

Banque africaine de développement Fonds africain de développement



**EVALUATION DE L'EFFICACITE DES LIGNES DE CREDIT (LDC) EN TANT
QU'OUTILS DE PROMOTION DU DEVELOPPEMENT ET DE LA REDUCTION
DE LA PAUVRETE EN AFRIQUE**

**Département des politiques
opérationnelles et des normes**

Evaluation de l'efficacité des lignes de crédit (LDC) en tant qu'outils de promotion du développement et de la réduction de la pauvreté en Afrique

Rapport final

Table des matières

| | <u>Page</u> |
|--|--------------------|
| Résumé analytique | i-vi |
| Abréviations | vii |
| 1. Contexte et objectifs de l'étude | 1 |
| 1.1 Introduction et contexte | 1 |
| 1.2 Raison d'être des LDC | 4 |
| 1.3 Méthodologie | 7 |
| 1.4 Echantillon de LDC | 11 |
| 1.5 Structure du Rapport | 12 |
| 2. Aperçu de l'expérience d'autres BMD et du portefeuille de lignes de crédit de la Banque | 13 |
| 2.1 Les autres BMD | 13 |
| 2.2 Aperçu de l'expérience de la BAD | 14 |
| 3. Résultats obtenus des LDC du secteur public en termes d'efficacité et de développement | 16 |
| 3.1 Efficacité au niveau de la Banque | 16 |
| 3.2 Efficacité pour les banques privées et les institutions financières non bancaires | 18 |
| 3.3 Incidence des LDC du secteur public sur le développement | 20 |
| 4. Résultats obtenus des LDC du secteur privé en termes d'efficacité et de développement | 32 |
| 4.1 Efficacité au niveau de la Banque | 32 |
| 4.2 Efficacité pour les banques privées et les institutions financières non bancaires | 34 |
| 4.3 Effets des LDC accordées au secteur privé sur le développement | 35 |
| 5. Analyse des conclusions | 48 |
| 5.1 Remarques préliminaires | 48 |
| 5.2 Cadre macroéconomique | 49 |
| 5.3 Les changements dans les pratiques et méthodes de la Banque | 51 |
| 5.4 Les résultats des IF | 53 |
| 5.5 Résultats en termes de réduction de la pauvreté | 54 |
| 6. Conclusions et recommandations | 54 |
| 6.1 Conclusions | 54 |
| 6.2 Recommandations | 56 |
| <i>Annexes</i> | |
| 1. Termes de référence | |
| 2. Liste des documents examinés | |
| 3. Echantillon de LDC | |
| 4. Remarques sur les expériences d'autres BMD | |
| 5. Répartition des LDC par pays | |
| 6. Sommaire de l'évaluation | |
| 7. Matrice des indicateurs de développement | |

Résumé analytique

1. Les lignes de crédit (LDC) sont communément utilisées par la Banque depuis la fin des années soixante en tant qu'instruments de promotion du développement économique et de renforcement du secteur financier au sein des PMR. Depuis 1969, quelque 227 LDC ont été approuvées pour un montant total de 5,3 milliards d'UC environ. Un certain nombre d'études ont été effectuées précédemment afin d'évaluer l'incidence des LDC sur le développement. Des faits récents tels que la redéfinition de la vision de la Banque, la décision du Conseil d'étendre l'emprunt par LDC aux banques du secteur privé sans garantie de l'Etat et plus largement, le contexte économique en mutation au sein du continent africain ces dix dernières années ont conduit à la nécessité d'effectuer une autre étude (objet du présent Rapport) pour réévaluer l'effet des LDC, particulièrement en ce qui concerne : (i) leur contribution au développement économique et à la réduction de la pauvreté ; (ii) les réponses qu'elles ont apportées aux besoins clairement identifiés des PMR ; (iii) leur efficacité du point de vue de la Banque ; (iv) l'efficacité des institutions financières par lesquelles les LDC ont transité. Il a été tenu compte de la récente expérience du groupe des BMD (banques multilatérales de développement) soeurs de la Banque dont toutes utilisent les LDC comme moyen de financement des petits projets d'investissement. L'étude examine également d'autres stratégies, politiques et instruments qui pourraient permettre d'atteindre ces objectifs de développement avec plus d'efficacité.

2. La présente étude comporte les conclusions d'une analyse préliminaire des produits des LDC du secteur privé en termes de développement, analyse effectuée en 2004-2005. Cette analyse avait couvert 12 LDC dans 8 PMR, y compris deux opérations multipays et une opération de crédit-bail. L'étude a été élargie pour inclure 16 LDC du secteur public dans 8 autres pays, ainsi qu'une LDC multipays. Elle couvre donc des LDC sur une période de 20 ans (1985-2004). Pendant les 5 premières années, les LDC étaient surtout accordées par l'intermédiaire des banques de développement appartenant à l'Etat, puis à partir de 1990, souvent par le truchement de banques commerciales de propriété publique dont certaines avaient absorbé les anciennes banques de développement. De 2000 à 2004, l'étude se concentre sur les prêts sur LDC du secteur privé qui ont commencé en l'an 2000 à la suite d'une décision du Conseil approuvant de nouvelles LDC sans garantie ou quasi-garantie de l'Etat. Dans l'ensemble, ces LDC représentent en volume presque 25% des LDC signées entre 1985 et fin 2004. En couvrant une telle période, l'étude doit également tenir compte des mutations considérables de l'environnement économique dans lequel les LDC ont été instituées, ainsi que leur effet sur les résultats observés. Une brève présentation des LDC comprises dans l'étude est fournie à l'Annexe 3 du rapport principal.

3. Pendant toute cette période, les LDC ont été un instrument important permettant à la Banque de financer de petits projets d'investissement non éligibles aux prêts directs. Elles ont par ailleurs servi à combler les écarts dans la fourniture des ressources en devises à long terme, qui étaient nécessaires pour financer les importations de biens d'équipement et de services indispensables aux investissements productifs. Au départ, les LDC concernaient surtout les petites et moyennes entreprises de production appartenant à l'Etat ou au privé. Dès le début des années 80, la couverture a été étendue au crédit rural et plus tard au financement

du tourisme et d'autres services, ainsi qu'aux investissements dans l'habitat et les petites infrastructures. Le processus de libéralisation économique né à la fin des années 80 a vu l'orientation changer avec l'exclusion des entreprises du secteur public, la justification étant qu'il fallait en plus considérer les LDC comme moyen d'encourager le développement du secteur privé. Ces principaux objectifs, de même que ceux visant à équilibrer ressources et investissements, continuent de constituer la principale raison d'être des opérations de LDC.

4. Les opérations de LDC choisies ont été examinées et évaluées du point de vue de leur effet sur les intermédiaires financiers, de leur incidence sur le sous-secteur et au niveau du sous-projet concerné. Par rapport à ce dernier point, les consultants et le personnel de la BAD ont visité plus de 50 sous-projets dans le cadre de cette étude. Bien que ceci ne soit pas un objectif des LDC au moment de leur approbation, l'étude a également évalué et coté leur contribution au développement du secteur financier, par exemple dans la promotion de l'intermédiation du secteur financier ou de la mobilisation des ressources. Chaque LDC a fait l'objet d'une évaluation individuelle et les résultats sont résumés dans le rapport principal.

5. L'étude a montré que les opérations de LDC ont constitué au fil du temps un instrument efficace d'intervention de la Banque dans la promotion du développement du secteur privé au sein des PMR. Cependant, leur bilan a été mitigé en termes d'engagements et de décaissements. A cet égard, les LDC accordées à la fin des années 1990 et au début des années 2000 (aussi bien au secteur public qu'au secteur privé) ont conduit à de meilleurs résultats que celles qui les ont précédées. Les raisons de ces résultats sont examinées au chapitre 5 du Rapport. Dans l'échantillon retenu, un certain nombre de LDC n'ont pas totalement satisfait à l'exigence de décaissement en faveur des sous-projets dans les secteurs approuvés. Le suivi et le contrôle des LDC ont été renforcés ces dernières années à la suite des recommandations faites dans les études antérieures afin de réagir aux problèmes observés. Toutefois, il y a encore lieu de faire des améliorations à cet égard. En particulier, le non respect et la mauvaise application des exigences en matière de communication des rapports ont fait que l'on dispose de très peu d'informations a posteriori sur les résultats précis de ces opérations en termes de développement économique.

6. Pour les intermédiaires financiers, le principal avantage à attribuer aux LDC est la fourniture d'une ressource à long terme rare, qui leur a permis d'améliorer nettement leur profil en termes de maturité et d'offrir un produit pour lequel la demande était élevée au sein des marchés nationaux. Les banques de développement traditionnelles dépendent beaucoup de ce type de financement provenant de la BAD et d'autres BMD, alors que pour les banques commerciales des secteurs public et privé, la disponibilité des financements par LDC leur a permis de diversifier leur clientèle et de mettre au point de nouveaux produits financiers, particulièrement en termes de prêts. D'un autre côté, certains intermédiaires financiers ont exprimé quelques préoccupations quant à la lenteur des procédures de la Banque lors de l'engagement et du décaissement des LDC par rapport à d'autres BMD, ainsi que dans sa réaction aux questions survenues dans l'octroi des LDC. Ces observations se rapportant principalement aux LDC antérieures, à l'amélioration des procédures de décaissement et au renforcement de la place accordée au client par la Banque ces dernières années ont contribué à l'examen de ces problèmes.

7. Le développement du secteur privé n'était pas l'objectif premier des LDC lorsqu'elles ont été approuvées. En dépit de cela, les LDC accordées aux banques commerciales, tant privées que publiques, ont, pour environ deux tiers des cas examinés, contribué à la consolidation du secteur financier. Etant donné que les banques de développement fonctionnent sans concurrence directe dans les PMR, les LDC accordées par le truchement de ces établissements ont eu peu d'effet sur le développement du secteur financier. Les recherches fondées sur l'expérience d'autres BMD et la nouvelle Politique du Groupe de la Banque dans le secteur financier (approuvée en 2003) montrent que les LDC devraient, dans l'avenir, constituer un élément d'une approche stratégique plus globale au développement du secteur financier dans les PMR, afin d'accroître leur effet au niveau sectoriel et contribuer à leur tour au développement économique au plan national.

8. L'étude a également montré qu'il y avait peu de cas où les LDC antérieures avaient pour objectif spécifique le développement institutionnel, même lorsque des faiblesses sérieuses avaient été identifiées au moment de l'évaluation. Il convient cependant d'observer que, pour les opérations plus récentes, l'assistance technique est souvent incluse lors de la préparation des LDC. A partir du milieu des années 90, la Banque a tenu à s'assurer davantage que les intermédiaires financiers appliquent ses directives relativement à l'atténuation des risques environnementaux. Dans l'échantillon retenu, il y a quatre exemples où les exigences de la Banque ont conduit les intermédiaires financiers à adopter de bonnes pratiques dans ce domaine. Toutefois, l'application des directives et le plein respect des conditions de communication des informations à cet égard ont besoin d'être renforcés davantage.

9. Etant donné que pendant la majeure partie de la période concernée, les LDC étaient principalement orientées vers les entreprises du secteur privé, l'on peut dire qu'il y a eu une incidence en termes de développement au niveau macro-économique. Mais cela est aussi valable pour la gestion économique qui fournit un cadre pour le développement du secteur privé que pour la viabilité des sous-projets. Dans les PMR où les LDC ont été accordées au moment de profondes perturbations économiques et politiques, celles-ci ont eu un effet négatif autant sur les intermédiaires financiers que sur les sous-secteurs financés, particulièrement entre 1985 et 1995. Ainsi par exemple, on note peu de cas où la Banque a demandé à ce que la couverture du risque de change soit assurée par l'Etat ou par l'intermédiaire financier (le coût pouvant être transféré à l'emprunteur subsidiaire). Même lorsque la LDC avait pour cible la mise en valeur des exportations, les prêts subsidiaires étaient parfois fournis par l'intermédiaire financier en monnaie locale, les frais engendrés par les fluctuations du change incombant à l'emprunteur final. L'étude a également conclu que certaines LDC ont omis d'accorder des financements aux petites entreprises dans la mesure où tout compte fait, elles servaient d'abord à octroyer des prêts subsidiaires aux moyennes et grandes entreprises.

10. L'évaluation des résultats des sous-projets a permis de rassembler les indicateurs les plus tangibles du succès ou de l'échec de l'entreprise dans le cadre de laquelle un sous-projet donné a été financé. Les produits en termes de développement ont été évalués, non seulement du point de vue de la création ou de l'expansion d'entreprises viables, mais aussi sur la base de leur contribution dans la création ou la sauvegarde d'emplois, dans l'augmentation des recettes publiques par des taxes et autres contributions et avantages indirects apportés à

d'autres entreprises (fournisseurs d'intrants et services). Pour cette étude, la plupart des informations recueillies étaient anecdotiques et qualitatives plutôt que quantitatives, dans la mesure où l'on a trouvé un seul exemple où un intermédiaire financier a mis en place des systèmes pour recueillir et valider ce genre d'informations a posteriori. L'on a noté que les intermédiaires financiers du secteur public (les banques de développement en particulier) avaient financé un nombre plus élevé de projets naissants présentant en eux-mêmes un risque plus important d'échec à l'étape initiale de leur exécution. En termes de résultats des sous-projets, les LDC du secteur privé étaient mieux cotées, bien qu'il faille souligner que bon nombre des sous-projets financés n'étaient pas encore venus à maturité et que par conséquent, les résultats obtenus devaient être considérés comme préliminaires.

11. L'étude a signalé que l'orientation manifeste vers la réduction de la pauvreté résulte d'une définition très récente de la mission de la Banque, et qu'avant les intermédiaires financiers n'étaient pas tenus de se concentrer sur cet aspect au moment des signatures d'accords de prêts avec la Banque. Il est certes reconnu que s'ils sont atteints, les objectifs des LDC en termes de développement économique auront des répercussions sur la réduction de la pauvreté, mais une fois de plus, celles-ci seront difficiles à identifier et à quantifier sans accord préalable sur les indicateurs. Dans certains cas, l'on a observé des avantages directs significatifs en termes d'emplois dans les sous-projets financés et dans d'autres cas, des résultats concernant l'amélioration des infrastructures, des avantages pour les employés et les personnes à charge, l'aménagement des établissements sanitaires. Toutefois, ce sont là des exemples relativement isolés et l'évaluation des effets non financiers indirects d'un projet pris individuellement au niveau de la communauté demande plus de temps et de ressources qu'il n'y en avait pour cette étude. Ainsi, bien que certaines incidences en matière de réduction de la pauvreté puissent être attribuées aux LDC comprises dans l'échantillon, l'on peut dire que faire face à cet objectif en recourant au seul système bancaire formel n'a pas été totalement efficace. En général, ni les banques de développement ni les banques commerciales n'ont la capacité leur permettant de fournir des financements directs au petit secteur et au microsecteur financier du marché. En dépit des différentes initiatives prises ces quelques dernières années, les activités de la Banque en matière de microcrédit et autres prêts non traditionnels aux petites et microentreprises ne représentent qu'une faible proportion de ses opérations de prêts. Il est à espérer que les nouvelles politique et approche de la Division de la microfinance de la Banque combleront cette lacune, pendant que les besoins des petites et moyennes entreprises continueront d'être pris en charge par le truchement des LDC traditionnelles.

12. L'étude conclut qu'en dépit de leurs résultats mitigés, les LDC se sont avérées comme un instrument efficace permettant d'atteindre bon nombre des objectifs de développement de la Banque dans les PMR. Les résultats se sont notablement améliorés au cours de la deuxième moitié de la période en raison du transit des LDC par les banques commerciales, des améliorations apportées aux procédures de la Banque et des conditions macroéconomiques assainies au sein des PMR où les opérations ont eu lieu. Pour perfectionner davantage l'efficacité des LDC et mieux évaluer leurs résultats, l'étude se termine par les recommandations clés suivantes :

Stratégie du secteur financier

- Les LDC devraient plus systématiquement faire partie d'une approche intégrée en matière de développement du secteur financier des PMR.
- Les LDC devront passer uniquement par les intermédiaires financiers, publics ou privés, dans le respect de normes bien définies en termes de gouvernance, d'organisation, de gestion du risque, de comptabilité et de suivi.
- Les opérations de LDC devraient être entreprises, le cas échéant, en étroite collaboration avec d'autres bailleurs actifs dans les PMR et peuvent être combinées avec l'utilisation d'autres instruments disponibles pour la Banque, tels que la prise de participation, les garanties de crédit ou les délégations de crédit.
- Lorsque les LDC des secteurs privé et public sont proposées au sein du même PMR, il faudrait veiller à ce qu'elles ciblent des parties de marché tout à fait distinctes.
- La Banque devrait envisager d'entreprendre des opérations de LDC de gros par l'intermédiaire des banques de développement régionales pour tirer avantage de leur connaissance du milieu et de leur présence. Il faudrait associer un appui institutionnel et un renforcement des capacités intenses afin de renforcer leur rôle dans les sous-régions du continent.

Efficacité au niveau de la Banque

- Les directives de 1986 sur les LDC devraient être révisées afin de rationaliser les mécanismes d'attribution, l'objectif étant de tenir compte de la diversité dans le développement des institutions financières au sein des PMR tout en respectant les exigences de la BAD.
- Il faudrait envisager de consolider la responsabilité relative aux LDC des secteurs public et privé au sein du même département, pour éviter les éventuelles difficultés qui apparaissent lorsque la Banque accorde des LDC des secteurs public et privé dans un même pays.
- Il faudrait songer à créer une unité opérationnelle consacrée au développement des opérations de microfinance au sein des PMR, laquelle pourrait faire partie du/des départements(s) des institutions financières envisagé(s).

Efficacité au niveau des intermédiaires financiers

- L'assistance technique devrait continuer à être offerte en tant qu'instrument de développement institutionnel pour les intermédiaires financiers, particulièrement pour les anciennes banques de développement et les institutions de microfinance répondant aux critères de la Banque relativement aux opérations de LDC.
- Les LDC devraient être davantage liées à la capacité des intermédiaires financiers à mobiliser des fonds correspondants ou semi-correspondants sur les marchés locaux, afin d'accroître l'effet multiplicateur des financements de la BAD ainsi que la viabilité à long terme des intermédiaires financiers.
- Dans le cadre de sa stratégie d'appui au secteur financier des PMR, la Banque devrait encourager les intermédiaires financiers du secteur public à allier les services bancaires commerciaux à leurs objectifs de développement.

- Les conditions de décaissement devraient tenir compte des défis auxquels les intermédiaires font face dans l'identification de sous-projets viables. La Banque devrait faire preuve d'initiative pendant la période de décaissement lorsque des problèmes surviennent dans l'exécution des LDC.

Effet sur le développement économique et la réduction de la pauvreté

- L'effet des LDC sur le développement et leurs objectifs en matière de réduction de la pauvreté devraient être définis plus clairement lors des négociations de l'opération et les indicateurs convenus entre la BAD et l'intermédiaire financier.
- La Procédure d'évaluation environnementale et sociale (ESAP) devrait être strictement appliquée et lorsque les intermédiaires financiers manquent de capacités dans le domaine, la Banque devrait fournir l'assistance technique appropriée.
- Le suivi et la supervision par la Banque, y compris l'approbation des seuls sous-projets conformes aux critères d'éligibilité convenus au moment de la négociation du prêt, devraient permettre de s'assurer que ces cibles sont respectées.
- Le plafond des prêts subsidiaires approuvés et des coûts d'investissement devrait être fixé à un niveau garantissant que le financement par LDC ne profite qu'au(x) sous-secteur(s) ciblé(s). Des « limites flottantes » devraient être fixées pour s'assurer que les financements sont attribués dans une proportion raisonnable aux petits emprunteurs lorsque les PME constituent le groupe cible.
- Les LDC devraient, surtout pour les petites et microentreprises visant particulièrement les objectifs de réduction de la pauvreté de la Banque, être accordées par le truchement d'institutions financières spécialisées, plutôt que par l'intermédiaire des banques de développement ou commerciales conventionnelles.

Evaluation des effets sur le développement économique

- La Banque devrait, par l'assistance technique, aider les intermédiaires financiers à mettre en place des systèmes nécessaires pour recueillir les indicateurs d'impact requis en matière de développement et de réduction de la pauvreté.
- Les règles de présentation des informations financières à la Banque devraient garantir que ces informations sont fournies régulièrement et que des mesures sont prises en cas de défaillance.
- Les missions d'appréciation de l'exécution des projets devraient avoir lieu dans un délai précis (un ou deux ans après le décaissement final – délai à déterminer dans les directives révisées en matière de LDC), pour que les leçons tirées servent lors de la préparation des opérations futures.
- En dehors des RAP et des REPP, la Banque devrait, de temps à autre, effectuer ses propres analyses en profondeur, pour évaluer les effets des LDC choisies en termes de développement économique et de réduction de la pauvreté.

Abréviations et sigles

| | |
|------|--|
| AFD | Agence française de développement |
| BAD | Banque africaine de développement |
| BCM | Banque Commerciale du Maroc |
| BMCE | Banque Marocaine du Commerce Extérieur |
| BCP | Banque Centrale Populaire |
| BEI | Banque européenne d'investissement |
| BERD | Banque européenne pour la reconstruction et le développement |
| BIAD | Banque interaméricaine de développement |
| BM | Banque mondiale |
| BMD | Banque multilatérale de développement |
| BNDE | Banque Nationale de Développement Economique |
| BOO | Construire, posséder et exploiter |
| BRD | Banque Rwandaise de Développement |
| BU | Bénéficiaire ultime |
| CDC | Commonwealth Development Corporation |
| CIH | Crédit Immobilier et Hôtelier |
| CNCA | Caisse Nationale de Crédit Agricole |
| CPA | Crédit Populaire d'Algérie |
| DBM | Development Bank of Mauritius |
| DBZ | Development Bank of Zambia |
| IFD | Institution financière de développement |
| EBB | Egyptian British Bank |
| EDBE | Export Development Bank of Egypt |
| ETI | Ecobank Transnational Incorporated |
| FAD | Fonds africain de développement |
| GBM | Générale de Banque de Mauritanie |
| IDBE | Industrial Development Bank of Egypt |
| IF | Intermédiaire financier |
| LDC | Ligne de crédit |
| LNDC | Lesotho National Development Corporation |
| MCB | Mauritius Commercial Bank |
| NIDB | Nigerian Industrial Development Bank |
| PIB | Produit intérieur brut |
| PME | Petite et moyenne entreprise |
| PMR | Pays membre régional |
| PPTE | Pays pauvre très endetté |
| SCB | Suez Canal Bank |
| SFI | Société financière internationale |
| TdR | Termes de référence |
| TRI | Taux de rentabilité interne |
| UBA | United Bank of Africa |
| ZDB | Zimbabwe Development Bank |

Rapport final

Evaluation de l'efficacité des lignes de crédit en tant qu'outils de promotion du développement et de la réduction de la pauvreté en Afrique

1. Contexte et objectifs de l'étude

1.1 Introduction et contexte

1.1.1 Les lignes de crédit (LDC) ont été largement utilisées par la Banque africaine de développement (BAD) et d'autres banques multilatérales de développement (BMD), en tant qu'instruments de promotion du développement économique et de renforcement du secteur financier dans les pays dans le cadre des opérations. Depuis 1969, la BAD a approuvé environ 227 lignes de crédit pour des banques commerciales et de développement, ainsi que pour des institutions financières non bancaires, pour un montant total de 5,3 milliards d'UC.

1.1.2 Le contexte économique dans lequel les LDC de la Banque sont exécutées a connu des mutations importantes au cours de cette période. Celles-ci se sont traduites, entre autres, par des changements majeurs dans les domaines de la gestion économique, de la libéralisation et du centre d'intérêt qui est passé du développement du secteur public à celui du secteur privé. Ces changements ont constitué les principaux catalyseurs de la croissance économique et de la réforme des secteurs financiers dans les Pays membres régionaux (PMR), et ont été accompagnés par le retrait partiel de la participation directe de l'Etat dans les institutions financières et l'ouverture des marchés financiers aux investisseurs étrangers (régionaux et non régionaux) dans beaucoup de pays. Ces changements ont eu un effet sensible sur les résultats des LDC qui ont fait l'objet d'une analyse approfondie au chapitre 5 du présent rapport.

1.1.3 Trois études ont été menées précédemment pour évaluer l'effet des LDC accordées par la Banque. La première, effectuée par OPEV en 1991, a mis l'accent sur une série d'objectifs macro-économiques relativement restreints. Une seconde étude, datant de 1993 portait sur l'incidence des LDC sur le développement et sur les intermédiaires financiers et l'efficacité de la politique de la Banque dans le domaine des LDC. Cette étude évaluait les LDC sous deux aspects : premièrement, les sous-projets quant à leur nombre, aux emplois créés et à leur viabilité ; deuxièmement, les institutions de financement du développement (IFD), en termes de services fournis aux PME, de procédures de sélection des projets, de mobilisation des ressources et de rentabilité.

1.1.4 Les principales conclusions de l'étude menée en 1993 ont montré que : les LDC ont induit la création de nombreux emplois, mais à un coût élevé, avec des variations importantes tant au niveau national que régional et quelques doutes quant à leur viabilité ; et elles ont en grande partie été orientées vers les moyennes et les grandes entreprises :

- Quelques IFD ont réussi à mobiliser des ressources locales ;
- La Banque n'a pas mis en place un mécanisme clair de suivi de l'impact des sous-projets ; et
- La plupart des LDC n'était pas accompagnée de services consultatifs ni d'un appui institutionnel et la supervision de la Banque n'était pas convenable.

1.1.5 L'étude montre que d'une manière générale, les LDC doivent faire l'objet d'une utilisation judicieuse en tant qu'élément de la stratégie à long terme de la Banque. Beaucoup de recommandations ont été faites, dont certaines sont même déjà mises en œuvre par la Banque. Parmi les recommandations qui ne sont pas encore entièrement appliquées figurent : la définition des mécanismes d'appui aux petites et moyennes entreprises ; la concordance entre les futures LDC et les niveaux de performance spécifiques des IFD ; l'élaboration de directives actualisées pour les LDC ; le respect de l'exigence d'utilisation des ressources locales à hauteur de 30% au moins dans les sous-projets ; et de finalisation du Rapport d'achèvement du projet (RAP) avant tout octroi de nouvelles LDC aux IFD.

Depuis 1993, quelques changements profonds ont eu lieu. La valeur des LDC de la Banque a doublé ; des LDC non garanties par l'Etat ont été accordées aux intermédiaires financiers du secteur privé à la suite d'une décision prise par le Conseil en 1998 ; la Banque a défini une nouvelle vision faisant valoir la réduction de la pauvreté et le développement comme ses priorités absolues, ainsi qu'un plan stratégique en faveur d'un cadre axé sur les résultats et du choix dans les opérations de la Banque.

1.1.6 La troisième étude menée en 2004-2005 a par conséquent mis l'accent sur les LDC du secteur privé au cours de la période 1999-2004. Cette étude est une évaluation de l'impact des LDC sur le secteur financier, sur les intermédiaires financiers participants et, au niveau sectoriel, sur le développement des entreprises et l'effet sur chacune d'elles. Toutefois, les conclusions de l'étude ont été limitées du fait que ces opérations n'étaient qu'à leur première phase de maturation. En plus de ces études, des évaluations des LDC ont été effectuées en permanence, par le truchement de rapports de supervision de projets, ainsi que des RAP et des REPP.¹

1.1.7 En 2002, le Conseil a approuvé de nouvelles directives pour le sous-secteur financier rural. Ce document reste d'actualité dans le cadre de la présente étude, en ce sens que 80% de la population du continent vivent dans les zones rurales, où les questions de réduction de la pauvreté sont permanentes. Quatre leçons ont été tirées de l'expérience de la Banque dans le domaine des financements au niveau rural :

- Lorsque l'environnement macro-économique et macro financier est défavorable, il a de sérieuses implications sur les projets de financements en zone rurale ;

¹ Toutefois, ce travail n'a pas été effectué de manière systématique. Au moment de l'étude, des RAP avaient été élaborés pour 50 LDC et des REPP pour le même nombre, dont 15 avaient déjà fait l'objet de RAP. Ainsi, moins de 50% des LDC financées par la Banque avaient fait l'objet de tels rapports a posteriori.

- Jusqu'à une époque récente, peu de projets ciblaient spécifiquement le renforcement des capacités institutionnelles des intermédiaires oeuvrant en faveur des populations pauvres des zones rurales ;
- Le Groupe de la Banque n'a pas été très actif dans la promotion de la mobilisation des dépôts dans les zones rurales ; en conséquence,
- Les efforts déployés par le Groupe de la Banque dans le domaine de l'agriculture ont eu un impact limité sur l'augmentation des revenus des populations rurales.

1.1.8 L'année suivante, en 2003, le Conseil de la Banque a adopté une nouvelle politique financière sectorielle, qui définit la principale mission de la Banque dans le secteur comme suit : "appuyer la mise en place d'un système financier sain et fiable, améliorer la vigueur et l'orientation du système financier, et aider à améliorer l'accès des pauvres et des femmes au crédit". Cette politique reconnaît le potentiel énorme que recèlent les LDC dans la promotion du développement du secteur financier, dans le cadre général de la mission de la Banque. Toutefois, dans la pratique, elle attire l'attention sur le fait que les LDC accordées par la Banque dans le passé ont essentiellement mis l'accent sur l'IFD, qui est l'agence d'exécution et n'ont pas souvent intégré les dimensions politiques visant à appuyer l'ensemble du secteur financier des pays bénéficiaires. La réforme de l'IFD n'a pas toujours été incluse comme une composante de la LDC, même lorsqu'elle s'avérait nécessaire. Par conséquent, les objectifs d'intermédiation financière de la LDC n'ont pas été suffisamment examinés. La politique financière sectorielle précise qu'à l'avenir, la Banque va s'assurer qu'elle n'apporte son appui qu'aux IFD des pays dont les gouvernements sont engagés dans la gestion saine et transparente, qui ont mis en place un minimum de normes acceptables, y compris les normes comptables et d'audit ; et qui disposent de systèmes de supervision des projets acceptables. Les IFD vont également bénéficier d'un appui en matière de mobilisation des ressources locales. Le soutien de la Banque sera orienté vers les IFD solvables mais faibles, et vers celles qui présentent de bons résultats. Les IFD insolubles seront écartées jusqu'à l'amélioration de leur gestion et de leurs opérations.

1.1.9 Compte tenu de cette évolution, la Banque a jugé utile d'effectuer une autre étude pour analyser la mise en œuvre des conclusions des études précédentes, identifier les problèmes et les défis mis en exergue, évaluer l'application des recommandations, et apprécier les résultats des LDC au sein du nouvel environnement des opérations et du nouveau cadre stratégique. L'étude a pour principal but d'analyser les LDC en tant qu'outils de promotion du développement et de la réduction de la pauvreté en Afrique. Elle examine spécialement les aspects des LDC ci-après :

- Leur contribution à la promotion du développement et à la réduction de la pauvreté au sein des PMR ;
- Leur réponse aux besoins clairement identifiés ;
- L'efficacité de ces opérations dans la perspective de la Banque ;
- L'efficacité et l'efficience des institutions de financement participantes ;
- Les stratégies, approches et instruments de rechange, dont l'analyse pourrait aider à atteindre les objectifs de manière plus efficace ;

Les termes de référence de cette étude figurent à l'Annexe 1 du présent rapport.

1.2 Raison d'être des LDC

1.2.1 Les premières directives sur la politique des lignes de crédit ont été approuvées par le Conseil d'administration de la Banque en janvier 1982. Compte tenu des limites et des rigidités relevées lors de leur mise en œuvre, une version revue et corrigée des Directives et procédures de la politique des lignes de crédit a été préparée dans le cadre des directives de la politique de la Banque en 1986.

1.2.2 La raison d'être des LDC, telle que mentionnée dans la version révisée des Directives, est d'appuyer, par l'intermédiaire des institutions de financement du développement (IFD), les petites et moyennes entreprises qui ne pourraient autrement bénéficier de l'appui de la Banque du fait de leur taille relativement petite, et de fournir une source de devises, si rares, aux projets remplissant les conditions requises. L'appui serait orienté vers les entreprises qui s'emploient à mettre en valeur les ressources naturelles, à créer des emplois, à substituer les produits locaux aux importations et qui fabriquent des produits d'exportation.

1.2.3 Dans l'esprit de ces Directives, les IFD peuvent bénéficier de l'assistance de la Banque à la condition qu'elles soient bien gérées, techniquement viables et que les prêts soient garantis par l'Etat (pour les IFD du secteur public); les banques commerciales ne pourraient en bénéficier que sous des conditions exceptionnelles.

1.2.4 Les moyennes entreprises peuvent bénéficier de LDC si les coûts d'investissement de leurs projets se situent entre 1 million et 8 millions d'UC (avec un seuil de 3 millions d'UC pour les institutions de développement sous-régionales), mais la contribution de la Banque ne peut excéder 4 millions d'UC. Toutefois des LDC plus importantes peuvent être octroyées aux banques de développement sous-régionales pour des projets d'infrastructures. Les petites entreprises qui remplissent les conditions requises pour bénéficier du financement par lignes de crédit doivent normalement avoir un capital de moins d'un million d'UC.

1.2.5 L'assistance de la Banque servira pour l'essentiel à l'acquisition des devises nécessaires à l'importation du matériel et des équipements, mais pourra également servir pour le fonds de roulement, y compris en monnaie locale. La formation du personnel et d'autres formes d'assistance technique ont également été considérées comme facteurs importants du renforcement de leurs capacités. L'accent a par ailleurs été mis sur : l'importance des visites régulières de supervision par la Banque, l'exigence pour les IFD de soumettre des rapports d'activités à la Banque tous les six mois et un rapport général six mois après le dernier décaissement.

1.2.6 En plus de la justification fournie dans les Directives de la Banque, des études indépendantes ont montré qu'il existe une relation positive entre le développement du secteur financier et les taux de croissance du PNB, ainsi qu'entre la taille du secteur des PME et les taux de croissance. L'octroi des lignes de crédit aux institutions de financement participantes, notamment les PME, a par conséquent été perçu comme un moyen efficace d'ouvrir l'accès au crédit, de renforcer le secteur financier et partant, de stimuler la croissance économique.

1.2.7 Dans l'esprit de la raison d'être des LDC énoncée plus haut, un certain nombre d'objectifs généraux peuvent être identifiés pour les opérations des LDC, qui sont également une émanation directe des objectifs politiques initialement définis par la Banque. Ces objectifs peuvent être résumés comme suit :

Tableau 1 : Objectifs des LDC

| |
|---|
| <p>Macroéconomiques :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Augmenter les entrées de capitaux à moyen et long termes, et renforcer ainsi les marchés financiers ; - Appuyer la réforme et la croissance économique |
| <p>Secteur financier :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Elargir et renforcer le secteur financier par une meilleure intermédiation financière, la disponibilité de nouveaux produits et la mobilisation de fonds ; - Améliorer la gouvernance et la gestion des institutions financières. |
| <p>Au niveau des institutions financières</p> <ul style="list-style-type: none"> - Renforcer les bilans et les opérations de prêt ; - Assurer la promotion de nouveaux produits en vue d'une augmentation des parts de marché ; - Encourager de nouvelles compétences et le transfert des technologies ; - Promouvoir une sensibilisation accrue aux problèmes de l'environnement ; et - Fournir l'assistance technique pour le renforcement des capacités. |
| <p>Au niveau sous-sectoriel :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Soutenir la création d'entreprises viables, la création de PME et le renforcement des liens économiques ; - Encourager le développement des exportations ou la substitution des importations ; - Contribuer à la création ou à la préservation des emplois ; et - Renforcer la protection de l'environnement. |
| <p>Au niveau des entreprises :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Appuyer la formation des capacités de production ou le démarrage des projets, à condition qu'il y ait de bonnes pratiques en matière de travail, de protection de l'environnement et de bien-être social ; - Contribuer au transfert de technologie et à l'amélioration des opérations ; - Tenir davantage compte des exigences de protection de l'environnement ; et - Apporter des avantages à la société et à la communauté. |

1.2.8 La plupart de ces objectifs ont certes été définis lors de l'élaboration des lignes de crédit accordées par la Banque, mais le Document de politique financière du Groupe de la Banque a cependant relevé que la plupart des opérations de LDC n'intègrent pas la réforme sur les intermédiaires financiers comme objectif, et même pour les opérations qui l'ont intégrée, elles étaient tellement restreintes qu'elles ne pouvaient pas avoir un impact sur le développement du secteur.

1.2.9 S'il est vrai que la réduction de la pauvreté, telle que définie par le Groupe de la Banque et consacrée dans sa vision, était un objectif implicite des LDC, comme dans le cas des prêts directs, des indicateurs appropriés de mesure des résultats n'ont cependant pas été inclus lors de la conception des opérations de LDC dès le départ. La promotion d'une orientation spécifique de réduction de la pauvreté par le système

financier, et particulièrement par l'amélioration de l'accès aux financements pour les femmes, les micro et les très petites entreprises, ne constituait pas l'objet principal des LDC incluses dans cette étude, ni en fait celui des intermédiaires financiers eux-mêmes. Toutefois, certaines contributions indirectes à la réduction de la pauvreté ont pu être identifiées comme une résultante des sous-projets financés, en dépit du fait que leur quantification demanderait beaucoup plus de temps et une recherche plus approfondie que ne le permettait l'étude.

1.2.10 Dans les années 1960 et 1970, nombre de PMR ont mis en place des institutions de financement du développement consacrées, dans lesquelles l'Etat était soit le seul actionnaire soit le principal, pour gérer les crédits à terme octroyés aux PME et aux autres entreprises de production. Ces institutions devaient combler le fossé existant du fait de l'incapacité ou du refus des banques commerciales de fournir ces types de services.

1.2.11 La LDC a par conséquent été utilisée par la Banque, essentiellement comme moyen de financement des projets d'investissement qui se trouvaient en deçà du seuil des prêts directs. A l'origine, les LDC étaient principalement destinées aux petites et moyennes entreprises de production du secteur public ou privé. Au début des années 1980, la couverture du secteur a été étendue au crédit rural et, par la suite, au financement du tourisme, des services, du logement et des infrastructures légères. Avec le démarrage du processus de libéralisation vers la fin des années 1980, l'objet des LDC a connu une nouvelle modification, avec l'exclusion des entreprises du secteur public, la justification étant qu'il fallait considérer les LDC comme un moyen supplémentaire de promotion du développement du secteur privé. Ces principaux objectifs, ainsi que ceux visant à faire correspondre les ressources et les investissements, demeurent la justification principale des opérations des LDC.

1.2.12 Par conséquent, bon nombre d'IFD du secteur public ont été discréditées, du fait notamment qu'elles ont soumis les prêts aux influences politiques. La qualité du portefeuille a également été affectée par l'absence de systèmes adéquats de couverture des risques lorsque des prêts subsidiaires étaient accordés dans la monnaie locale et que cette monnaie subissait des dévaluations importantes par la suite. Par ailleurs, les IFD étaient exemptes des règles prudentielles de la Banque centrale et n'appliquaient pas les normes comptables internationales, par conséquent, les problèmes incessants auxquels elles se heurtaient se sont aggravés. Compte tenu de cette situation, certaines BMD ont abandonné les prêts directs aux IFD pour des prêts Apex en gros, dans lesquels les intermédiaires financiers de second rang étaient généralement des banques commerciales privées, quand bien même les prêts passaient par des services spécialisés mis en place au sein des ministères chargés des finances ou des banques centrales. La BAD n'a pas adopté ce modèle, mais, tel que mentionné plus haut, à la suite de la décision prise par le Conseil d'administration en 1988, elle a accordé un nombre croissant de LDC aux intermédiaires financiers du secteur privé sans garantie de l'Etat.

1.2.13 Cette étude établit une distinction entre les résultats des LDC du secteur public et ceux des LDC du secteur privé. S'il est vrai que le principe fondamental du crédit est que l'emprunteur rembourse sa dette, il existe cependant une dichotomie généralement reconnue entre les approches des deux types généraux d'IF. L'IFD prend la décision d'accorder le crédit sur la base de la capacité du projet à rembourser et à promouvoir le développement ; il s'agit d'un héritage des BMD qui a inspiré le

modèle des IFD et qui est principalement appliqué par la Banque Mondiale ; de leur côté, les banques commerciales utilisent une approche plus globale qui repose sur la transaction fondée elle-même sur la capacité de remboursement de l'emprunteur. Dans le premier cas, l'impact du projet financé sur le développement est, en principe, primordial, alors que l'impact sur le développement de l'opération de la banque commerciale ne constitue pas la préoccupation primordiale de la banque lorsqu'elle prend la décision d'accorder le crédit. Généralement, la banque commerciale ne dispose pas de systèmes lui permettant de recueillir les résultats dans ce domaine.

1.3 Méthodologie

1.3.1 L'évaluation a examiné chacune des opérations de LDC retenues (voit 1.4 ci-dessous), en termes de résultats obtenus par les intermédiaires financiers, de performance du sous-secteur et de produits pour chaque bénéficiaire. Les principaux critères d'évaluation appliqués pour chacun de ces aspects sont les suivants :

- *Pour les intermédiaires financiers* : l'organisation et la gestion, la gestion de la LDC de la Banque, la viabilité, le développement institutionnel et les performances environnementales ;
- *Pour les performances du sous-secteur* : la réussite des sous-projets, la concurrence accrue, le transfert des compétences et des technologies, l'augmentation des substitutions import/export, l'ensemble des emplois créés ;
- *Pour les ultimes bénéficiaires* : la valeur ajoutée sur le plan financier, la contribution aux recettes publiques, les emplois créés/préservés, les emplois indirects, l'utilisation des ressources locales, les avantages pour la communauté locale, la protection de l'environnement.

1.3.2 Lors de l'étude, la contribution des LDC au renforcement du secteur financier a également fait l'objet d'une évaluation et d'une notation (par exemple le renforcement de l'intermédiation dans le secteur financier ou la mobilisation des ressources), en dépit du fait que cet aspect ne constitue généralement pas un objectif lors de l'approbation des LDC. L'attention a également été accordée à la coordination entre la Banque et d'autres BMD, le cas échéant², compte tenu de son importance en matière de prévention de la saturation et des incohérences dans les conditions et conditionnalités des prêts, etc. Une notation générale de l'impact de chaque LDC a été effectuée, sur la base des bonnes pratiques et des appréciations, tel que ci-après: très satisfaisant, satisfaisant, insuffisant, très insuffisant. Conformément à la méthode d'évaluation de la Banque, des pondérations mathématiques ont été appliquées aux indicateurs examinés et leur cohérence interne a été minutieusement testée.

1.3.3 Compte tenu du fait que l'effet des LDC sur le développement économique et la réduction de la pauvreté n'a pas été analysé au préalable de manière systématique et détaillée par la Banque, des rapports sur chaque LDC ont été préparés et ils présentent des informations détaillées et des observations sur les indicateurs de performance identifiés au niveau le plus élevé de l'analyse segmentée, le cas échéant.

² Cette coordination ne s'applique qu'aux LDC du secteur privé, où la Banque peut entrer en concurrence avec les autres BMD.

1.3.4 En analysant les performances du sous-secteur et des bénéficiaires financiers, les résultats sur la question transversale de réduction de la pauvreté apparaissent clairement à tous les niveaux. Dans bon nombre de projets, les résultats en termes de réduction de la pauvreté constituent la plus importante contribution au développement économique. Dans un projet de fleurs plantées pour l'exportation par exemple, l'impact principal qu'une plantation de fleurs puisse avoir quant aux emplois offerts à des centaines d'habitants de la localité, presque tous des femmes, est probablement plus important que les devises gagnées ou les impôts payés. La création des emplois est sans nul conteste un indicateur clair et tangible de réduction de la pauvreté, mais l'évaluation de tous les résultats potentiels obtenus des LDC en termes de réduction de la pauvreté pose un certain nombre de difficultés.

1.3.5 La difficulté la plus évidente à effectuer cette évaluation est que les LDC n'ont pas été structurées et négociées avec l'objectif explicite d'en mesurer les résultats quant à la réduction de la pauvreté. S'il est vrai que les IF, notamment ceux du secteur public, étaient au courant de la mission de développement de la BAD et savaient peut-être qu'il y avait un accent particulier sur la réduction de la pauvreté, aucun des contrats signés ne faisait cependant ressortir cet aspect. Il convient également de reconnaître que cette mission a évolué depuis la création de la BAD dans les années 1960, lorsque les efforts portaient sur le développement économique général des PMR, dont l'un des indicateurs serait la réduction de la pauvreté. L'accent clair et explicite sur la réduction de la pauvreté provient d'une définition plus récente de la mission de la Banque, qui rejoint celle des autres BMD en général, et celle de la Banque mondiale en particulier. Dans les accords de prêt signés avec la BAD, la focalisation sur la réduction de la pauvreté ne constituait pas spécifiquement une exigence à remplir par les IF. En revanche, des objectifs implicites ciblant la pauvreté étaient définis par les nouveaux secteurs retenus pour les LDC, tels que le développement rural, l'appui aux PME et les investissements en termes d'infrastructures. Un IF ne peut être jugé et tenu responsable que des conditions et des objectifs énoncés dans les accords de prêt. Les RAP préparés par les services de la Banque dans le cadre du processus normal d'évaluation des résultats des prêts et des investissements de la BAD visent essentiellement à déterminer si la LDC a atteint les bénéficiaires ultimes prévus dans l'accord de crédit.

1.3.6 Un autre facteur important est l'approche utilisée par les IF eux-mêmes concernant les apports du développement en général et des projets qu'ils financent en particulier en matière de réduction de la pauvreté. Il n'est donc pas surprenant que l'intérêt des banques de développement, de par leur nature, soit plus susceptible de dépasser le simple remboursement des prêts qu'elles accordent. Par contre, bien que les banques commerciales soient conscientes de leur responsabilité sociale, elles sont plus portées sur leur objectif primordial qui est de faire des bénéfices pour leurs actionnaires et de garantir leur viabilité à moyen et long terme. En plus donc de l'évaluation des résultats des projets en matière de développement, qui fait partie de leurs procédures d'évaluation, les banques de développement doivent avoir la capacité de fournir des informations plus tournées vers le développement, s'agissant de la réussite des projets ayant utilisé les LDC de la BAD.

1.3.7 Aujourd'hui, bon nombre de praticiens du développement sont d'avis que les banques commerciales peuvent être encouragées à exercer plusieurs, sinon la plupart

des fonctions traditionnellement réservées aux banques de développement, et qu'elles peuvent le faire mieux. Toutefois, les banques commerciales ne semblent pas mettre l'accent sur les performances des projets qu'elles financent en termes de promotion du développement. Les banques de développement qui sont devenues des banques internationales et qui offrent simultanément des services bancaires pour le développement et des services bancaires commerciaux, ainsi que d'autres produits financiers³, ne semblent pas accorder une attention particulière aux apports en matière de promotion du développement, en raison notamment de la véritable médiocrité des résultats produits par leurs activités bancaires traditionnelles de promotion du développement. Entre ces deux extrêmes, se trouvent, entre autres, les banques de développement avec des institutions multilatérales et bilatérales, telles que la BAD, comme actionnaires, qui sont encouragées par ces actionnaires à fournir davantage d'informations sur les résultats de leurs opérations en matière de promotion du développement.

1.3.8 En plus de la question relative au type d'informations collectées et analysées par un IF sur les sous-projets, il est difficile, d'une manière générale et pour la BAD en particulier, de mesurer réellement les résultats de projets spécifiques en matière de réduction de la pauvreté. Au niveau macro, il existe un certain nombre d'indicateurs généralement utilisés, tels que les revenus des ménages, les taux de mortalité infantile et maternelle, l'accès aux soins de santé, le taux de scolarisation, les niveaux de malnutrition, etc. pour vérifier que la lutte contre la pauvreté est en train d'être gagnée ou pas. Tel n'est pas le cas au niveau micro où il est difficile de mesurer les performances d'un projet spécifique, au-delà des limites de l'entreprise elle-même, au sein de la communauté locale et partout ailleurs dans le pays, particulièrement lorsque l'IF local reçoit très peu d'informations ou pas d'informations du tout, en dehors des rapports financiers généraux et d'autres rapports qu'il exige du client. L'un des indicateurs importants est le niveau des avantages directs que les ménages à faibles revenus tirent d'un projet, mais cet indicateur est rarement utilisé et exige par ailleurs des recherches approfondies.

1.3.9 Dans le cadre de l'étude, une bonne partie des informations collectées étaient par conséquent plus qualitatives que quantitatives, et étaient essentiellement basées sur des indications isolées obtenues des missions sur le terrain effectuées par le personnel et les consultants de la BAD. Cela est confirmé par les conclusions des RAP consultés dans le cadre de l'évaluation. Néanmoins, le cadre à la fois sectoriel et géographique (plus de 15 pays) de l'évaluation ainsi que la méthodologie adoptée permettent de tirer quelques conclusions provisoires quant à l'impact des LDC de la BAD sur la réduction de la pauvreté, et de faire des recommandations qui pourraient aider à identifier les futures opérations de LDC capables de maximiser ces résultats. Compte tenu du fait que le terme pauvreté est complexe et a un champ sémantique très large, l'on a essayé, pour les besoins de l'évaluation, d'identifier trois composantes des résultats attendus quant à la réduction de la pauvreté à divers degrés de l'exécution des sous-projets financés par les LDC.

³ Cette observation provient des RAP et des conclusions de l'étude, par exemple BNA III (Tunisie). Bien que la LDC BNA IV comprenne également le financement de MIS pour collecter des indicateurs d'impact sur le développement, ce volet n'a pas été mis en œuvre, en raison de divergences entre la BAD et le gouvernement tunisien sur l'acquisition du système.

1.3.10 L'inclusion de l'analyse macroéconomique des résultats n'a pas été prise en compte, du fait que toutes les opérations des LDC de la Banque étaient, depuis 1990 au moins, destinées à susciter la croissance dans le secteur privé et à encourager les entrées de ressources financières. Des résultats tels que l'accroissement des recettes en devises et les revenus fiscaux de l'Etat ont été observés au niveau des entreprises. En outre, les LDC n'étaient pas, par le passé, assorties de conditionnalités qui auraient pu conduire directement à une réforme économique. Toutefois, au vu du rôle particulier confié à la Banque dans le cadre de l'initiative du NEPAD, de veiller au processus d'amélioration des normes bancaires et financières dans les PMR, cet aspect devra dorénavant être pris en compte.

1.3.11 Pour répondre à la question de savoir si les avantages économiques et sociaux indirects peuvent également être inclus dans les interventions de la Banque, l'étude s'est penchée sur les causes et les effets, c'est-à-dire dans quelle mesure l'évaluation peut ou doit être conduite pour un certain développement observé aux niveaux institutionnel, sectoriel ou de l'entreprise. Même si le scepticisme à l'égard des revendications 'de résultats par association' semble justifiable, certaines de ces revendications trouvent leur fondement général dans la vision de la Banque sur la priorité du développement du secteur privé. En substance, cette vision établit premièrement que toute augmentation des recettes fiscales de l'Etat du fait des activités du secteur privé, y compris des IF et des emprunteurs subsidiaires, augmente les revenus de l'Etat à affecter aux dépenses sociales. Deuxièmement, en préconisant le désengagement de l'Etat des secteurs de production de l'économie, et en réclamant la levée des restrictions imposées par l'Etat, cette vision apporte un appui non seulement aux privatisations directes, mais aussi au développement des entreprises privées qui offrent les services dans les domaines où l'Etat s'est désengagé. En d'autres termes, l'ensemble des activités durables et des prêts du secteur privé peut être perçu comme des facteurs concourant à l'atteinte de cet objectif global de développement.

1.3.12 L'une des questions fondamentales de l'étude est de savoir jusqu'à quel point ces instruments fournissent effectivement un appui aux sous-secteurs cibles que sont les PME, l'agriculture ou les infrastructures légères. Tous les changements macroéconomiques intervenus lors de la mise en œuvre ont été pris en compte. Les résultats ont été comparés aux objectifs tels que définis au moment de l'évaluation. En termes de financement de projets, comme il a été dit ci-dessus, la principale justification des prêts sur LDC accordés par la Banque (et bien entendu par toutes les BMD) était de permettre le financement des projets dont les coûts d'investissement se trouvaient en deçà du seuil admis pour les prêts directs.

1.3.13 L'autre question qui a émergé lors de la phase de mise en œuvre de l'étude précédente, est la définition des PME. L'on a constaté que la définition fournie dans les Directives n'a pas été révisée depuis 1986. Pour les besoins de l'étude précédente, la Division de la stratégie OPSD a fourni une définition fonctionnelle correspondant de manière générale à celle utilisée par d'autres BMD, à savoir que les PME sont :

- Des micro et très petites entreprises : - jusqu'à 10 employés et 100.000 dollars EU pour l'ensemble des immobilisations et le chiffre d'affaires ;

- Des petites entreprises : - jusqu'à 50 employés et 3 millions de dollars EU pour l'ensemble des immobilisations et le chiffre d'affaires ;
- Des moyennes entreprises : - jusqu'à 200 employés et 15 millions de dollars EU pour l'ensemble des immobilisations et le chiffre d'affaires ;

Cette définition a également été utilisée dans l'étude. Toutefois, en l'utilisant, il faut garder à l'esprit que les paramètres dépendent en grande partie du niveau de développement du secteur privé au sein de l'économie considérée et, bien entendu de la taille de l'économie elle-même. Une petite entreprise en Algérie ou en Egypte, conformément à la définition ci-dessus, peut être considérée comme une grande entreprise au Lesotho ou au Rwanda, et nous avons pris en compte cet aspect lorsqu'il a fallu déterminer si l'opération de LDC a atteint le sous-secteur visé.

1.3.14 S'il est vrai qu'il y a eu quelques dérives par rapport à l'interprétation de l'objectif de financement des PME avec des LDC, ces équivoques n'existeraient pas pour le type de prêt subsidiaire concerné. Ces prêts sont accordés à moyen terme pour le matériel, le financement d'immobilisations et le cas échéant, le fonds de roulement lors de la mise en place.

1.4 Echantillon de LDC

1.4.1 L'examen des lignes de crédit du secteur privé de 2004-2005 portait sur douze LDC dans huit pays⁴, qui ont toutes été accordées entre 1999 et 2003. Il s'agissait entre autres de deux opérations multirégionales (Île Maurice et Togo) et d'un crédit-bail (Tunisie). Des missions sur le terrain ont eu lieu dans tous les pays concernés. Compte tenu du fait que le temps imparti pour l'étude était court, il a été décidé de mener uniquement 6 missions pour une analyse approfondie des LDC du secteur public, en l'occurrence, les opérations de l'Algérie, de la Tunisie, du Nigeria, du Lesotho, de l'Afrique du Sud et de l'Ouganda, cette dernière étant une autre opération multinationale. Cette sélection était sous-tendue par la volonté d'assurer une répartition raisonnable dans les PMR et de prendre en compte le nombre d'opérations de LDC exécutées dans ces pays au cours de la période considérée.

1.4.2 Les LDC approuvées pour le secteur public depuis 2000 ont été exclues, puisqu'il pouvait être trop tôt pour évaluer l'impact des projets sous-régionaux toujours en cours d'exécution ou qui venaient juste d'être lancés. Toutefois, les opérations de LDC du secteur privé n'ayant commencé qu'en 1999, il était par conséquent indispensable que l'étude se concentre sur elles, avec toutefois des réserves du fait qu'il était trop tôt pour évaluer la viabilité et les résultats à long terme des projets financés. L'analyse théorique des LDC du secteur privé dans six autres pays a été effectuée sur la base des rapports d'achèvement des projets et des entretiens avec le personnel de la Banque intervenant dans ces opérations. Un rapport a été préparé pour chaque LDC concernée par l'étude. Une liste des documents internes de la BAD examinés dans le cadre de l'étude figure à l'Annexe 2.

Un résumé de l'échantillon sélectionné figure à l'Annexe 3. Au total, les 28 opérations de LDC examinées s'élevaient à 1,188 millions de dollars EU, soit environ

⁴ Egypte, Tunisie, Mauritanie, Ghana, Nigeria, Togo, Kenya et Île Maurice.

25% du volume de toutes les opérations de LDC du Groupe de la Banque signées depuis 1985.

1.5 Structure du rapport

La suite du présent rapport est structurée ainsi qu'il suit :

1.5.1 Le chapitre 2 résume la récente expérience des autres BMD en matière d'accord des lignes de crédit au sein du continent africain, notamment par le Groupe de la Banque mondiale, la Banque interaméricaine de développement, la Banque européenne d'investissements, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, et donne un aperçu de l'évolution de l'assistance bancaire aux PMR par le truchement des LDC depuis 1980. Il fait apparaître une préférence pour les opérations du secteur privé et une réduction du nombre d'opérations de LDC du secteur public, notamment depuis 1995, lorsque l'impact de la réforme économique et de la libéralisation du secteur financier a commencé à devenir perceptible.

1.5.2 Le chapitre 3 est une évaluation de l'efficacité des LDC du secteur public selon la perspective de la Banque et des intermédiaires financiers, ainsi que des effets que les LDC inclus dans l'échantillon, ont sur le développement économique et pour la réduction de la pauvreté, à différents niveaux décrits dans la méthodologie. Sur la réduction de la pauvreté, le rapport conclut, qu'étant donné qu'elle n'a pas été spécifiquement spécifiée et mesurée, il serait plus difficile de prendre en compte des résultats a posteriori sur la base des conclusions de l'étude. Toutefois, il est peu probable que le modèle classique de LDC puisse fournir des avantages importants pour les groupes sociaux qui n'ont pas généralement accès au crédit formel, en particulier les femmes, les très petites entreprises ou les commerçants installés à leur propre compte.

1.5.3 Le chapitre 4 est une évaluation de l'efficacité des LDC les plus récentes du secteur privé et de leur impact sur le développement en utilisant la même méthodologie. Les résultats les plus favorables sont déterminés en termes d'amélioration de la situation macroéconomique d'un bon nombre de pays dans lesquels ces opérations ont été mises en œuvre après 1999. Ces opérations ont également bénéficié de l'expérience acquise par la Banque dans le domaine depuis plus de 35 ans. Les conclusions sont plus positives, mais doivent à ce stade être considérées comme provisoires, compte tenu du fait que ces opérations sont encore à un stade précoce.

1.5.4 Le chapitre 5 résume l'ensemble des conclusions de l'étude et analyse les facteurs qui ont eu un impact sur les résultats des LDC au cours de la période considérée. Il résume les principales conclusions de cette étude.

1.5.5 Le chapitre 6 propose la voie à suivre par le Groupe de la Banque, entre autres, pour les futures opérations de LDC, uniquement dans le contexte d'une stratégie plus élargie du secteur financier pour le pays concerné, offrant un éventail plus important d'instruments, simplifiant les procédures de la Banque, tout en renforçant le système de transmission des rapports, notamment les indicateurs d'évaluation des résultats en matière de développement, en intensifiant les activités bancaires de gros orientées

vers les organismes bien placés pour satisfaire les besoins financiers des groupes les plus défavorisés dans les PMR. Le chapitre propose également de réviser les directives existantes sur les LDC à la lumière de l'expérience la plus récente de la Banque en la matière, des recommandations de l'étude et des réalités économiques actuelles des PMR au sein desquels les LDC seront exécutées dans l'avenir.

2. Aperçu de l'expérience des autres BMD et du portefeuille des LDC de la Banque

2.1 Les autres BMD

2.1.1 L'expérience acquise par les autres BMD de l'Afrique et du monde au cours des décennies et à travers des centaines de LDC peut constituer pour la Banque autant d'éclairages dans sa recherche actuelle d'un moyen de continuer à utiliser au mieux les LDC comme un outil financier de mise en œuvre de sa vision en Afrique. Cinq BMD (la Banque mondiale et sa filiale spécialisée dans le secteur privé – la SFI, la Banque européenne d'investissements, la Banque interaméricaine de développement, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement) ont été examinés dans le cadre de l'étude. A l'Annexe 4 figurent des observations sur l'expérience des autres BMD qui portent essentiellement sur les leçons qu'elles ont tirées et qui peuvent avoir une incidence directe sur les opérations de LDC actuelles de la BAD.

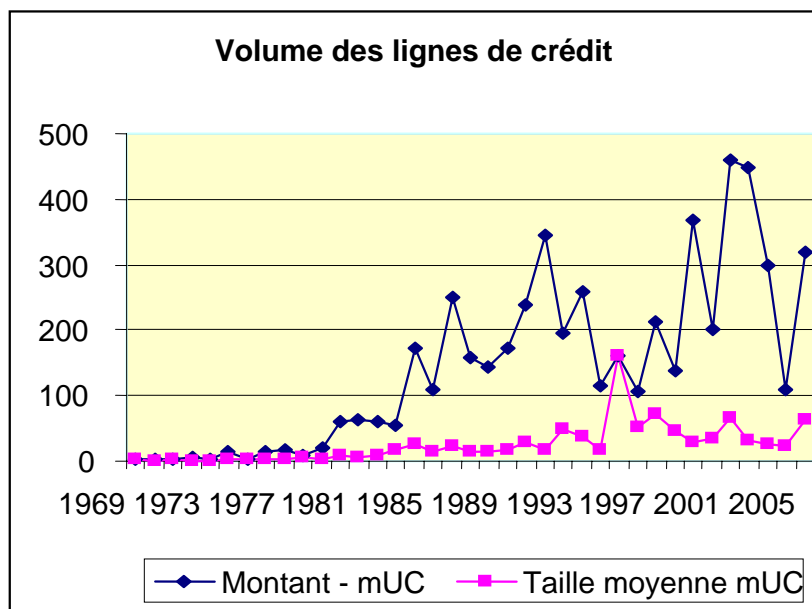
2.1.2 L'étude générale la plus récente effectuée sur les LDC reste probablement celle menée en 2005 par la Banque mondiale sur les LDC qu'elle a accordées sur une période de 10 ans, jusqu'en 2003. La conclusion la plus importante de cette étude est que les LDC ne peuvent certainement produire de résultats positifs que si elles sont utilisées de manière sélective dans des environnements économiques propices à la croissance et au développement des entreprises de production. Seuls 52% du total des LDC et 45% des LDC avec engagement clair ont enregistré des résultats satisfaisants. L'autre conclusion importante était que les LDC transitant par des IF du secteur privé ont enregistré de meilleurs résultats que celles passant par les IF du secteur public. Par ailleurs, l'efficacité de l'utilisation des LDC comme moyen de combler la pénurie des crédits n'a pas encore été prouvée.

2.1.3 Les autres BMD n'ont pas conduit ce type d'études systématiques, elles ont plutôt produit des rapports périodiques sur leur expérience en matière de LDC dans certains sous-secteurs et pays. Ces rapports sont particulièrement importants pour les orientations qu'ils apportent sur les aspects pratiques de la structure et de l'octroi des lignes de crédit. Ils soulignent que l'implication de la direction de l'IF dans le secteur concerné par une LDC, tel que les PME, est très importante pour atteindre des résultats satisfaisants. La diligence méthodique voulue dans une analyse approfondie de l'IF et de son cadre d'exploitation (économie, nature du secteur financier, réglementation bancaire, etc.) constitue également un facteur de succès. Par ailleurs, la BMD doit s'assurer que la LDC fait l'objet d'un suivi et d'une supervision appropriés, afin de s'assurer qu'elle est allouée aux secteurs cibles retenus.

2.2 Aperçu de l'expérience de la BAD

2.2.1 La BAD a accordé sa première LDC en 1969 à une banque de développement étatique. Comme mentionné au paragraphe 1.2 ci-dessus, la justification primordiale des LDC était d'utiliser les intermédiaires financiers (IF, surtout les banques de développement) pour financer des projets dont la taille était trop petite pour qu'ils puissent obtenir des prêts directs de la BAD. Au cours des années 1970, la valeur annuelle de ces opérations était réduite, elle n'allait pas au-delà de 20 millions d'UC par an, avec au plus six LDC accordées par an. Le volume des opérations de LDC de la BAD a considérablement augmenté au cours des années 1980 comme le montre la figure ci-dessous, il est vrai quelque peu de manière erratique, et a atteint le montant record de 345 millions d'UC approuvées en 1991. Puis la chute des volumes a commencé au début et au milieu des années 1990, qui a été suivie par une croissance enregistrée vers la fin des années 1990 et au cours de ces dernières années. Le nombre d'opérations n'a certes pas augmenté (depuis 1991, il a oscillé entre 1 et 14 LDC approuvées par an), mais la taille des LDC a augmenté, en raison généralement de fortes LDC individuelles accordées de manière périodique. Au total, la BAD a approuvé 227 LDC pour une valeur globale de 5,31 milliards UC, et une taille moyenne de 22,4 millions UC. Les LDC étaient principalement destinées aux petites et moyennes entreprises (PME) et au secteur agricole. Au cours des dernières années, d'autres secteurs tels que le tourisme et les infrastructures ont également été visés.

Figure 1 : Evolution des volumes des lignes de crédit



2.2.2 Traditionnellement, la majorité des LDC ont été accordées aux banques de développement publiques, et par la suite aux banques commerciales dans lesquelles l'Etat était actionnaire majoritaire. Comme mentionné plus haut, en 1999, la BAD a modifié ses procédures, en accordant sa toute première ligne de crédit à une banque privée. L'une des raisons de cette innovation était la reconnaissance générale du rôle potentiel des banques privées dans le développement économique. Par ailleurs, un bon

nombre de banques de développement classiques ne jouissaient plus de l'autonomie managériale et des capacités de fonctionnement exigées par la BAD. Depuis lors, une proportion importante des LDC a été accordée aux banques du secteur privé (466 millions d'UC sur 2205 millions d'UC approuvés au cours de la période de sept ans, soit 21%). Toutes les LDC approuvées par le Conseil d'administration de la BAD peuvent ne pas être confirmées ; 88% du montant total approuvé ont effectivement été confirmés par la suite. Il faut en moyenne 4,5 mois entre l'accord d'une LDC et sa confirmation, avec une période de 2,5 ans d'une extrême à l'autre.

2.2.3 L'annexe 5 présente une répartition des volumes de LDC par pays. Pour montrer la correspondance entre la répartition des LDC et la taille des PMR, leur population et la taille de leurs économies ont été insérées dans le tableau. Au total, 42 PMR sur 53 ont bénéficié des LDC par le truchement des intermédiaires financiers qui y sont basés. Par ailleurs, bon nombre des LDC multinationales ont été accordées, pour la plupart, aux banques de développement régionales. En dépit du fait que la répartition des LDC soit proportionnelle à la part du PIB, il existe des exceptions frappantes telles que le Maroc et particulièrement la Tunisie. Les deux pays ont reçu des volumes de LDC de loin plus importants que ce que l'on aurait pu attendre par rapport à leur taille. La Tunisie à elle seule bénéficie de 35% du volume des opérations de LDC de la BAD, et 15% en nombre, par rapport à une économie qui représente uniquement 4% du PIB de l'Afrique ; 12% de la valeur globale des LDC approuvées étaient destinées au Maroc, par rapport à son économie qui représente uniquement 6% du PIB de l'Afrique. Ces chiffres témoignent d'une part, du nombre assez important d'IFD oeuvrant dans différents secteurs qui existaient dans les deux pays avant le lancement du processus de libéralisation du secteur financier au début des années 1990, et d'autre part, de l'efficacité du modèle adopté pour cette libéralisation⁵.

2.2.4 Par contre, jusqu'à un passé récent, l'Afrique du Sud était sous-représentée, avec un montant total de 8%, alors que le pays possède la plus forte économie de l'Afrique, qui représente 24% du PIB de l'ensemble du continent. Cette situation se justifie par le fait que la BAD n'a démarré ses opérations dans le pays qu'après les premières élections multiraciales en 1994. Depuis lors, la BAD est très active en Afrique du Sud, qui est devenue l'un de ses plus gros clients en termes de LDC. Pour que la BAD accorde des LDC, il faut au préalable identifier les IF qui remplissent les critères de sélection et qui opèrent dans un environnement économique propice à la croissance et au développement des entreprises et du secteur privé. Ces conditions ne sont pas remplies par bon nombre de pays, d'où la restriction des opportunités de large exécution des LDC.

⁵ Sur les douze LDC du secteur privé examinées, trois étaient accordées à la Tunisie.

3. Efficacité des LDC du secteur public et leurs résultats en termes de développement

3.1 Efficacité au niveau de la Banque

3.1.1 Comme nous l'avons vu au chapitre premier, les opérations de LDC avaient pour première justification les imperfections des marchés financiers, et partant, la difficulté pour les petites entreprises d'accéder à des crédits d'investissement abordables, sous des conditions permettant que l'investissement rembourse le prêt grâce aux bénéfices qu'il génère. La deuxième justification incontournable de cette approche est qu'elle a permis à la Banque de financer les projets se trouvant en deçà du seuil admis pour les prêts directs. Lors de l'évaluation des opérations, l'accent est mis sur la capacité de l'IF à apprécier et à gérer le risque crédit et à s'assurer que le prêt de la Banque est utilisé en vue d'atteindre les objectifs fixés, en termes de sous-secteur(s) visé(s). L'évaluation permet par ailleurs à la Banque d'examiner le portefeuille des projets de l'IF, afin de s'assurer qu'il correspond au centre d'intérêt des opérations du secteur, en dépit du fait que les sous-projets à financer par LDC ne sont approuvés qu'après la signature de l'accord de prêt sur LDC. .

3.1.2 Le cycle du projet pour les opérations de LDC comprend cinq phases :

- L'identification et la sélection des IF ;
- L'évaluation de la LDC ;
- La signature du contrat et le décaissement ;
- Le suivi et la supervision ;
- L'achèvement du projet.

3.1.3 La plupart des premières LDC retenues dans l'échantillon étaient des lignes de crédit accordées aux banques de développement classiques, mises en place pour orienter le financement d'un donateur vers un secteur particulier, identifié par le pays concerné comme secteur prioritaire. Aussi, les critères de sélection étaient pratiquement adaptés au sous-secteur visé et il n'existait pas généralement de concurrence entre les IF oeuvrant dans ce sous-secteur. Avec l'émergence des banques commerciales du secteur public, le choix s'est élargi, et dans certains cas, il est devenu nécessaire, dans l'élaboration de la LDC, de fixer davantage d'objectifs spécifiques pour le sous-secteur à financer. Aussi, bien que la Banque Nationale Agricole (Tunisie), qui a absorbé l'ancienne banque de développement agricole garde une forte présence dans les zones rurales, le crédit agricole représente aujourd'hui moins de 30% du portefeuille des prêts. Le but de la LDC BNA III, incluse dans l'échantillon, a été élargi aux prêts à l'industrie, à l'agro-industrie et au tourisme, qui ont absorbé plus de 88% du volume de cette LDC.

3.1.4 Dans les rapports du Conseil, qui ont été examinés dans le cadre de l'étude, l'identification et la justification de la sélection de l'IF étaient généralement bien analysées et bien présentées. Toutefois, dans le cas des LDC initialement accordées au secteur public avant 1995, dont plusieurs étaient des répliques des opérations des banques de développement traditionnelles, l'étude n'a pas réellement pris en compte les leçons tirées des opérations antérieures, en raison notamment des insuffisances dans la supervision et l'évaluation a posteriori par les RAP n'a pas été effectuée assez tôt pour faciliter cet exercice. L'analyse des IF effectuée et présentée dans les rapports

du Conseil a généralement été minutieuse et détaillée, en dépit du fait que la Banque ne prend aucun risque crédit, ses LDC étant couvertes par une garantie ou une quasi-garantie de l'Etat. Toutefois, même lorsque les faiblesses étaient identifiées au niveau de la gestion et des opérations, l'on n'a relevé parmi les LDC incluses dans l'échantillon, aucun cas où l'assistance technique en vue de les corriger figurait comme une condition du prêt de la Banque. Pour les banques de développement publiques, qui dépendent fortement des BMD pour leurs ressources, les besoins de financement ont été calculés sur la base de projections financières qui se sont parfois avérées trop optimistes. Les objectifs spécifiques des LDC du secteur public ont tendance à cibler des secteurs précis (tels que les PME et l'agriculture). L'étude a montré que la coordination entre la Banque et les autres BMD est inadéquate, aussi bien au niveau de l'identification et de l'évaluation que des étapes suivantes du cycle du projet.

3.1.5 La signature du contrat intervient généralement 3 à 6 mois après l'accord du Conseil d'administration. Bon nombre de LDC du secteur public comportent une limite discrétionnaire en deçà de laquelle les sous-projets peuvent être approuvés par l'IF au niveau interne et par la Banque a posteriori. Au-delà de cette limite, qui varie suivant le montant de la LDC et l'appréciation des capacités d'évaluation des crédits des IF, les sous-projets sont approuvés par la Banque au cas par cas, et le retrait de tranches de prêt commence dès qu'un minimum d'accords est obtenu. Le décaissement dans le cadre des 16 LDC incluses dans l'échantillon représente 87% des confirmations. Les périodes de décaissement oscillent entre 4 et 9 ans.

3.1.6 Les contrats de crédit de la Banque prévoient des exigences de transmission des rapports pour permettre à la Banque de recevoir régulièrement des informations sur la position financière de l'IF et des sous-projets financés, et de s'assurer de la conformité aux exigences en termes d'impact sur l'environnement et d'approvisionnement. L'on a constaté à maintes reprises que ces rapports n'étaient pas reçus de manière régulière. La Banque aurait pu intensifier les efforts en vue de corriger cette faiblesse (en renforçant par exemple les clauses contractuelles relatives à la transmission des rapports). Les missions de supervision par le personnel de la Banque doivent être effectuées 1,5 fois par an pour chaque projet. L'importance de cette supervision ne doit pas être surestimée, à la fois en termes de suivi et de traitement des questions opérationnelles qui peuvent se poser à l'IF concernant la LDC. Dans deux cas, les FI ont en partie imputé les faibles taux de décaissement au manque de compréhension des procédures de la Banque et au fait que la Banque ne réagit pas à ces préoccupations en temps opportun. A la suite des recommandations de l'étude de 1993 et des évaluations des opérations entreprises par la Banque en 1998, la fréquence des missions de supervision a été améliorée au cours des dernières années.

3.1.7 Le rapport d'achèvement de projet doit présenter une évaluation des prestations de la Banque et des IF, ainsi que des impacts des LDC sur l'IF et les sous-secteurs ciblés. Ces informations sont importantes pour le Conseil et la direction de la Banque, et doivent contribuer à améliorer la conception et la structure des futures opérations de LDC. L'idéal serait que la mission sur l'achèvement du projet soit effectuée 2 à 3 ans après le décaissement final, afin que ces impacts soient évalués de manière adéquate et par des membres du personnel autres que ceux qui étaient impliqués dans

l'exécution de la LDC. L'étude a montré que les RAP ont été préparés pour moins de la moitié des LDC du secteur public financées au cours des 25 dernières années ; et dans certains cas, les RAP sur deux ou plusieurs LDC ont été combinés en un rapport unique. Ainsi les leçons tirées de l'opération précédente ne pouvaient servir pour la suivante. Le retard accusé dans la préparation des rapports d'achèvement de projet était essentiellement imputable à l'insuffisance des ressources humaines et matérielles fournies par la Banque pour cet exercice.

3.1.8 Les observations qui suivent découlent des conclusions de l'étude et portent sur les voies et moyens de renforcer l'efficacité des opérations de l'outil qu'est la LDC. Il convient donc :

- de fournir un appui aux IDF, uniquement lorsqu'il existe un engagement clair de l'Etat d'assurer une gestion saine et transparente et de mettre en place des normes d'exploitation adéquates (notamment la responsabilité et les dispositions pour les risques), ainsi qu'une supervision appropriée ;
- de faire plus soigneusement correspondre les montants des LDC aux exigences de financement de l'IF et à la capacité d'absorption du secteur. Etant donné que les commissions des engagements sont prélevées sur les fonds non utilisés, l'IF doit supporter des coûts, alors que pour le PMR, il existe un coût d'opportunité lorsqu'une LDC est " surévaluée " et que le solde est finalement annulé.
- de s'assurer que les ressources en personnel sont fournies à la suite de la signature d'une LDC pour garantir que les procédures et les exigences de la Banque sont bien comprises dès le départ.
- d'améliorer la coordination avec les autres bailleurs pour éviter l'inondation et les manipulations sur un marché donné.
- de faire respecter les délais de présentation des rapports d'activités et d'achèvement par les IF ;
- de s'assurer que ces rapports comportent des informations suffisantes sur la contribution des LDC au développement économique et à la réduction de la pauvreté. Comme le montre l'étude, il est très difficile de faire une évaluation a posteriori de ces impacts si les informations de base nécessaires n'ont pas collectées au départ ;
- de fournir des ressources suffisantes pour que les missions sur l'achèvement du projet soient effectuées en temps opportun, afin que les leçons tirées aident à améliorer l'efficacité des futures opérations de LOC.
- de poursuivre la tendance positive de renforcement de la supervision, y compris la visite d'échantillons de sous-projets.

3.2 Efficacité au niveau des IF

3.2.1 Au niveau de l'IFD, la principale valeur ajoutée attribuable aux LDC est la mise à disposition d'une ressource à long terme rare, ce qui a permis aux IFD bénéficiaires d'offrir un produit pour lequel la demande était forte. Compte tenu du rang des prêts de la BAD au niveau international, les taux d'intérêt de la BAD étaient également compétitifs, surtout lorsque le financement de la Banque était associé à celui du FAD. Cependant, cet "avantage comparatif" initial a commencé à s'éroder à partir des

années 1980, à la suite des ajustements sensibles des taux de change intervenus dans bon nombre de PMR, aggravant ainsi les risques du cours de change auxquels étaient exposés les IF et les BU, au moment même où la plupart des gouvernements se désengageait des systèmes de couverture des risques liés au change, qui assuraient une protection totale ou partielle des IF et de leurs clients. A maints égards, cette situation s'est avérée désastreuse pour l'IF ou l'activité concernée. La deuxième tendance, qui est également la plus récente, repose sur le fait qu'avec le développement des marchés financiers dans un nombre de PMR, certains emprunteurs peuvent obtenir des financements à terme à des taux d'intérêt comparables ou inférieurs à ceux appliqués par la BAD sans être exposés aux risques de change. Enfin, la réduction du nombre de PMR pouvant bénéficier du financement de la BAD a influé sur la demande des LDC, étant donné que beaucoup de pays sont a priori réticents à l'utilisation des ressources du FAD pour la promotion du développement du secteur privé par le truchement des LDC.

3.2.2 Différence entre les banques de développement classiques et les banques commerciales contrôlées par l'Etat

En examinant l'efficacité des LDC au niveau des IFD, une distinction a été établie entre les deux types d'institutions qui constituaient les cibles de ces opérations, à savoir :

- Les banques de développement – qui sont les bénéficiaires initiales des LDC définies comme des institutions dont l'Etat possède soit la totalité, soit la majorité du capital ; elles n'acceptent pas de dépôts et sont par conséquent entièrement dépendantes des BMD et/ou du gouvernement pour le financement des prêts ;
- Les banques commerciales contrôlées par l'Etat – ce sont parfois d'anciennes banques de développement qui ont diversifié leurs produits et services, acceptant ainsi les dépôts et ouvrant parfois une part de leur capital aux actionnaires privés. On les retrouve surtout en Afrique du Nord et en Afrique australe. Les LDC accordées à ces institutions bénéficient toujours des garanties ou quasi-garanties (de la Banque centrale par exemple) de l'Etat.

L'échantillon de l'étude comprend 11 banques de développement (dont une banque de développement régionale) et 5 banques commerciales contrôlées par l'Etat.

3.2.3 Pour les banques de développement classiques

Les LDC de la Banque, tout comme celles des autres BMD, ont généralement constitué leur principale source de financement à terme au fil du temps, comme le montre le nombre d'opérations à répétition qui figurent dans l'échantillon. Les procédures et les exigences de la Banque en matière de transmission des rapports sont semblables à celles des autres BMD, bien que quelques-uns des IF visités perçoivent la BAD comme une organisation plus bureaucratique que les autres institutions similaires. Par contre, d'autres IF ont estimé que la collaboration avec la Banque était facile. Toutefois, avec la disparition des banques de développement dans beaucoup de PMR et la réduction du nombre de pays ayant accès à la BAD, les opérations de LDC

à travers les banques de développement ont connu une chute sensible au cours des 10 dernières années.

3.2.4 Pour les banques commerciales du secteur public

Bon nombre de ces institutions étant elles-mêmes d'anciennes banques de développement ou ayant abrité des banques de développement en leur sein, elles connaissent généralement les procédures et les exigences de la BAD. La LDC sert généralement à satisfaire les besoins de trésorerie identifiés lors de l'évaluation. Toutefois, avec le changement des conditions du marché (en Algérie par exemple) et la libéralisation des secteurs financiers (Maroc et Tunisie), le produit LDC a quelque peu perdu de son attrait. L'absence de couverture des risques liés au cours de change a constitué un autre facteur de découragement, qui a conduit un IF à prépayer la LDC et à refinancer le portefeuille de financement de la BAD avec d'autres ressources (CPA II Algérie). Par ailleurs, tandis que l'on peut estimer qu'il y a eu évolution institutionnelle des banques commerciales du secteur public par rapport aux banques de développement, la Banque continue d'appliquer dans l'approbation des sous-projets et des décaissements, des procédures et des contrôles similaires qui ont été, à l'origine, définis pour les banques de développement dont la gestion et le contrôle internes étaient plus faibles. L'un des IF visités a également mentionné certaines difficultés à communiquer avec la Banque lors de l'exécution de la LDC.

L'analyse ci-dessus met en évidence deux aspects qui pourraient être pris en compte pour améliorer l'efficacité des LDC pour les banques commerciales du secteur public, à savoir :

- S'assurer qu'un mécanisme de couverture du risque lié aux cours de change est inclus lors de la phase de préparation de la LDC ; et
- Envisager de simplifier les procédures d'approbation et de décaissement des fonds pour les sous-projets, y compris la suppression progressive de l'exigence faite aux IF de conserver les factures pour justifier les montants décaissés.

3.3 Incidence des LDC du secteur public sur le développement

Un tableau récapitulatif de la notation d'ensemble de chaque LDC se trouve à l'annexe 6.

(i) Incidence sur le développement pour le secteur financier

3.3.1 Comme mentionné au chapitre premier, le développement du secteur financier n'était certes pas au départ un objectif explicite des opérations de LDC, mais cette perception a évolué avec le consensus qui s'est formé autour des liens entre le développement du secteur financier et les taux de croissance du PIB, ainsi qu'avec les attentes placées dans le renforcement du rôle du Groupe de la Banque dans le développement du secteur financier sur le continent dans le cadre du NEPAD. Par le passé, les opérations de LDC du secteur public couvraient rarement la réforme institutionnelle, et lorsque ce point était pris en compte, le champ d'action était

tellement réduit qu'il était impossible d'avoir une incidence importante sur le secteur financier.

3.3.2 L'incidence des LDC du secteur public sur le secteur financier a fait l'objet d'une notation unique. Les meilleures notes ont été attribuées aux prêts plus récents accordés aux banques commerciales qui ont commencé à faire concurrence aux banques du secteur privé sur les mêmes bases et sur les mêmes segments du marché. L'étude a montré que dans l'échantillon des LDC du secteur public, 7 ont pu avoir une incidence satisfaisante sur le secteur financier, et pour 9 LDC, l'incidence était non satisfaisante. Les notes peu satisfaisantes ont surtout été attribuées aux banques de développement. Cette conclusion pose la question de savoir si la Banque doit accorder des LDC aux secteurs public et privé dans un même pays (tel que c'est le cas en Egypte et en Tunisie). Il ressort des opinions exprimées que cette approche envoie des signaux contradictoires sur le marché et elle ne devrait être utilisée que lorsque des produits différents sont offerts (garanties contre prêts par exemple).

(ii) Incidence sur le développement pour les institutions financières

3.3.3 Pour les raisons similaires à celles évoquées ci-dessus, l'on a inclus une évaluation de l'impact des LDC sur la prestation des IF, même dans les cas où le renforcement des institutions financières consolide leur rôle d'intermédiaires, et partant leur capacité à contribuer au développement de l'économie, alors que ce n'était pas un objectif explicite. L'impact des LDC sur les performances des institutions a été mesuré sur la base de quatre indicateurs – l'organisation et la gestion, la gestion de la LDC, le développement institutionnel et les résultats du point de vue environnemental. Chaque indicateur est examiné ci-dessous.

3.3.4 La gestion et la structure des IF du secteur public inclus dans l'échantillon ont fait face à des défis importants au cours de la période couverte par l'étude. Ces défis allaient de la concurrence accrue des banques du secteur privé qu'accompagnait la libéralisation des marchés financiers (notamment en Egypte, au Maroc, au Nigeria et en Tunisie) aux conflits civils tel qu'au Rwanda. Dans d'autres cas, c'est la gestion médiocre ou inappropriée qui avait une incidence sur le rendement des banques de développement (Nigeria encore une fois, Zambie et Zimbabwe) et sur la qualité des portefeuilles de prêts. Sur la base de cet indicateur, aucun IF n'a reçu une note supérieure à « satisfaisant ». L'effet des LDC a été jugé négatif sur les résultats au plan institutionnel lorsque de brusques ajustements des taux de change ont entraîné une augmentation sensible du coût et du service de la dette.

3.3.5 La gestion d'une LDC par un IF a été jugée très satisfaisante dans un cas (le Rwanda⁶) et satisfaisante pour trois autres cas seulement, qui concernaient tous des IF visités lors des recherches sur le terrain menées dans le cadre de l'étude. La note « non satisfaisante » a été attribuée dans certains cas sur la base de la qualité des informations fournies à la Banque ; et dans d'autres en raison du faible degré d'engagement par rapport aux LDC. Les appréciations relativement élevées dans l'ensemble pour ce qui est de la viabilité se justifient par le fait qu'en dépit des résultats enregistrés par le passé, à une seule exception, tous ces IF étaient encore en

⁶ Dans cette notation, compte a été tenu des circonstances particulièrement difficiles prévalant dans le pays à l'époque.

activité au moment de l'étude, bien que cela s'explique, du moins en partie, par l'appui continu fourni par les pouvoirs publics. Les notes attribuées en matière de développement institutionnel étaient, sans aucune surprise, plus faibles dans l'ensemble, mais elles ont connu une amélioration générale pour les opérations les plus récentes. Le développement institutionnel était rarement inclus comme un objectif dans les premières LDC. En fait, pour les LDC du secteur public incluses dans l'échantillon, la Banque s'est montrée réticente à fournir une assistance technique, même lorsque l'évaluation de l'opération avait permis de conclure qu'elle était souhaitable. Compte tenu du fait que les banques commerciales étatiques sont, depuis 1995, progressivement intégrées au secteur financier et soumises de plus en plus aux mêmes règles prudentielles et aux exigences réglementaires que les IF du secteur privé, le développement institutionnel a été jugé au niveau de certaines des opérations les plus récentes incluses dans l'échantillon ; cette évolution ne pouvait pas être associée aux LDC concernées. Toutefois, il convient de relever que, pour les LDC du secteur public approuvées depuis 2000, l'assistance technique était souvent prévue dans le financement offert par la Banque.

3.3.6 Les résultats du point de vue environnemental étaient évalués séparément, compte tenu de leur importance en tant que partie intégrante de la Vision du Groupe de la Banque et de leur incidence potentielle sur le développement durable. Il convient toutefois de souligner que l'application des directives environnementales de la Banque n'a commencé qu'après 1995 en ce qui concerne les LDC. En conséquence, les LDC les plus récentes ont obtenu de meilleures notes. Seul un IF visité lors de l'étude a adopté l'EIE dans sa méthodologie⁷ en matière de crédit, tandis que les autres semblaient compter sur les preuves apportées par les promoteurs des projets à l'effet qu'ils avaient respecté la réglementation en vigueur, au lieu de procéder à une évaluation indépendante. Les informations fournies à la BAD dans les propositions de sous-projets étaient limitées et dans certains cas (CPA Algérie par exemple), elles n'étaient ni fournies ni exigées. La note générale relative aux résultats des IF dans le cadre des LDC du secteur public était de 1,2, bien que les trois LDC signées depuis 1995 aient obtenu une meilleure note, soit 1,5.

(iii) Résultats en matière de développement par rapport aux objectifs sectoriels

3.3.7 L'une des questions importantes de l'étude aura été d'évaluer dans quelle mesure le financement fourni par LDC avait atteint les sous-secteurs spécifiques identifiés lors de l'évaluation des opérations. Les tableaux ci-dessous montrent que dans la majorité des cas, les LDC ont réussi à atteindre les objectifs initialement fixés pour le secteur visé. En général, il est admis qu'étant donné que toutes les LDC incluses dans l'échantillon visaient le secteur privé, l'on peut supposer qu'il y a eu une incidence sur le développement au niveau macroéconomique, même si elle n'est pas quantifiée. Toutefois, ces résultats dépendent à la fois de la gestion économique qui fournit un contexte propice au développement du secteur privé et permet la durabilité de chaque sous-projet. Par exemple, comme il a été mentionné plus haut, les LDC de la DBZ (Zambie) et de la ZDB (Zimbabwe) ont été exécutées à une période

⁷ Il s'agit de DBSA (Afrique du Sud) qui possède une Unité chargée de l'environnement et de l'énergie durable, chargée de surveiller les impacts environnementaux de ses opérations.

où ces pays connaissaient de profonds changements économiques qui ont eu un effet négatif à la fois sur les IF et sur nombre des sous-projets financés.

3.3.8 Néanmoins, comme le montre le tableau ci-dessous, la situation est mitigée. Pour un certain nombre de LDC du secteur public, en dépit de l'examen a priori des sous-projets par la Banque, du moins au-dessus de la limite flottante, il existe des cas où les LDC n'ont pas entièrement atteint les objectifs des secteurs cibles approuvés par le Conseil. Par ailleurs, 10 LDC sur les 16 n'ont pas été entièrement décaissées, malgré les reports approuvés au cours de la période d'exécution. Aussi, les ressources affectées pour le financement des secteurs visés n'ont pas été entièrement consommées comme prévu, le PMR bénéficiaire payant les coûts, à la fois en termes de ressources " bloquées" dans les LDC, qui auraient pu faire l'objet d'une meilleure utilisation pour d'autres objectifs de développement ; et en termes de paiement de la commission d'engagement sur les soldes non décaissés.

Tableau 2 – Sous-secteurs visés (LDC du secteur public)

| LDC | Pays | Sous-secteurs visés | Montant signé (% décaissé) | Réalisé/ Commentaires |
|--------------------------|--------------------|---|-------------------------------|---|
| IDBE IV | Egypte | PME | 60 m. d'UC (68%) | Oui |
| BNA III | Tunisie | Industrie, agro-industrie, agriculture, tourisme et logement | 50 m. d'UC (100%) | Oui, mais forte concentration sur le secteur du tourisme (60% des prêts subsidiaires par montant) ⁸ |
| CPA II | Algérie | Coût de change des projets du secteur privé dans le secteur industriel et les services | 100 m. d' UC (88%) | Oui |
| LNDC II | Lesotho | Financement de PME et usines | 4.5 m. d'UC (71%) | La LDC n'a financé que des usines. |
| DBM III | Maurice | Financement des PME et bâtiments industriels | 5 m. d'UC (78%) | Le financement a dépassé les limites secondaires fixées dans l'accord de prêt. |
| BCM/B CP/BCM E/CIH | Maroc | PME du secteur industriel et du tourisme | 90 m. d'UC (62%) | Oui, mais concentration excessive sur le tourisme |
| CNCA IV | Maroc | Crédit rural et agro- industrie | 56.2 m. d'UC (100%) | Oui |
| BNDE VI | Maroc | Financement de PME | 70 m. d'UC (62%) | Oui |
| EADB V | Multi- régional | Industrie, agro-industrie, agriculture et tourisme | 15 m. d'UC (100%) | Oui |
| Nexim Bank | Nigeria | Industries d'exportation | 180 m. d'UC (100%) | Oui, mais des projets de substitution des importations ont été financés. |
| NACB II | Nigeria | Crédit rural | 100 m. d'UC (99%) | Oui |
| NIDB | Nigeria | Financement de PME et réhabilitation d'entreprises industrielles | 80 m. d'UC (87%) | Oui |
| BRD II | Rwanda | Financement de PME | 9,5 m. d'UC (61%) | Oui |
| DBSA I | Afrique du Sud | Infrastructures municipales | 75,6 m. d'UC (100%) | Oui, mais une partie de la LDC a servi à |

⁸ Le Rapport du Conseil indiquait que le financement du tourisme doit être concentré sur la modernisation et la réhabilitation. L'étude a montré que 33% des projets financés portaient sur de nouveaux projets.

| | | | | |
|-----|----------|--|--------------------|--|
| | | | | financer le projet d'aluminium <i>Mozal</i> au Mozambique. |
| DBZ | Zambie | Diversification de l'économie et augmentation des recettes d'exportation | 19,2 m. d'UC (92%) | Oui |
| ZDB | Zimbabwe | Réhabilitation et modernisation des PME | 10 m. d'UC (79%) | Oui |

(iv) Résultats en termes de développement au niveau du sous-secteur et des bénéficiaires ultimes

3.3.9 Les questions qui se posent lors de l'évaluation des résultats sur le développement au niveau du sous-secteur lorsque des indicateurs de mesure de ces résultats n'ont pas été inclus lors de la préparation de la LDC ont été discutées aux sections 1.3.4 et 1.3.9 de la méthodologie ci-dessus. Même les IF visités lors de l'étude ont fourni très peu d'informations sur eux-mêmes. Les informations disponibles sur les IF sont celles collectées lors des visites effectuées au niveau des sous-projets ; elles sont d'ailleurs parcellaires au point qu'il est difficile de tirer des conclusions fiables. Les informations fournies dans les RAP examinés étaient, dans beaucoup de cas, également insuffisantes pour des fins d'analyse. Ces réserves exprimées, cette section examine la notation utilisée pour mesurer les résultats en matière de développement économique et de réduction de la pauvreté. Elle s'achève sur les leçons tirées d'un certain nombre de sous-projets visités par le personnel et les consultants de la BAD dans le cadre des évaluations sur le terrain entreprises dans 8 IF. Ces leçons fournissent des exemples tangibles des divers types de résultats que peuvent et doivent atteindre les LDC.

3.3.10 Les sous-projets et les entreprises, qui sont les bénéficiaires ultimes des LDC, peuvent contribuer de diverses manières au développement économique des villes et régions dans lesquelles ils sont exécutés ou implantés. Comme il se doit, l'ampleur de leur incidence économique dépend largement du niveau de réussite de l'exécution des projets soumis aux IF pour financement par les lignes de crédit de la BAD, entre autres. L'impact d'un sous-projet sur le développement économique comprend un certain nombre d'éléments qui peuvent être regroupés sous deux grands ensembles :

les résultats sur le sous-secteur et les résultats sur le bénéficiaire du financement.

Les résultats sur le sous-secteur regroupent les contributions qu'un sous-projet apporte en termes de qualité des activités créées, élargies ou modernisées. En plus du succès réel de ces activités, l'on évalue leur compétitivité, les compétences acquises grâce au sous-projet, ainsi que leur contribution aux recettes en devises ou à l'épargne, à travers la substitution des exportations ou des importations.

Les résultats sur les bénéficiaires du financement regroupent les preuves tangibles de succès ou d'échec du bénéficiaire du financement auprès de qui le sous-projet est exécuté. En plus de la valeur ajoutée financière, qui est liée à la

rentabilité, il y a les taxes et autres contributions que le BU apporte au gouvernement, tant au niveau local que national, les emplois créés ou préservés, les avantages indirects pour d'autres entreprises, et le respect par le BU des normes et de la réglementation environnementales.

3.3.11 Le premier résultat est social, tant au sein qu'en dehors du projet ou de l'entreprise. Des exemples de ces résultats sont, entre autres, les effets positifs produits par une entreprise nouvellement créée ou élargie sur les économies locales et nationales. Au niveau local, une entreprise ou un projet peut acheter des biens et des services auprès des entreprises locales, et payer des taxes à l'administration locale. L'application de conditions de travail de qualité par un projet dans une localité pourrait avoir des effets sensibles et encourager les autres entreprises implantées dans cette localité à améliorer la situation de leurs employés. Par ailleurs, les entreprises ou les projets nouvellement établis peuvent introduire de nouvelles technologies ou méthodes de travail que peuvent copier les autres entreprises locales. Au niveau national, les projets florissants payent des impôts (directs et indirects), même si les nouvelles entreprises bénéficient souvent d'exonérations fiscales temporaires et d'autres incitations fiscales. Ces impôts peuvent être utilisés pour améliorer le bien-être de la population de tout un pays, particulièrement des couches les plus pauvres.

3.3.12 Les résultats par rapport à l'emploi sont généralement faciles à mesurer et sont systématiquement examinés dans les RAP préparés par la Banque. Ils comprennent notamment les emplois créés directement ou préservés dans les sous-projets financés par une LDC. Toutefois, ces informations sont souvent basées sur des renseignements préalables fournis au moment de l'approbation du sous-projet, et ne sont pas validées par la suite. Par conséquent, il existe le risque d'inclure des données sur des sous-projets qui ont ensuite connu des problèmes et pour lesquels l'objectif de création d'emplois n'aura pas été atteint. Aucun des IF du secteur public visités lors de l'étude, n'a pu fournir des informations a posteriori sur les emplois créés par les sous-projets financés.

3.3.13 En plus des résultats en termes d'emplois directs, on note également la création des emplois indirects dans les entreprises locales. Sur la base des entretiens avec les responsables des entreprises visitées lors des missions sur le terrain, l'on a pu observer qu'il existe avec de plus petites entreprises, de multiples liens qui pourraient, dans certaines circonstances, entraîner une création d'emplois indirects supplémentaires. Il s'agit entre autres, des possibilités suivantes :

- Pour les projets de tourisme : l'achat des vivres frais et des légumes, la décoration des chambres, les meubles, les uniformes des employés, les travaux d'imprimerie et le matériel de bureau, la maintenance et la sécurité. Par ailleurs, des emplois ont été créés pour des entrepreneurs qui fournissent des services directement aux lieux de villégiature tels que les restaurants, les bars, à l'artisanat, au transport et aux sports nautiques.
- Pour les projets manufacturiers et de transformation : la fourniture des matières premières, l'emballage, les services de transport, l'entretien des usines et des équipements.
- Pour les projets agroindustriels : le recrutement des agriculteurs pour cultiver certaines plantes à partir desquelles on peut extraire un produit commercial,

telles que le pyrèthre, qui est fourni à une usine par des centaines de petits cultivateurs.

Des estimations plus précises des emplois directs créés auraient exigé de passer avec chaque bénéficiaire, plus de temps que ne le prévoyait le calendrier établi. Par conséquent, ce point a été traité de manière plus qualitative dans la section ci-dessus relative aux résultats sur le plan social. Néanmoins pour les futures évaluations de chaque LDC, des dispositions seront prises en vue d'avoir plus de temps pour capter pleinement ces résultats.

3.3.14 Les résultats sur le développement communautaire sont liés aux avantages généraux que tire la zone, la ville ou le village situé autour du site du projet. L'exemple typique de ces avantages serait l'amélioration générale des conditions de vie des riverains, qui, pour la première fois ont de l'électricité grâce à un sous-projet d'extension du réseau de distribution au profit des zones à faibles revenus. Les autres impacts sur la communauté pourraient être les routes et les infrastructures construites pour une usine et qui peuvent être utilisées par les populations riveraines. Toutefois, le temps imparti à l'étude n'a pas permis de bien mesurer tous ces résultats, bien qu'ils aient été observés dans nombre de sous-projets visités.

3.3.15 Le tableau 3 ci-dessous et les sections suivantes résument les conclusions de l'évaluation de 16 LDC du secteur public (dont 8 ont été évaluées par des visites sur le terrain et les 8 autres par examen des RAP).

Tableau : Résultats sur le sous-secteur et sur le bénéficiaire ultime

| Période | 1984 à 1989 | 1990 à 1994 | 1995 à 1998 | Total |
|--|----------------|----------------|----------------|------------|
| Nombre d'évaluations | 6 | 7 | 3 | 16 |
| Montant moyen en millions d'UC | 65,0 | 44,1 | 75,2 | 57,8 |
| 1) Résultats sur le sous-secteur | | | | |
| Succès commercial des sous-projets | 1,0 | 1,1 | 1,7 | 1,2 |
| Concurrence accrue | 1,3 | 1,9 | 1,5 | 1,6 |
| Transfert des compétences | 1,2 | 1,7 | 0,5 | 1,3 |
| Augmentation des produits de substitution de l'import/export | 1,5 | 1,7 | 2,0 | 1,7 |
| Transfert des technologies | 1,2 | 1,7 | 2,0 | 1,5 |
| Moyenne | 1,2 | 1,6 | 1,7 | 1,5 |
| 2) Bénéficiaires ultimes | | | | |
| Valeur ajoutée financière | 1,5 | 2,0 | 1,7 | 1,8 |
| Contribution aux recettes de l'Etat | 1,3 | 1,1 | 2,0 | 1,3 |
| Emplois créés/préservés | 2,0 | 1,4 | 2,5 | 1,8 |
| Emplois indirects par l'utilisation des ressources locales | 2,0 | 0,7 | 2,5 | 1,5 |
| Protection de l'environnement | n/a | n/a | 2,5 | 2,5 |
| Moyenne | 1,7 | 1,3 | 2,1 | 1,6 |
| Renforcement du secteur financier | 1,2 | 0,3 | 2,0 | 0,9 |
| Note générale | 1,3 | 1,1 | 1,8 | 1,3 |

3.3.16 Comme l'indique le tableau ci-dessus, les résultats sur le sous-secteur sont légèrement meilleurs, avec une note de 1,5 (sur un total de 3), que les résultats sur les bénéficiaires ultimes, avec une note de 1,4. Toutefois, pour les deux types de résultats, la note moyenne des 16 LDC était en deçà de la note requise pour obtenir l'appréciation satisfaisante, qui est de 2,0. Mais une amélioration importante a été observée vers la fin de la période considérée, notamment au niveau des BU. D'une manière générale, ces notes indiquent que les impacts sur le développement économique et la réduction de la pauvreté sont modestes et en deçà des attentes placées sur le projet au moment de l'approbation des LDC. Ces résultats sont également le reflet de la situation économique difficile qui prévalait au cours de la période de l'étude, entre 1984 et 1994, lorsque beaucoup de pays concernés mettaient en oeuvre des programmes d'ajustement structurel. Pour ce qui est du bénéficiaire ultime, les résultats sont en partie imputables au fait que les LDC, par le biais des banques de développement, ont généralement financé des projets nouveaux qui présentaient donc un haut risque d'échec.

3.3.17 Seul un IF a obtenu une appréciation satisfaisante pour l'impact sur le sous-secteur, et un autre la même appréciation pour l'impact sur les bénéficiaires ultimes. Ces notes sont la conséquence de la faiblesse des résultats des sous-projets financés par LDC, avec seulement 5 sous-projets sur un total de 16 qui ont obtenu une bonne note dans la catégorie des activités réussies ; or ce point constitue probablement le plus important indicateur de la viabilité à long terme des résultats produits par les sous-projets. L'on a observé de meilleurs résultats en termes d'amélioration de la compétitivité, de compétences et de transfert des technologies, ainsi que pour la balance des paiements, 9 à 12 LDC ayant obtenu une note satisfaisante. Cependant, aucune LDC n'a obtenu une bonne note dans les cinq indicateurs de performance des sous-secteurs. Il convient de relever que le succès commercial des récents IF, quoique faible, est plus important que celui connu par les anciens IF.

3.3.18 La difficulté à évaluer les résultats pour les bénéficiaires ultimes est qu'en dépit du fait que 15 sur 16 LDC aient généré une valeur ajoutée satisfaisante pour les bénéficiaires ultimes et que 14 aient obtenu une note satisfaisante pour les résultats en termes d'emploi, beaucoup d'IF n'ont aucun moyen de mesurer ni les avantages tirés par les communautés locales, ni tout impact positif des sous-projets sur l'environnement. Cette faiblesse peut se justifier par le fait qu'au moment où ces LDC ont été approuvées, il y a 10 à 20 ans, ces questions n'étaient pas au centre des préoccupations tel que c'est actuellement le cas.

3.3.19 L'encadré ci-dessous présente des observations faites dans certains sous-projets visités, qui ont fourni des exemples particuliers et des leçons importantes pour s'assurer que les futures opérations de LDC produiront des résultats plus sensibles en matière de promotion du développement.

Projets de tourisme en Ouganda

Les deux sous-projets financés par la LDC concernent la privatisation et la réhabilitation des pavillons de safari dans les parcs nationaux à l'ouest de l'Ouganda, qui ont permis de réinsérer le pays sur l'échiquier du tourisme international. Contrairement au Kenya et à la Tanzanie, où le tourisme est très développé, l'Ouganda a pratiquement été oublié avec les troubles politiques qui ont affecté le pays à partir des années 1970 jusqu'aux années 1990. S'il est vrai que l'économie du pays a enregistré des améliorations depuis les années 1990, une grande partie de cette croissance s'est limitée à la capitale, Kampala et à ses environs. L'Ouest de l'Ouganda et les autres parties du pays ont connu une évolution plus lente, d'où la pauvreté extrême qui y est répandue.

Leçons : i) Les sous-projets situés loin de la capitale du pays et des grands centres commerciaux peuvent avoir un impact beaucoup plus important sur la pauvreté ; (ii) le développement d'un secteur touristique dynamique peut encourager la création d'emplois et offrir des opportunités aux fournisseurs locaux, en rapport avec les projets touristiques ; et (iii) il est difficile de mobiliser les fonds pour les projets des régions situées loin des principaux centres financiers.

Projets de substitution des importations

Deux projets manufacturiers (un en Tunisie pour la fabrication des couches et d'autres articles en papier et un autre pour la production des tôles en Ouganda) dépendent de matières premières et du matériel importés. La valeur ajoutée pour les bénéficiaires se limite d'abord aux emplois créés et aux quelques opportunités offertes aux entreprises locales, en termes de fourniture des biens et de prestation des services.

Leçons – (i) Les sous-projets de substitution des importations ne peuvent avoir qu'une modeste contribution à la réduction de la pauvreté et demeurent vulnérables à la concurrence des produits importés s'il n'ont pas un avantage autre que la main d'oeuvre à coûts réduits ; cet avantage est tout de suite annulé par les autres coûts locaux tels que le transport et l'énergie ; et ii) les sous-projets de substitution des importations doivent être perçus comme ayant une importance secondaire par rapport aux projets d'exportation ou ceux orientés vers la transformation des produits agricoles locaux ou des ressources naturelles, pour lesquels la valeur ajoutée augmente avec la quantité et il existe des avantages comparatifs, dans le cas contraire, on peut les créer.

Usine de fabrication des carreaux au Nigeria

Ce projet a démarré avec une carrière et l'exportation des blocs de granite, et l'on a ensuite commencé à tailler et à polir les carreaux de granite. Ces carreaux étaient vendus sur le marché local, ce qui a considérablement augmenté les bénéfices et créé des emplois directs dans le secteur local du bâtiment.

Leçon – La mise en valeur des ressources naturelles peut permettre de créer des entreprises ayant un avantage comparatif, qui à leur tour, peuvent avoir un effet sensible et durable sur la réduction de la pauvreté.

Création/préservation des emplois

Dans les IF que nous avons visités et les RAP que nous avons examinés, les résultats escomptés sur l'emploi figurent dans le rapport d'évaluation envoyé par l'IF à la BAD en vue du financement ; mais cet aspect ne fait pas l'objet d'une évaluation a posteriori pour vérifier que cet objectif a été atteint. Dans nombre de cas, l'objectif de création et/ou de préservation des emplois a priori était généralement surestimé par rapport à sa réalisation. Les IF sont conscients que les prévisions importantes en matière de création et préservation des emplois sont plus attrayantes pour la BAD en termes de LDC. Par conséquent, l'étude a montré que pour les sous-projets visités, les impacts sur l'emploi étaient généralement surestimés.

Leçon : Il faut demander aux IF de produire des évaluations a posteriori des emplois effectivement créés ou préservés dans les rapports réguliers qu'ils soumettent à la Banque.

South African Municipal Infrastructure Investments (Investissements sud-africains dans les infrastructures municipales)

Dans les deux municipalités visitées dans la province de Gauteng à proximité de Johannesburg, un bon nombre de sous-projets d'infrastructures urbaines financés par LDC ont été visités. Il s'agit d'un projet d'électrification visant à connecter pour la première fois les ménages à faibles revenus au réseau électrique, d'un projet de revêtement des routes, d'un projet pour l'écoulement des eaux pluviales pour une autre zone habitée par les ménages à faibles revenus, d'un projet d'extension du centre de distribution électrique pour permettre à davantage de ménages de ce connecter, et d'un projet de construction d'une nouvelle route pour désengorger la circulation dans les zones d'habitation des populations à faibles revenus.

Leçons– (i) Les investissements en infrastructures augmentent la capacité du pays pour la croissance et le développement. Des investissements productifs supposent une extension, non seulement des infrastructures physiques, mais aussi des investissements sur les ressources humaines ; (ii) les investissements sur les infrastructures ont des effets directs et indirects sur l'emploi. La création d'emplois indirects dépend de la mise en place des infrastructures elles-mêmes, tandis que les performances indirectes découlent de l'effet d'entraînement. La création d'emplois directs dans le cadre d'un projet intervient dans deux phases : lors de l'exécution et à la phase de l'exploitation ; et (iii) il est très important de faire correspondre le type d'emplois créés avec la main d'oeuvre disponible : dans les pays en développement, il y a un manque d'opportunités d'emplois pour la main d'œuvre non qualifiée, et l'on doit tenir compte de cet aspect au moment de l'élaboration des projets d'investissement sur les infrastructures.

Unités de production au Lesotho

La totalité d'une LDC a été utilisée pour financer la construction d'unités de production par une banque de développement. Et ces unités ont été données sous bail à des sociétés de textiles étrangères qui ont recruté jusqu'à 10.000 personnes, dont 90% de femmes. Les prêts subsidiaires attendus pour le secteur des PME qui devaient représenter 60% de la ligne de crédit n'ont pas été accordés, les promoteurs locaux n'ayant pas soumis de propositions convenables.

Leçons – (i) Les entreprises étrangères peuvent créer des emplois potentiellement importants en termes de réduction de la pauvreté ; (ii) les secteurs tels que le textile peuvent rapidement générer de multiples emplois bien rémunérés, notamment pour les femmes ; et (iii) lors de la préparation et de la structuration d'une LDC, il faut tenir compte des conditions économiques locales et d'une évaluation réaliste du secteur privé, notamment l'identification des principaux secteurs et leurs performances, ainsi que leurs perspectives à moyen et long terme. Pour accorder une LDC aux PME par exemple, il faut que les chefs d'entreprises aient un réel besoin de financement. Par ailleurs, les PME visées doivent être évaluées pour s'assurer qu'elles remplissent les critères de la Banque en matière de prêts.

Les fleurs au Rwanda

Une LDC accordée au Rwanda a été surtout orientée vers l'appui aux activités traditionnelles. Il y avait un projet de floriculture prévoyant la mise en place de la première plantation de fleurs destinées uniquement à l'exportation vers l'Europe.

Leçons – (i) Bien que les résultats à court terme sur la pauvreté prévus par les entreprises locales bénéficiant d'un appui constituent des facteurs déterminants pour l'accès aux LDC qui doivent être utilisées à ces fins, il existe cependant des risques importants quant à l'utilisation des LDC en devises pour financer des prêts subsidiaires en monnaie locale, et au manque de viabilité à long terme de bon nombre de secteurs traditionnels ; et (ii) les nouveaux secteurs, notamment dans les pays tels que le Rwanda, où il existe très peu de secteurs de production, peuvent faciliter la diversification de l'économie et la création des opportunités de réduction substantielle de la pauvreté, surtout si des femmes et d'autres groupes vulnérables sont recrutés en grand nombre.

Projets impliquant des agriculteurs externes

Leçons – (i) Les sous-projets qui impliquent la transformation et l'exportation des produits agricoles cultivés par les locaux peuvent avoir un effet sensible sur la pauvreté ; et (ii) les sous-projets tels que la transformation du lait permettent aux agriculteurs d'avoir une plus grande part du marché et de faire des gains plus importants que ceux qu'ils auraient obtenus en vendant leurs produits sur les marchés locaux.

Matériaux de construction

Un sous-projet visité en Tunisie était une carrière de pierres située à 40 km à l'Est de Tunis, mais à proximité d'autres carrières similaires. Les ventes étaient affectées par les retards dans la mise en oeuvre de la réglementation gouvernementale qui prévoyait la fermeture des carrières situées à proximité des zones résidentielles, et le ralentissement du secteur touristique. Compte tenu de la concentration de cette activité, les routes ont été sérieusement endommagées par le passage des camions alors qu'elles influent positivement sur le transport des produits agricoles locaux, étant donné qu'il s'agissait d'une zone essentiellement agricole.

Leçon – La capacité de l'IF à identifier et à surveiller les impacts sur l'environnement doit faire l'objet d'une évaluation minutieuse.

4. Efficacité des lignes de crédit accordées au secteur privé et leur incidence sur le développement

4.1 Efficacité au niveau de la Banque

4.1.1 Le même cycle des projets à cinq phases est suivi aussi bien pour les lignes de crédit accordées au secteur privé que pour celles du secteur public, même si le principe et la procédure utilisés ont été adaptés de manière à tenir compte des différents marchés, plus compétitifs, dans lesquels ces opérations ont été exécutées. Ces opérations ont également pu bénéficier de la grande expérience acquise par la Banque au cours des 35 dernières années dans l'exécution des lignes de crédit par le truchement des intermédiaires financiers.

4.1.2 En constituant son portefeuille de lignes de crédit accordées au secteur privé, la Banque a mis en place une stratégie efficace qui consiste à choisir les principales banques de certains pays pour compenser le risque de prêter à des banques moins importantes dans d'autres où les capacités de croissance de ces dernières peuvent être démontrées. En général, les possibilités de prêter à des intermédiaires financiers du secteur privé sont plus grandes dans un secteur financier plus développé, en termes de nombre de banques opérant dans ce secteur financier. Comme première démarche à effectuer dans un nouveau marché, et avant toute discussion avec des IF potentiels, l'on a démarré le cycle des projets par une étude en profondeur du secteur financier et une analyse comparative des intermédiaires financiers potentiels. L'expérience des autres banques multilatérales de développement créancières opérant dans ces marchés a également été prise en compte. Cette étude initiale et la commercialisation du produit des lignes de crédit de la Banque ont été entreprises dans tous les pays où les lignes de crédit du secteur privé ont été exécutées, et les informations de base nécessaires et la justification du choix des intermédiaires financiers ainsi identifiées pour les opérations des lignes de crédit ont été entièrement expliquées dans les rapports adressés au Conseil d'administration pour des opérations particulières lorsqu'elles étaient soumises à l'approbation.

4.1.3 Étant donné que la Banque fait face à un risque de crédit direct pour ces opérations, tous les aspects liés aux IF, à savoir l'appropriation, l'organisation, la gestion du risque et les résultats financiers ont été profondément examinés. Il y a dans l'échantillon deux exemples qui incluent l'assistance technique dans le financement offert par la Banque pour combler les lacunes spécifiques qui ont été identifiées au cours de l'évaluation, et une tendance à la hausse a été relevée dans l'octroi aux banques commerciales de LDC accompagnées de l'assistance technique. La ligne de crédit a été conçue comme instrument servant à encourager l'intermédiaire financier à créer de nouveaux produits et services, plutôt que pour combler tout simplement un vide financier. La Banque étant souvent en concurrence avec d'autres créanciers pour conclure des marchés avec les intermédiaires financiers, la question de la coordination avec d'autres banques multilatérales de développement est de peu d'importance. Bien qu'initialement axées sur les PME, les LDC accordées au secteur privé ont vu leurs objectifs étendus pour couvrir une vaste gamme d'activités contribuant au développement du secteur privé (telles que les télécommunications et l'énergie). Ce

faisant, l'objectif de financement de projets qui se situent en dessous de la taille normale admissible pour accéder aux prêts directs a parfois été perdu de vue. Toutefois, des efforts ont été faits pour fixer des objectifs très précis en termes de création d'emplois, de génération de recettes et/ou de l'épargne en devises, ainsi que de recettes fiscales supplémentaires. De plus, les LDC ont été utilisées comme moyen novateur de soutien aux PME, à travers par exemple le financement d'opérations de crédit-bail et de franchisage.

4.1.4 La signature des contrats, tout comme les décaissements, s'est effectuée en général à un rythme accéléré pour les lignes de crédit accordées au secteur privé, en raison de la procédure différente utilisée. Les décaissements effectués dans le cadre des LDC du secteur privé se font par tranches (d'habitude en 2 ou 3 tranches égales), comme convenu au moment de la signature du contrat. L'intermédiaire financier soumet alors une liste des sous-projets approuvés pour un montant équivalent à la tranche décaissée. La Banque s'assure que les fonds ont été utilisés conformément aux objectifs de la ligne de crédit avant que la tranche suivante ne soit approuvée, ce qui se fait généralement lors d'une mission de contrôle. En conséquence, les lignes de crédit du secteur privé se sont caractérisées par des rythmes de décaissement plus satisfaisants que celles du secteur public - généralement dans un délai de 2 ou 3 ans à compter de la date de signature du contrat. Cependant, l'on a trouvé dans l'échantillon deux exemples où des fonds avaient été décaissés pour des investissements qui ne correspondaient pas aux objectifs de la ligne de crédit⁹. Ce système ne prévoit pas de procédure par laquelle la Banque peut évaluer la qualité du sous-projet financé, sauf a priori, l'IF étant considéré comme mieux placé pour porter un jugement sur le crédit et sur le risque même du projet.

4.1.5 Les lignes de crédit du secteur privé doivent en général faire l'objet de rapports semblables à ceux des lignes de crédit du secteur public. L'analyse des accords de prêt accordés sur lignes de crédit comprenait des critères de suivi permettant à la Banque de recevoir régulièrement des informations concernant à la fois la situation financière de l'intermédiaire financier et l'utilisation des fonds prêtés pour financer les sous-projets. Ces critères de suivi comprennent entre autres, la soumission des états financiers, les informations sur les événements survenus qui pourraient avoir un impact sur la situation financière de l'intermédiaire financier, les rapports sur les sous-projets financés et la confirmation que ces sous-projets ont respecté la réglementation de la Banque en matière d'impact environnemental et de passation de marchés. L'étude a néanmoins montré que dans quelques cas, de tels rapports n'ont pas été reçus dans les délais. Un rapport annuel de contrôle élargi a maintenant été introduit par OPEV. Ce rapport comprend des indicateurs de mesure des résultats des projets financés.

⁹ C'étaient toutes deux des LDC régionales. Dans l'un des exemples, les fonds ont été utilisés comme ligne de crédit permanente pour l'importation de produits pétroliers par trois bénéficiaires en Guinée (Total, Mobil et Shell). Les facilités accordées à ces sociétés existaient déjà en francs CFA et ont été refinancées avec la ligne de crédit en dollars accordée par la BAD. Il a été demandé à l'IF de refinancer ces facilités avec ses propres ressources et de réaffecter les fonds aux projets des PME. Dans l'autre exemple, l'IF a déboursé les fonds pour un projet touristique situé dans l'île de La Réunion. Cependant, avant que la Banque ne s'en rende compte, l'emprunteur avait déjà réglé le prêt d'avance à cause des préoccupations sur la dévaluation de la monnaie locale par rapport à l'euro, monnaie dans laquelle le prêt subsidiaire avait été libellé.

4.1.6 Les premières LDC accordées au secteur privé ont été décaissées en fin 2002. Mais les RAP n'avaient pas été faits pour ces opérations au moment de l'étude.

4.1.7 Sur la base de ces conclusions, les recommandations ci-après sont faites. Elles portent sur les voies et moyens d'accroître l'efficacité de cet instrument qu'est la ligne de crédit du secteur privé. Il s'agit :

- de prendre en considération d'autres lignes de crédit à octroyer aux institutions financières non bancaires du secteur privé comme les sociétés de crédit-bail ou de franchisage, lorsqu'on peut montrer que ces institutions peuvent mieux canaliser les fonds alloués à un sous-segment particulier (les petites entreprises par exemple) ;
- d'obliger les intermédiaires financiers à soumettre dans les meilleurs délais les rapports sur l'état d'avancement des travaux, ainsi que les rapports d'achèvement ;
- de veiller à ce que ces rapports contiennent suffisamment d'informations sur la contribution des lignes de crédit au développement économique et à la réduction de la pauvreté. Comme l'indique l'étude, il est très difficile d'évaluer l'impact de ces lignes de crédit après coup lorsque les informations de base nécessaires n'ont pas été collectées au préalable ;
- d'assurer un contrôle rigoureux en effectuant des visites aux exemples de sous-projets.

4.2 Efficacité pour les banques privées et les institutions financières non bancaires

4.2.1 L'extension des lignes de crédit aux intermédiaires financiers du secteur privé marque une nouvelle orientation stratégique pour la Banque, bien que les lignes de crédit du secteur privé aient déjà été octroyées avant 1999 par d'autres banques multilatérales de développement dans les PMR¹⁰. Toutefois, pour la moitié des intermédiaires financiers figurant dans l'échantillon, la ligne de crédit de la BAD représentait un instrument novateur, et encourageait l'intermédiaire financier à mettre en place un produit de financement à moyen terme destiné au financement des investissements et à acquérir l'expertise pour y arriver.

4.2.2 Le financement des LDC a produit un effet positif sur les bilans des IF grâce à l'octroi de fonds suffisants pour combler le déficit des emprunts à l'échéance. De nombreux intermédiaires financiers ont fait part des effets catalyseurs quant à l'intérêt manifesté par les autres institutions financières (publiques et commerciales) en fournissant des facilités similaires une fois que l'usage effectif de la ligne de crédit de la BAD a pu être démontré. Il y a aussi eu des indications à l'effet que les agences locales de notation tiennent compte de l'« appui » d'une BMD à l'endroit d'une banque commerciale locale, ce qui peut aider les banques dans la mobilisation de capitaux supplémentaires sur le marché financier, ou d'obtenir des prêts commerciaux avec intérêt à plus long terme.

¹⁰ Principalement la CDC, la DEG, la BEI, la SFI et Proparco.

4.3 Effets des LDC accordées au secteur privé sur le développement

(i) Résultats sur le développement - développement du secteur financier

4.3.1 Dans l'étude précédente, les résultats des LDC accordées au secteur privé pour le secteur financier ont été évalués à l'aide de quatre indicateurs, à savoir une intermédiation accrue dans le domaine financier, la création de nouveaux produits, la mobilisation des fonds, et l'amélioration des pratiques réglementaires et de la gouvernance. Ces quatre critères peuvent être considérés comme un mandat pour la première évaluation inscrite dans l'étude - celle du développement du secteur financier. Toutes les lignes de crédit du secteur privé, à l'exception d'une seule, avaient atteint le premier objectif : investir les faibles ressources à long terme dans les marchés financiers des PMR. L'effet le plus important a été observé au Nigeria où la capacité d'emprunt extérieur des banques commerciales était égale à zéro jusqu'à très récemment. L'émergence du secteur bancaire privé, capable et prêt d'accepter les obligations des dettes extérieures à moyen terme et de cofinancer les projets avec les banques internationales est un aspect positif qui a été encouragé par les LDC de la Banque.

4.3.2 Quant à la création de nouveaux produits, le produit LDC a été utilisé essentiellement pour les prêts à long et à moyen termes destinés à financer les projets ou à financer l'achat de biens d'équipement. L'on ne peut pas vraiment considérer ces produits comme des innovations au niveau du secteur, bien que cela puisse être le cas pour les IF pris individuellement. Les structures de financement des projets ont rendu plus complexes la gestion des risques et l'évaluation des différentes sortes de garanties. Une LDC et deux prêts subsidiaires dans le cadre d'une deuxième ont été utilisés pour financer les transactions de crédit-bail. Cela suppose par définition qu'une réglementation et une législation appropriées avaient été mises en place avant que ces transactions n'aient lieu. Néanmoins, l'appui accordé aux produits du crédit-bail, qui peuvent se développer davantage et sont particulièrement attrayants pour les petites entreprises qui ne peuvent pas fournir d'autres garanties, est considéré comme un résultat positif.

4.3.3 La mobilisation des fonds a été plus forte dans la partie réduite de l'éventail par rapport au montant total de la LDC, ces fonds étant équivalents ou inférieurs à 8 000 000 d'UC. Les prêts accordés aux lignes de crédit du secteur privé ont été concentrés sur les sociétés à bon risque, et n'ont eu en général aucun impact sur certains problèmes identifiés dans les secteurs bancaires concernés. Les règles de la Banque centrale ainsi que la législation nationale ont, plus que les forces du marché et les comparaisons entre groupes de pairs, montré la voie à suivre dans les domaines tels que la gouvernance ou l'amélioration des conditions de travail dans le secteur industriel.

4.3.4 Dix LDC ont été considérées comme ayant donné satisfaction ou très grande satisfaction, une a été moins satisfaisante et une autre a été jugée peu satisfaisante. La conclusion générale est que 66% des opérations examinées ont eu un effet positif sur le développement du secteur financier, et donc, sur le développement économique du PMR dans lequel elles ont été menées.

4.3.5 Il convient toutefois de noter que jusqu'en 2003, la réforme du secteur financier a suivi différentes approches au sein de la Banque et que jusqu'à présent, les LDC n'en sont pas les moteurs essentiels. Dans la politique du Groupe de la Banque sur les secteurs financiers, l'on reconnaît que les lignes de crédit doivent s'intégrer parfaitement dans cette optique plutôt que de servir simplement les objectifs précisés dans le développement d'un secteur particulier. L'on envisage que « ... la Banque cherche à faire des lignes de crédit des instruments directs de renforcement de la concurrence, de promotion de la bonne gouvernance à l'intérieur des institutions financières, et d'aide aux pays à système financier développé pour leur intégration aux marchés mondiaux »¹¹. Cette approche globale vis-à-vis du développement du secteur financier doit s'intégrer dans les documents stratégiques et les plans d'action des pays pour un soutien accru au développement du secteur financier dans les PMR. A ce jour, un seul plan stratégique pour le secteur financier a été élaboré et exécuté au Mozambique. Toutefois, la politique prévoit dans l'avenir un rôle plus renforcé des LDC des secteurs public et privé dans le développement du secteur financier.

(ii) Résultats sur le développement - les institutions financières

4.3.6 Comme indiqué ci-dessus, les lignes de crédit accordées aux intermédiaires financiers du secteur privé avaient déjà été étendues dans les PMR par d'autres banques multilatérales de développement avant 1999¹². Comme nous l'avons indiqué, le principal effet positif sur les bilans des intermédiaires financiers est l'octroi de fonds suffisants pour combler le déficit des emprunts à l'échéance, mais dans certains cas (le Nigeria par exemple), les LDC ont permis aux IF de mettre en place un nouveau produit pour les prêts à moyen terme. Au moment de l'étude précédente, il n'a été rapporté aucun cas de prêt non performant parmi les prêts subsidiaires financés. C'est un bon résultat qui a été atteint, en dépit de l'augmentation, dans l'ensemble, du nombre de prêts non performants dans plusieurs des pays concernés par cette période, surtout en Égypte et en Tunisie. Il convient toutefois de noter que plusieurs prêts subsidiaires se trouvent encore au premier stade de l'échéance, et qu'aucun résultat positif à moyen terme ne peut être prévu en faveur des intermédiaires financiers. L'étude a montré que les IF ont surtout utilisé les fonds pour financer les entreprises clientes existantes. Cette mesure aura eu pour conséquence de consolider la part de ces secteurs que détiennent les intermédiaires financiers dans le portefeuille.

4.3.7 Quant à leur gestion des lignes de crédit, surtout comme conséquence du mécanisme employé, ils ont réalisé de bons résultats dans leurs décaissements, à l'exception de la ligne de crédit multinationale du Togo qui a été mentionnée auparavant, et d'une deuxième opération multinationale réalisée à Maurice. Dans le deuxième cas, la deuxième tranche a été annulée à la demande de l'intermédiaire financier qui avait obtenu d'une banque commerciale, un financement à terme à des conditions plus favorables pour l'équivalent de cette tranche. En Égypte, une seule ligne de crédit avait été payée d'avance à la suite du rachat de l'intermédiaire financier par un important groupe bancaire international (HSBC).

¹¹ La Politique du Groupe Bancaire concernant le Secteur Financier, 29 Juillet 2003. Paragraphe 5.5.4

¹² Particulièrement la CDC, la DEG, la BEI, la SFI et Proparco.

4.3.8 Le développement institutionnel a été observé à deux niveaux. Tout d'abord, l'interaction qui a eu lieu pendant l'évaluation et le contrôle des opérations a donné lieu à un transfert des meilleures pratiques en matière de financement des investissements et de gestion des risques liés aux crédits. Ensuite, pour deux opérations (Amen Bank, Tunisie et CAL Merchant Bank, Ghana), la Banque a apporté une assistance technique particulière comme partie du prêt. Dans l'un et l'autre cas, cette assistance a été appréciée à sa juste valeur par les IF bénéficiaires.

4.3.9 La plupart des intermédiaires financiers du secteur privé qui se sont montrés parfaitement conscients de l'intérêt qu'il y a à intégrer dans leurs méthodes d'évaluation, la détermination de l'effet des lignes de crédit sur l'environnement l'avaient déjà fait avant que la LDC ne soit négociée et signée, souvent sur ordre des autres bailleurs de fonds. Ainsi, les conditionnalités de la Banque peuvent avoir aidé à renforcer la prise de conscience de l'importance qu'il y a à s'assurer que les projets financés obéissent à la réglementation locale en matière d'environnement. On note aussi quatre exemples (CFC, FSB, MCB et UBA) où l'intervention de la Banque a eu un effet très positif. A la suite des négociations avec la Banque, la CFC Kenya a mis en place une politique de gestion de l'environnement (EMP). La Banque a aussi assuré la formation d'un conseiller en matière d'environnement désigné par l'IF. Grâce à ses relations avec la Banque et la SFI, FSB Nigeria dispose désormais d'une politique de sensibilisation assez avancée en matière d'environnement et est signataire de la Déclaration des institutions financières des Nations Unies sur le programme de l'environnement qui porte sur l'environnement et le développement durable. À la MCB (Maurice), une politique environnementale a été adoptée à la suite de la signature de la LDC, et une formation interne en gestion des risques liés à l'environnement a été organisée par la Banque à l'intention du personnel. Au moment de l'évaluation, UBA (Nigeria) n'avait aucune politique environnementale, mais elle est actuellement en train de finaliser l'intégration des mesures de respect de l'environnement dans son processus d'étude, sur la base de son interaction avec la Banque.

(iii) Résultats sur le développement - les objectifs sectoriels

4.3.10 La conception de l'instrument comporte bien évidemment un certain risque de mauvaise allocation des ressources, mais les exemples dans les LDC qui ont été passés en revue sont peu nombreux, et dans deux cas, la Banque a pris des mesures de redressement chaque fois qu'un problème a été identifié. Toutefois, le financement de projets énergétiques à moyenne et grande échelle au Nigéria et en Tunisie par les lignes de crédit demande une limitation plus stricte du coût des investissements qu'il faut appliquer aux sous-projets pour que le financement par LDC continue de viser les petits projets lorsqu'il s'agit d'un objectif précis de la ligne de crédit et que la valeur proportionnelle ajoutée du produit de la LDC sur le plan du développement économique risque d'être plus élevée. Cette mesure éviterait aussi la bousculade en termes d'obtention de crédits quant aux petits projets dont l'accès au financement à terme est problématique.

4.3.11 Le tableau 4 ci-dessous résume dans quelle mesure il a été estimé que les LDC ont atteint les sous-secteurs visés.

Tableau 4 –Sous-secteurs visés (lignes de crédit octroyées au secteur privé)

| Ligne de crédit | Pays | Sous-secteurs visés | Montant signé (% décaissé) | Réalisé/Observations |
|------------------------|----------------|---|-------------------------------------|--|
| HSBC/EBB | Egypte | Développement du secteur privé (industrie et tourisme) | 50 millions de dollars E.U. (100%) | Oui |
| SCB | Egypte | Développement du secteur privé (industrie et tourisme) | 70 millions de dollars E.U. | Oui |
| Banque d'affaires CAL | Ghana | Industries d'exportation et substitution des importations | 5 millions de dollars E.U. (100%) | Oui |
| CFC | Kenya | PME dans les secteurs industriel, agroindustriel et touristique | 7 millions de dollars E.U. (100%) | Oui |
| GBM | Mauritanie | Financement des PME | 10 millions des dollars E.U. (100%) | Utilisés surtout pour financer les sociétés existantes clientes de cet IF, y compris les PME |
| MCB | Multi-régional | Intégration régionale à travers l'appui apporté aux projets des investisseurs mauriciens implantés dans les pays voisins. | 100 millions de dollars E.U. (54%) | Seulement 50% de la première tranche utilisée hors de Maurice. Deuxième tranche annulée à la demande de l'intermédiaire financier. |
| ETI | Multi-régional | Financement des PME, en particulier les industries d'exportation. | 20 millions de dollars E.U. (50%) | Fonds initialement utilisés pour financer le crédit renouvelable destiné aux importations pétrolières en Guinée. Maintenant réaffectés au financement des PME. |
| FSB | Nigéria | Appui au développement durable des entreprises et des | 18 millions de dollars E.U (100%) | 50% utilisés pour financer de grands projets de gaz naturel liquéfié. Le reste |

| | | | | |
|-------------------|---------|--|------------------------------------|--|
| | | PME, et renforcement des liens économiques | | affecté aux investissements dans le secteur des services. |
| UBA | Nigeria | Appui au développement durable des entreprises et des PME, et renforcement des liens économiques | 30 millions de dollars E.U (100%) | 50% utilisés pour financer de grands projets de gaz naturel liquéfié. Le reste affecté aux investissements dans le secteur des services. |
| Amen Bank | Tunisie | Projets industriels et touristiques | 20 millions de dollars E.U. (100%) | 46% de la ligne de crédit utilisés pour financer des turbines à gaz servant à la production d'électricité. Le reste affecté aux projets touristiques |
| Banque de Tunisie | Tunisie | Projets industriels et touristiques | 30 millions d'euros (100%) | Entièrement affectés aux projets touristiques |
| Tunisie Leasing | Tunisie | Financement des PME à travers des transactions de crédit-bail | 8 millions de dollars E.U. (100%) | Oui |

Étant donné le mode de décaissement utilisé, il n'est pas surprenant de constater qu'une forte proportion de LDC (10 sur 12) figurant dans l'échantillon a été entièrement décaissée. Bien que les prêts subsidiaires aient été prévus comme prêts à moyen terme destinés à l'équipement, au financement du capital et, en cas de besoin, pour servir de fonds de roulement, l'examen des lignes de crédit du secteur privé a confirmé l'existence de quelques exemples où les prêts subsidiaires n'ont pas obéi à ces critères, en leur qualité de prêts à court terme utilisés comme crédits aux fournisseurs ou comme facilités de rabais sur factures, comme l'indique le tableau ci-dessus.

(iv) Résultats sur le développement au niveau des sous secteurs et des bénéficiaires finals

4.3.12 Étant donné que tous les IF qui sont compris dans l'échantillon ont été visités, une analyse détaillée des sous-secteurs financés a pu être faite comme l'indique le tableau ci-dessous :

Tableau 5: Répartition des prêts des lignes de crédit octroyées au secteur privé

| Secteur | Nombre de sous-projets | % du total | Montant des prêts subsidiaires (en millions de dollars EU) | % du total |
|--------------------------------------|------------------------|--------------|--|-------------|
| a) Hôtels et tourisme | 26 | 31 | 85,90 | 30 |
| b) Pétrole, gaz et énergie | 15 | 18 | 82,15 | 29 |
| c) Industrie de transformation | 17 | 20 | 38,07 | 13 |
| d) Santé et éducation | 6 | 7 | 30,85 | 11 |
| e) Autres infrastructures | 2 | 3 | 15,13 | 6 |
| f) Agro-industrie | 10 | 12 | 13,50 | 5 |
| g) Services financiers (crédit-bail) | 3 | 4 | 10,00 | 3 |
| h) Télécommunications | 2 | 3 | 7,00 | 2 |
| i) Autres services | 2 | 3 | 2,4 | 1 |
| Total | 83 | 100 % | 285,00 | 100% |

4.3.13 Si l'on écarte les prêts subsidiaires accordés aux sociétés de crédit-bail, la somme moyenne des prêts subsidiaires est de 3,48 millions de dollars EU. Ceci est la conséquence de certains gros prêts subsidiaires accordés au secteur de l'énergie plutôt qu'une indication de la taille de l'emprunteur. Le tableau indique aussi que 49% en nombre et 59% en valeur des prêts subsidiaires se trouvent concentrés dans les secteurs de l'énergie et du tourisme. Cela reflète la latitude qui a été laissée aux IF privés dans le choix des sous-projets, et la capacité des deux secteurs à générer des recettes en devises leur permettant de rembourser ces prêts sans encourir de risque de change. Ainsi, le produit est particulièrement attrayant pour les entreprises qui opèrent dans ces secteurs. Toutefois, cette répartition montre bien que l'impact sectoriel général a été plutôt large comme nous le verrons ci-après.

4.3.14 Dans le secteur du tourisme, les sous-projets financés se situent surtout dans trois pays : la Tunisie, l'Île Maurice et l'Égypte, et concernent aussi bien l'amélioration ou la rénovation des installations existantes que de nouveaux investissements. En Tunisie, les deux LDC ont été signées au moment où le gouvernement appuyait fortement les efforts visant à accroître la valeur ajoutée des installations touristiques par l'amélioration des installations existantes, politique qui semble avoir porté des fruits en 2004 avec une augmentation de 17,2 % des nuitées, et un accroissement de 17,7% des recettes enregistrées. Le travail effectué sur certains des 11 sous-projets financés s'est achevé à temps et semble avoir contribué à cette relance. En Égypte et à Maurice, les projets financés étaient surtout de nouveaux investissements. Le seul plus gros investissement financé dans le secteur du tourisme et de l'hôtellerie est un nouvel hôtel 5 étoiles aux Seychelles, financé par la LDC de la MCB.

4.3.15 Dans le secteur de l'énergie, la majorité des sous-secteurs financés se trouve en Égypte et au Nigeria, deux grands producteurs et exportateurs d'énergie. Ces sous-projets concernent les installations de production d'électricité et de gaz naturel liquéfié, de distribution de gaz, et une usine d'embouteillage de gaz. Les projets

financés étaient importants et l'un des cas (la production de gaz naturel liquéfié au Nigéria) est le plus gros projet énergétique en cours dans le pays. Un prêt de 100 millions de dollars EU a aussi été accordé par la Banque pour ce projet. Par conséquent, ajouter d'autres prêts subsidiaires accordés par LDC est considéré comme ayant une faible incidence. Trois des prêts subsidiaires accordés dans ce sous-secteur ont été annulés depuis, parce que non conformes aux termes de l'accord de financement. Leurs fonds ont été réaffectés par l'IF pour financer des projets d'investissement éligibles des PME. Un projet innovateur de production d'éthanol à l'échelle industrielle a été financé à l'Île Maurice. Ce projet cadre avec les stratégies gouvernementales de diversification du secteur du sucre, et comporte les implications suivantes : a) la valeur ajoutée locale provenant de la transformation de la molasse en éthanol est considérable et estimée à 50%, b) le projet pourra générer un accroissement des recettes d'exportation de l'ordre de 3 millions de dollars EU par an, c) le projet a attiré une alliance stratégique avec le plus grand distributeur mondial d'éthanol (le groupe ALCO de Belgique), et d) les multiples applications de l'éthanol (carburant biologique, produits pharmaceutiques, boissons et cosmétiques) créeront des opportunités à moyen et à long termes pour le développement des marchés et des produits.

4.3.16 L'utilisation des lignes de crédit pour le financement des projets dans le secteur industriel est quelque peu sous-évaluée dans le tableau, en raison de l'exclusion des sous-projets financés dans le cadre des transactions de crédit-bail (voir ci-dessous) qui sont faites surtout dans les sous-secteurs de l'industrie et des services. Des 17 projets financés, 6 sont surtout producteurs pour l'exportation, et les autres pour la substitution des importations. 47% d'entre eux se trouvaient en Égypte qui possède le secteur industriel le plus important de tous les pays qui figurent dans l'échantillon.

4.3.17 La santé et l'éducation sont le quatrième plus grand sous-secteur financé en termes de montants de prêts accordés, plutôt que du nombre de projets. Quatre des sous-secteurs sont liés à la production de produits pharmaceutiques et d'appareils médicaux destinés au marché local (Égypte). Le financement a aussi porté sur la construction d'une clinique privée (en Mauritanie) et sur le financement de l'équipement destiné à la nouvelle faculté dentaire dans une université privée en Égypte. L'Université urbaine du Six octobre a ouvert ses portes en 1996 et compte maintenant 16 730 étudiants avec 30% de filles environ. Près de 32% d'étudiants viennent de l'étranger, surtout des pays arabes voisins. L'université génère donc des recettes en devises et offre des opportunités aux étudiants égyptiens qui pourraient autrement aller étudier à l'étranger.

4.3.18 Les autres infrastructures comprennent deux projets financés par la ligne de crédit de la MCB. Un prêt subsidiaire a financé la seconde phase de construction d'un chantier naval mis en place comme investissement conjoint entre des partenaires locaux et français. Ce projet soutient l'ambition de l'Île Maurice de devenir la plaque tournante des services portuaires dans la région. Le deuxième sous-projet a contribué au financement de l'extension d'une zone franche portuaire, en particulier pour le magasinage en cale sèche et les unités de montage. Depuis 2001, les entreprises locales, surtout les PME, ont été autorisées à utiliser les installations de port franc.

4.3.19 Les projets agro-industriels se concentrent surtout dans deux secteurs: la transformation ou la conservation du poisson en Mauritanie, et la floriculture au Kenya. La transformation du poisson est l'une des principales industries en Mauritanie dont la plus grande partie de la production va à l'exportation. Dans les sous-projets du Kenya s'inscrit aussi un exemple de société d'exportation qui a très bien réussi. Avant d'investir dans les serres avec le financement des prêts subsidiaires, cette société exportait 44% de sa production surtout en Europe. Avec l'achèvement de ses investissements en 2006, elle envisage d'étendre ses ventes à de nouveaux marchés (Japon, Moyen-Orient et Etats-Unis) pour ainsi devenir le plus grand exportateur mondial de roses fraîchement coupées. Un autre sous-projet agro-industriel qui comporte un aspect intéressant pour le développement, également financé au Kenya, est l'extension d'une usine de production d'un mélange maïs-soja très utilisé par les organisations humanitaires et les ONG dans leur travail humanitaire en Afrique de l'Est sub-saharienne.

4.3.20 Les services financiers regroupent ensemble un prêt direct accordé à Tunisie Leasing pour un montant de 8 millions de dollars EU et deux prêts subsidiaires accordés à des sociétés de crédit-bail à travers la LDC de CAL Bank (Ghana). Ces opérations ont financé ensemble 84 transactions de crédit-bail, surtout pour l'acquisition d'équipements par les PME. Ce chiffre est légèrement supérieur au nombre total des sous-projets financés par les lignes de crédit évaluées, et permet de conclure que financer directement ou indirectement en passant par les sociétés de crédit-bail est un moyen extrêmement efficace pour les fonds de la Banque de parvenir aux plus petits opérateurs du marché des entreprises.

4.3.21 Deux projets de télécommunications ont été financés au Nigéria par les lignes de crédit. L'un concerne une société de communication par satellite et l'autre la participation de la filiale locale d'une société internationale de fourniture de téléphonie mobile, dans un réseau local de distribution de matériels. Deux prêts subsidiaires ont été accordés à une société de fourniture régionale de chaînes de télévision par satellite gérée par des investisseurs mauriciens, mais enregistrée à La Réunion. Ces opérations ne répondaient pas aux conditions de financement de la BAD et les prêts ont été remboursés depuis lors, non pas à cause d'une intervention de la Banque, mais en raison des inquiétudes de l'emprunteur subsidiaire quant à l'appréciation de l'euro par rapport aux monnaies locales.

4.3.22 Deux des lignes de crédit (ETI et MCB) ont été accrues dans le but précis de financer les sous-projets sur une base régionale. Aucune des deux n'a atteint cet objectif, bien que ce soit pour des raisons tout à fait différentes. Compte tenu du rôle joué par l'Ile Maurice comme centre financier offshore de la région, l'on aurait pu s'attendre à un plus grand impact de cette ligne de crédit dans la région. Les événements politiques qui se sont déroulés à Madagascar peu avant la signature de cette ligne de crédit peuvent expliquer en partie la réticence des investisseurs à Maurice d'investir offshore à ce moment-là.

4.3.23 Les résultats des évaluations faites sur les performances des bénéficiaires ultimes et dans les sous-secteurs sont résumés dans le tableau 6 ci-dessous et commentés après.

Tableau 6 : Performance des sous-secteurs et des bénéficiaires ultimes

| Période | Total |
|--|--------------|
| Nombre d'évaluations | 12 |
| Nombre de pays | 8 |
| 1) Performance des sous-secteurs | |
| Réussite des sous-projets | 2,3 |
| Amélioration de la compétitivité | 2,2 |
| Transfert des compétences | 1,8 |
| Augmentation des exportations/substitution des importations | 2,2 |
| Transfert de technologie | 1,7 |
| Moyenne | 2,0 |
| 2) Bénéficiaires ultimes | |
| Valeur ajoutée financière | 1,7 |
| Contribution aux recettes de l'Etat | 2,0 |
| Emplois générés/sauvegardés | 2,7 |
| Emplois indirectement créés grâce à l'utilisation des facteurs de production | 2,2 |
| Protection de l'environnement | 1,5 |
| Moyenne | 2,0 |

4.3.24 Les performances des sous-secteurs et des bénéficiaires ultimes ont été jugées satisfaisantes dans l'ensemble. En même temps, les résultats positifs des sous-projets et l'intensification de la compétitivité ont été jugés plus que satisfaisants au vu des résultats des visites sur le terrain dans ces sous-projets et compte tenu du fait que, comme il a déjà été mentionné, il n'y avait pas au moment de l'évaluation précédente, de sous-projets inscrits dans les portefeuilles financés par la BAD qui ne soient pas une réussite. En examinant les résultats de ces LDC, il convient de garder présent à l'esprit le fait qu'aucune d'entre elles n'est arrivée à maturité, puisque la première n'a été approuvée qu'en 2000 et la plus récente en 2004. Par conséquent, beaucoup de sous-projets sont encore en cours d'exécution et les prêts subsidiaires qui leur sont associés sont, dans certains cas, dans leur période de grâce. Les notes pourraient donc être révisées lorsque les résultats réels de ces sous-projets, confirmés par les chiffres de remboursement des sous-prêts auprès des intermédiaires financiers, seront disponibles. Sur la base des résultats des visites sur le terrain, ces notes pourraient même être supérieures une fois que les résultats à moyen terme auront pu être évalués.

4.3.25 Bien que le transfert de technologie n'ait pas toujours été un objectif explicite des LDC, il constitue tout de même un résultat observable dans la plupart des sous-secteurs où les projets d'investissement ont été financés. Dans certains cas, on y inclut le financement de l'assistance technique offerte par les fournisseurs d'équipement. Ainsi donc, les lignes de crédit ont contribué au transfert des technologies qui devra aboutir à l'amélioration de la compétitivité au sein des entreprises. En raison du caractère fongible du financement, dans quelques exemples seulement, hormis les transactions de crédit-bail, le financement accordé par la BAD à travers les lignes de crédit peut être lié à l'acquisition d'un équipement particulier. Puisque les transactions

de crédit-bail visent le remplacement ou l'amélioration de l'équipement, leur impact est considéré comme ayant été élevé. D'autre part, pour les projets touristiques, le lien entre l'investissement financé et le transfert de technologie ou de savoir-faire ne peut être démontré, puisque la promotion des investissements financés a été faite par des investisseurs locaux plutôt que par d'importants groupes internationaux.

4.3.26 Au niveau de l'entreprise, la valeur ajoutée peut être mesurée au cas par cas, une fois que l'investissement a été réalisé. L'effet sur la création de la valeur ajoutée dans l'économie réelle peut être discerné à moyen et à long terme, plutôt qu'à court terme. Ce n'est qu'à ce moment-là que l'on pourra déterminer si les sous-projets financés ont engendré des effets multiplicateurs au niveau sectoriel. Dans la plupart des cas, les lignes de crédit ont financé les investissements dans les secteurs de la production et des services qui dépendent largement des matières premières et de la main d'œuvre locales. La valeur ajoutée peut donc être attribuée à ces entreprises qui ont réussi à élargir leurs activités grâce à la contribution des prêts subsidiaires financés par la BAD. Cependant, un grand nombre d'investissements financés n'ont été achevés que récemment, ou sont encore en train d'être mis en place. Une évaluation plus réaliste pourrait être faite 2 ou 3 ans après l'achèvement de tous les investissements financés grâce aux LDC concernées par l'étude.

4.3.27 La plupart des intermédiaires financiers¹³ ayant transféré le risque du change aux bénéficiaires ultimes, les prêts subsidiaires pourraient bien être repris par les entreprises capables de générer suffisamment de recettes en devises pour assurer le service de la dette. Par conséquent, alors que le financement des projets d'exportation n'était l'objectif précis que de deux LDC seulement, il n'est pas surprenant de constater que plusieurs sous-projets financés étaient en train d'exporter ou de générer des recettes en devises dans des secteurs comme l'énergie et le tourisme. S'il est possible de mesurer l'impact d'un investissement sur les recettes d'exportation dans une situation d'« avant » et d'« après » l'investissement, le fait que la plupart des prêts subsidiaires comprennent des investissements en cours d'exécution ou récemment achevés ne permet pas de faire à ce stade une estimation au niveau du sous-secteur ou du projet. L'étude a par mandat examiné la valeur des sous-prêts accordés dans le cadre de chaque ligne de crédit, et classé les projets financés selon leur capacité à accroître les exportations ou les recettes en devises de la manière suivante : élevée (66%), moyenne (33 à 65%), faible (0 à 32%), et neutre lorsqu'il n'y avait pas suffisamment d'informations (par exemple les transactions de crédit-bail).

4.3.28 La création ou la sauvegarde d'emplois durables constitue l'un des objectifs qui sous-tendent l'appui à apporter au développement du secteur privé. L'intérêt placé dans le financement des PME dans la stratégie initiale définie dans le rapport du Conseil d'administration en 1998 suggère que ce sujet était une grande préoccupation au moment où la stratégie était approuvée, et qu'il demeure la pierre angulaire du projet de la Banque. Deux rapports du Conseil d'administration ont déterminé les objectifs pour la génération d'emplois, qui n'avaient pas été atteints au moment de l'étude (voir Tableau 8 ci-dessous). Toutefois, un exemple (CFC Bank, Kenya) indique que la LDC n'a été signée que récemment, et que la mission sur le terrain a

¹³ A l'exception des emprunteurs subsidiaires tunisiens qui ont emprunté en dinars pour couvrir le risque lié à leur monnaie dans le « Tunisie Re scheme ».

identifié des potentialités pour la création d'un plus grand nombre d'emplois dans les projets financés en cours d'exécution. Il convient aussi de noter que la création directe d'emplois n'est pas en général une priorité pour les banques commerciales et qu'un investissement destiné à l'extension ou à la restructuration d'une entreprise, tout en sauvegardant les emplois existants, peut justement conduire à des pertes d'emplois à cause de la rationalisation ou de l'introduction d'une nouvelle technologie. En outre, les indicateurs de la création directe d'emplois doivent être traités avec prudence. Même au niveau des entreprises, comme l'on montré manifestement certains questionnaires pendant l'évaluation, certaines informations précises peuvent faire défaut. Ensuite, l'impact total d'un investissement donné sur l'emploi au sein d'une entreprise peut apparaître quelque deux ou trois ans seulement après que l'investissement ait été réalisé. Aucun des intermédiaires financiers interrogés au cours de l'étude n'a pu fournir immédiatement des informations sur l'impact des sous-projets financés pour la création d'emplois, en dépit du fait que le coût d'une main-d'œuvre supplémentaire constituerait un élément de calcul de la rentabilité et du taux de rendement intérieur d'un projet d'investissement.

4.3.29 Les informations recueillies sur la création d'emplois au cours de cette évaluation indiquent néanmoins que la plupart des lignes de crédit ont contribué à la sauvegarde ou à la création d'emplois, comme l'indique le tableau ci-après :

Tableau 7: Emplois créés/sauvegardés

| Opération de LDC | Emplois créés/sauvegardés | Objectif inscrit dans le rapport du Conseil d'administration | Observations |
|--------------------------------|---|---|--|
| EBB (actuellement HSBC) (i) | 6150 | Non précisé | Total des emplois dans les entreprises financées. Aucun chiffre n'a pu être fourni sur la création de nouveaux emplois. |
| Suez Canal Bank (i) | 4320 | Non précisé | Idem [voir ci-dessus] |
| CAL Bank | 56 (plus 271 autres dans les sous-projets financés par opérations de crédit-bail) | 400 | Nouveaux emplois uniquement. Projets non encore achevés; d'autres emplois pourraient donc être créés à partir des investissements financés. |
| CFC Bank | 1005 | 1500 | Nouveaux emplois uniquement. Projets pas encore achevés, d'autres emplois pourraient donc |

| | | | |
|-----|------|-------------|--|
| | | | provenir des investissements financés. |
| GBM | 900 | Non précisé | |
| MCB | 1576 | Non précisé | Le total des emplois financés dans les entreprises à la fin de 2004 était de 2567. |

| Opération de LDC | Emplois créés/sauvegardés | Objectif inscrit dans le rapport du Conseil d'administration | Observations |
|-------------------------|----------------------------------|---|---|
| FSB ¹⁴ | 95 | Non précisé | Financement par les prêts subsidiaires d'une petite partie des gros investissements |
| UBA | Néant | Non précisé | Financement par les prêts subsidiaires d'une petite partie des gros investissements |
| ETI | Néant | Non précisé | |
| Amen Bank | 680 | Non précisé | |
| Banque de Tunisie | 1680 | Non précisé | |
| Tunisie Leasing | Néant | Non précisé | |

(i) Ces chiffres qui ont été fournis par les intermédiaires financiers semblent s'appliquer surtout aux emplois sauvegardés, plutôt qu'à de nouveaux emplois créés.

4.3.30 Certains effets d'entraînement relatifs aux réalisations sociales pourraient être attribués aux LDC. Au niveau macro-économique, le développement du secteur privé doit, suivant la politique budgétaire et sociale du gouvernement, avoir des retombées en termes de réalisations sociales. Au niveau de l'entreprise, il a été constaté que le développement lié à la réalisation du projet financé par la ligne de crédit a conduit, dans certains cas, à l'amélioration des avantages sociaux des employés. Chaque fois que l'on a pu obtenir des informations de l'IF ou du BU, celles-ci ont montré que l'incidence sur l'emploi des femmes n'a pas été significative. Au Kenya, quatre des projets qui ont été évalués en profondeur ont montré une forte augmentation des emplois féminins au cours des dernières années ; mais ce phénomène ne peut pas être directement lié à la LDC puisque les prêts subsidiaires n'avaient été accordés qu'au milieu de 2004. En Égypte et en Tunisie où le secteur touristique a été un important générateur d'emplois féminins, il n'y avait pas d'informations pouvant soutenir cette affirmation en ce qui concerne les sous-projets financés. L'utilisation par l'IF d'une « carte de résultats » appropriée au moment de l'évaluation des sous-projets pourrait

¹⁴ L'usine de production de gaz naturel liquéfié de Bonny Island financée par des LDC de la FSB et de l'UBA aurait créé 8000 emplois lorsque les travaux de construction étaient à leur point culminant.

fournir des indicateurs susceptibles d'être vérifiés ensuite par les équipes de contrôle de la Banque. La faible note attribuée aux avantages obtenus par la communauté était due à l'insuffisance des informations fournies par les intermédiaires financiers pour évaluer ces avantages. Or, les avantages offerts à la communauté par les sous-projets ne peuvent être contrôlés par les banques commerciales.

4.3.31 Il a été constaté que le respect des normes environnementales variait d'un pays à l'autre selon la législation en vigueur dans chaque pays, et selon le type de projet. Le projet de production de gaz naturel liquéfié au Nigéria, le plus gros projet financé par une ligne de crédit, constitue un exemple en matière de vigilance vis-à-vis de l'environnement. Son Evaluation d'Impact Environnemental est placé sur le site Internet de la société et un plan social et de gestion environnementale pré-établi pour le projet implanté à Bonny Island fait l'objet d'un suivi étroit. La réduction de la flambée de gaz qui sera réalisée par le projet est considérée comme un avantage important du point de vue environnemental. A Maurice, il a été demandé à tous les bénéficiaires de soumettre une évaluation d'impact environnemental avant le démarrage de leurs projets. Deux bénéficiaires (sur douze) ont été soumis à une enquête pour dégâts causés à l'environnement. L'un des projets portant sur le développement du tourisme a fait l'objet d'une investigation pour avoir construit un récif artificiel pour sécuriser la zone balnéaire et le problème n'était pas encore résolu au moment de la visite. L'autre projet, une usine de fabrication d'éthanol, a été impliqué dans un problème d'intoxication dans une école voisine, mais après avoir satisfait toutes les exigences du Ministère de la Santé et de l'Environnement, elle a repris ses opérations. Les récents amendements opérés sur les lois en matière d'environnement au Kenya ont demandé que toutes les entreprises aient procédé à une évaluation d'impact environnemental en fin 2004 au plus tard. Tous les bénéficiaires visités par le consultant avaient terminé leur évaluation environnementale. La CFC demande à tous les bénéficiaires de se conformer aux lois et règlements en matière d'environnement et une disposition appropriée a été ajoutée sur toutes les lettres de la Banque relatives aux LDC. Au Ghana, en Égypte et en Tunisie, un niveau acceptable de sensibilisation en matière d'environnement a été observé chez les bénéficiaires ultimes visités. En Mauritanie, les investigations sur le terrain ont montré que l'eau utilisée pour le nettoyage du poisson et des appareils de l'usine de transformation du poisson était déversée dans les égouts municipaux, de même les déchets solides de poisson étaient transportés dans des camions et abandonnés dans le désert sans aucun traitement ultérieur. Bien que ces pratiques ne soient pas conformes aux directives de la BAD, elles sont toutefois tolérées par la réglementation locale.

4.3.32 Beaucoup d'IF savent maintenant qu'ils risquent d'être discrédités si l'on découvre qu'ils financent des projets comportant des risques environnementaux, et qu'ils ont par conséquent intérêt à contrôler les impacts sur l'environnement. Comme il a déjà été mentionné, il y a quatre intermédiaires financiers dont la politique et les pratiques dans ce domaine ont changé à la suite de l'intervention de la Banque auprès de IF en général. Ce changement à son tour jouera avec le temps le rôle de catalyseur au niveau sous-sectoriel.

4.3.33 A ce stade, les apports généraux des sous-secteurs sont satisfaisants et obtiennent la note de 2,0, ce qui indique que le développement économique et la réduction de la pauvreté ont largement atteint dans l'ensemble les résultats escomptés.

La catégorie la mieux notée avec 2,3 concerne le succès des activités et comprend 5 des 12 projets classés comme bons, 6 comme satisfaisants et 1 seul comme non satisfaisant. Trois des quatre autres catégories ont également été considérées comme satisfaisantes. Dans un seul IF, une société de crédit-bail, il a été impossible d'évaluer le transfert des compétences et des technologies, ainsi que les recettes et l'épargne réalisées en devises, ce qui n'est pas surprenant, puisque la société offre des capitaux et non le financement de projets. L'un des principaux facteurs de réussite des sous-secteurs est que les sous-projets sont des activités existantes qui sont déjà essentiellement clientes des intermédiaires financiers et ont besoin de prêts subsidiaires pour leur expansion et leur modernisation.

4.3.34 Pour ce qui est des bénéficiaires ultimes, les résultats ont aussi été considérés comme satisfaisants, avec cette fois encore une note globale de 2,0. Il existe des variations dans la performance des cinq catégories de composantes, les notes allant d'un impressionnant 2,7 pour l'emploi à 1,5 pour la protection de l'environnement. Une fois encore, étant donné que l'examen des LDC du secteur privé comprenait les visites à tous les IF inclus dans l'échantillon, il a été possible, dans plusieurs cas, de recueillir les estimations récentes des résultats escomptés quant à la création ou la sauvegarde des emplois, bien que ces estimations aient besoin d'être validées une fois que tous les sous-projets auront été pleinement lancés.

5. Analyse des conclusions

5.1 Remarques préliminaires

5.1.1 L'étude est arrivée à la conclusion que toutes les LDC se sont avérées comme des instruments efficaces pour la promotion du développement économique et la réduction de la pauvreté en Afrique, bien que les effets de la réduction de la pauvreté soient plus difficiles à mesurer. Les résultats des opérations individuelles ont été mitigés, mais comme il a été noté au chapitre précédent, depuis 1995, la tendance est positive lorsqu'on considère l'ensemble de la période couverte.

5.1.2 Les conclusions de l'étude ont confirmé tout d'abord que pour atteindre les grands objectifs de développement du secteur financier, les lignes de crédit doivent s'intégrer totalement dans l'approche stratégique du développement du secteur financier dans les PMR. Ensuite, dans le cadre de cette stratégie, il faut accorder plus de poids aux problèmes de développement institutionnel que ce n'était le cas au début de la période concernée par l'étude. L'étude a également souligné la difficulté qu'il y a à quantifier les résultats quant au développement économique et à la réduction de la pauvreté, à moins que des indicateurs ne soient déterminés a priori. Pour ce qui est de la réduction directe de la pauvreté, par opposition à la réduction indirecte par l'effet d'entraînement, l'on peut observer que seules quelques-unes des opérations de LDC examinées ont financé de très petits projets en dehors du secteur agricole. Ce résultat est prévisible et appuie l'étude lorsqu'elle propose que l'assistance apportée à ces petits projets passe par d'autres canaux.

5.1.3 Les lignes de crédit octroyées au secteur public n'ont pas, jusqu'à récemment, fonctionné de façon satisfaisante comme prévu. Les raisons principales de cette contre

performance sont analysés dans ce chapitre et peuvent se résumer en trois parties principales :

- L'évolution de la situation macro-économique dans laquelle les opérations de LDC se sont effectuées;
- Les améliorations et les innovations internes par rapport à la façon dont les lignes de crédit ont été conçues et exécutées par la Banque ;
- L'accent mis sur les opérations de LDC en dehors des banques de développement classiques, la préférence allant d'abord aux banques commerciales du secteur public, ensuite depuis 1999 aux banques du secteur privé et aux institutions financières non bancaires.

5.2 Cadre macro-économique

5.2.1 La fin des années 80 et le début des années 90, période où la plupart des LDC du secteur public comprises dans l'échantillon ont été exécutées, se sont caractérisés par des mutations économiques rapides, les pays africains luttant pour mettre en œuvre des changements structurels qui ont eu des conséquences d'une grande portée sur leurs économies. Ces changements comprenaient les variations rapides des taux de change visant à réduire la surévaluation et à permettre davantage de flexibilité, politiques ayant pour but de réduire l'inflation et les déficits budgétaires et de libéraliser le commerce des principales exportations, etc. Etant donné l'instabilité économique survenue au lendemain de ces efforts de réforme avant qu'ils ne puissent prendre profondément racine, plusieurs variables macro-économiques furent affectées négativement. Par conséquent, les taux de croissance moyens, les termes de l'échange, le solde des comptes courants, les taux de change réels et les niveaux des prix pour les pays africains dans les années 80 et au début des années 90 ont été pires que ceux de la période allant de la fin des années 90 à 2004, comme l'illustrent les tableaux ci-dessous qui présentent des indicateurs économiques sélectionnés.

Tableau 8: Taux de croissance moyen annuel du PNB pour l'Afrique et quelques pays choisis

| Pays/Région | 1981-1990 | 1991-2004 |
|--------------------|------------------|------------------|
| Afrique | 2,0 | 3,1 |
| Egypte | 0,8 | 3,5 |
| Nigeria | 1,3 | 3,5 |
| Rwanda | 2,1 | 3,6 |
| Tunisie | 3,6 | 4,7 |
| Zambie | 1,1 | 1,9 |
| | | |

Tableau 9: Termes de l'échange (taux de croissance moyen annuel)

| Pays/Région | 1983-93 | 94-2004 |
|--------------------|----------------|----------------|
| Afrique | -1,8 | 2,3 |
| Algérie | -3 | 7,1 |
| Egypte | -1,5 | 2,5 |
| Maroc | -2,6 | 0,5 |
| Nigeria | 0,0 | 7,8 |
| Rwanda | -3,5 | 0,8 |
| Tunisie | -2,0 | -0,9 |
| | | |

Tableau 10: Solde des comptes courants (en tant que % du PNB, taux moyen annuel)

| Région/Pays | 1983-1993 | 1994-2004 |
|--------------------|------------------|------------------|
| Afrique | -2,3 | -1,4 |
| Algérie | 0,4 | 5,7 |
| Egypte | -1,1 | 0,1 |
| Lesotho | 19,3 | -20,7 |
| Maroc | -4,7 | 0,3 |
| Nigeria | -4,9 | -1,5 |
| Tunisie | -5,9 | -3,4 |
| | | |

Tableau 11: Indices des prix aux consommateurs et déficits publics, Afrique

| Variable | 1990-99 | 2000-04 |
|---------------------------------------|----------------|----------------|
| CPI (moyenne annuelle des variations) | 23,2 | 10,2 |
| Déficit public (% du PNB, en moyenne) | -6 | -3 |

Source: Pour les tableaux 8-11, BAD, Rapport sur le développement de l'Afrique 2005.

5.2.2 Les tableaux ci-dessus illustrent l'instabilité de l'économie pendant la période au cours de laquelle la plupart des LDC du secteur public ont été exécutées. Il est évident que les taux de croissance relativement faibles, la détérioration des termes de l'échange, surtout pour les produits d'exportation, le solde négatif des comptes courants et l'inflation galopante devaient avoir une influence considérable sur la mise en oeuvre de la plupart des projets, mais surtout sur les LDC qui dépendaient de la viabilité du secteur financier. C'est ce qui explique en grande partie les performances relativement modestes des premières lignes de crédit du secteur public. Pour les mêmes raisons énoncées ci-dessus, les secteurs financiers de nombreux PMR ont subi des crises profondes au cours de ces périodes, influant bien évidemment une fois de plus sur l'apport des institutions financières intermédiaires et des sous-projets.

5.2.3 Par ailleurs, la situation qui prévalait dans les PMR en termes de politique et de gouvernance au cours des années 80 et de la grande partie des années 90 était nettement pire que celle des périodes subséquentes. Il existait un nombre beaucoup plus important de régimes dictatoriaux, avec, en prime, le problème des changements de régime, les conflits civils et de l'instabilité politique. L'indice des troubles

politiques dans les pays choisis et dans lesquels des échantillons de LDC du secteur public ont été analysés est indiqué ci-dessous :

Tableau 12: Indice des “troubles politiques”

| Pays | 1996 | 2002 |
|---------|-------|------|
| Algérie | 121,4 | 64,8 |
| Egypte | 22,9 | 2 |
| Maroc | 12,2 | 0 |
| Nigeria | 30,2 | 19,4 |
| Tunisie | 0 | 0 |
| Ouganda | 81,3 | 14,3 |

Source: BAD/OCDE, Perspectives économiques africaines, 2003-2004.

5.2.4 L'instabilité politique et les troubles civils ont évidemment eu des conséquences néfastes sur la mise en oeuvre des projets. Ils entraînent des changements de politiques économiques, par exemple, la politique des taux de change, des taux de protection pour des industries..., transmettant de ce fait des signaux confus aux investisseurs et aux institutions financières. En outre, la réduction de l'ensemble de l'espace démocratique a provoqué une forte intervention publique et politique dans les activités et les programmes des IFD du secteur public et en conclusion, de nombreux sous-projets ont été approuvés beaucoup plus à cause du patronage politique que de leur viabilité. En effet, bon nombre des sous-projets appuyés appartenaient à l'Etat.

5.2.5 Vers la fin des années 90 et après l'an 2000, de nombreuses réformes qui avaient été mises en oeuvre sur une assez longue période de temps ont, d'une manière générale, conduit à l'amélioration des variables macro-économiques. Cela signifie que des lignes de crédit plus récentes ont bénéficié d'une situation économique bien meilleure dans les PMR, situation soutenue par des taux de croissance plus élevés, des niveaux d'inflation plus bas, et des taux de change plus stables. Par ailleurs, la situation politique et de la gouvernance a connu une nette amélioration avec une meilleure participation des acteurs, des régimes plus démocratiques, la préoccupation accrue face à la transparence et à l'obligation de rendre compte. De plus en plus d'IFD fonctionnent comme des entités commerciales, avec davantage de professionnalisme dans l'approbation et la gestion des sous-projets. Les entreprises publiques ne sont plus financées par les IF. Il y a eu une réorientation réussie vers les sous-projets visant l'exportation et les projets générateurs de devises comme le tourisme, plutôt que sur la substitution des importations. De nombreux PMR ont mis en place de profondes réformes de leur secteur financier et ont mis fin à l'avalanche des faillites bancaires grâce à une meilleure réglementation et aux normes prudentielles. Si la plupart des pays ont encore du chemin à parcourir, il n'en reste pas moins que l'environnement politique et économique est de plus en plus propice à l'exécution des LDC et d'autres programmes qu'il y a une décennie.

5.3 Les changements dans les pratiques et méthodes de la Banque

5.3.1 Un deuxième facteur important qui explique les différences entre les résultats des LDC exécutées par la Banque à différentes périodes est l'évolution des pratiques et des programmes de la Banque au cours de la période, surtout depuis 1996-97, qui a

bénéficié aux programmes et projets plus récents de la Banque. Certains de ces changements sont présentés ci-après.

5.3.2 La supervision des projets par la Banque a connu une amélioration récente. Avant 1998, l'accent était plutôt mis sur l'évaluation des projets que sur la supervision de leur mise en œuvre. Réagissant devant les difficultés causées par les insuffisances de la supervision des projets, la Banque a décidé en 1998 que tous les projets seront contrôlés en moyenne au moins une fois et demie par an, et que les projets difficiles seront contrôlés plus souvent, le cas échéant. D'autre part, l'accent a été davantage mis et des ressources plus importantes allouées pour préparer l'Examen annuel des résultats du portefeuille de la Banque pour les projets en cours d'exécution, afin de fournir à la Banque des informations globales sur la situation des programmes et projets en rapport avec leur efficacité dans le domaine du développement. Ces mesures ont abouti à une supervision plus efficace des projets afin de déterminer les problèmes relatifs à leur mise en œuvre et de les résoudre à temps.

5.3.3 La lenteur des décaissements en faveur des projets financés par la Banque est un autre problème qui revenait sans cesse dans le passé. Par exemple, en réaction aux retards importants accusés dans les décaissements (par la LDC accordée à EADB), le compte spécial et les méthodes de décaissement en faveur des lignes de crédit ont été de plus en plus utilisés. Les LDC accordées au secteur privé utilisent toutes les décaissements par tranches. En outre, la formation s'est développée considérablement grâce aux mécanismes de formation offerts par la Banque, et plus tard à travers l'Institut multilatéral africain, afin d'améliorer les connaissances et les compétences des personnels des IF dans le domaine du décaissement. Ces mesures ont considérablement facilité la mise en œuvre des projets, réduit le nombre des décaissements nécessaires et simplifié la procédure.

5.3.4 Les compétences et les capacités des IF sont d'une importance capitale pour la bonne exécution des LDC. A cause des lacunes constatées dans le passé dans ces domaines, comme indiqué aux chapitres 3 et 4 ci-dessus, les lignes de crédit des secteurs public et privé s'accompagnent plus régulièrement maintenant d'une assistance technique en cas de besoin, très souvent sous forme de subventions obtenues de sources de financement bilatérales. La Banque a aussi mis un accent particulier sur l'amélioration de la qualité des projets au départ. Cette mesure impliquait en partie le renforcement des équipes d'évaluation de la Banque, afin d'assurer un complément d'expertise dans différents domaines comme le social, l'environnement et le genre, etc.

5.3.5 Il importe cependant d'insister sur le fait que certes les mesures qui ont été mises en place et appliquées par la Banque contribuent énormément à la préparation des LDC et à leur efficacité dans le développement, mais il n'en reste pas moins que dans plusieurs cas, il reste encore du chemin à parcourir pour obtenir le maximum de résultats. L'une des questions qui se sont posées au cours de l'étude est celle des signaux contradictoires envoyés aux marchés financiers locaux lorsque les lignes de crédit des secteurs public et privé ont été octroyées aux mêmes marchés à des conditions différentes, et parfois aux mêmes secteurs (comme en Égypte et en Tunisie). Cette question renforce l'idée émise plus haut à l'effet que les LDC doivent

être accordées dans le cadre d'une stratégie financière sectorielle de la Banque pour le pays concerné. Elle pose aussi la question de savoir si les lignes de crédit du public et du privé ne doivent pas être gérées par un même département comme c'est le cas dans certaines autres BMD. A la lumière de ce qui précède, il est nécessaire de revoir constamment le processus afin de faire face aux nouveaux défis qui se posent ou de surmonter plus efficacement ceux qui existent déjà. Il reste que les lignes de crédit plus récentes ont largement bénéficié de l'expérience de plus de 30 ans de la Banque sur cet instrument et qu'elles ont eu des résultats meilleurs que celles qui les ont précédées dans l'étude.

5.4 Les résultats des IF

5.4.1 Deux raisons principales expliquent les meilleurs résultats obtenus par les banques commerciales dans l'intermédiation financière, par rapport à ceux des banques de développement qui jusqu'en 1995, étaient les principales bénéficiaires des lignes de crédit. Premièrement, les banques commerciales dans l'ensemble prêtent à un plus petit nombre de projets qui sont au stade du démarrage ou au tout début de leur exécution ; ensuite, elles ont tendance à s'intéresser surtout aux entreprises plus grandes et bien établies qui sont généralement connues d'elles et sont fiables en termes de crédit. Les banques de développement, elles, s'occupent souvent de nouveaux projets et parrains de projets qui ne sont pas connus et n'ont pas fait leurs preuves ; cela a été démontré dans le cas des portefeuilles de sous-projets des banques de développement évaluées. Ensuite, les banques de développement ont souvent été encouragées - ou ont souvent subi la pression des gouvernements qui les contrôlent - pour appuyer et prêter à des projets « d'intérêt national » et qui sont supposés être de nature à encourager le développement, pressions auxquelles les intermédiaires financiers ne sont pas assujettis. Très souvent dans le passé, elles ont été utilisées comme instruments de mise en œuvre de politiques économiques publiques, tel que l'appui aux industries locales qui ne pourraient survivre qu'avec les bénéfices engendrés par les tarifs douaniers et d'autres formes de protection. Les projets avortés considérés au départ comme essentiels au développement ont beaucoup moins d'effet sur la réduction de la pauvreté que les projets axés sur le commerce et qui pourraient d'abord sembler avoir moins d'incidence sur la réduction de la pauvreté, mais qui dégagent des bénéfices à long terme en faveur de la communauté locale et du pays tout entier.

5.4.2 Dans de nombreux PMR, les banques de développement n'ont pas été des concurrentes ou n'ont pas fonctionné dans le secteur financier en tant que tel, puisqu'elles n'étaient pas des institutions de dépôt. Beaucoup de ces banques sont devenues dépendantes de la BAD et des autres BMD pour leur financement, ce qui les a amenées à ne pas se tourner vers les marchés financiers et de capitaux locaux, afin d'obtenir des fonds supplémentaires. En l'absence de plans de couverture des risques, ces financements servent mieux lorsqu'ils visent des recettes d'exportation ou sont générateurs de devises comme le tourisme. Mais ils ont été souvent utilisés pour des projets de substitution des importations, avec un risque élevé pour l'emprunteur subsidiaire en cas d'ajustement des taux de change. Par conséquent, accorder des LDC aux banques de développement ne pourra servir qu'à nuire davantage au secteur financier et à accroître la concurrence, alors que les pouvoirs publics cherchent à intégrer ces établissements au cœur du secteur financier. Cependant, l'étude a bel et

bien identifié une banque de développement, la Banque sud-africaine de développement (DBSA), qui est en train de réussir dans cette voie, et qui pourrait servir de modèle à d'autres pays. Et dans ce cas, la BAD pourrait apporter l'appui institutionnel requis.

5.5 Résultats en termes de réduction de la pauvreté

5.5.1 Concernant la contribution des LDC à la réduction de la pauvreté, l'étude a souligné le fait que, même si ce n'était pas leur objectif au moment où elles ont été approuvées, aucun système n'avait été mis en place au sein de la Banque pour mesurer leur impact et, dans la plupart des cas, au niveau des IF¹⁵. D'autre part, au niveau microéconomique, évaluer l'incidence d'un projet spécifique au-delà des limites de l'entreprise elle-même, c'est-à-dire au sein de la communauté locale et ailleurs dans le pays, requiert un temps et des efforts considérables, surtout lorsque l'IF lui-même ne collecte pas ces informations. Les recherches empiriques et les documents internes de la Banque¹⁶ ont montré que les intermédiaires financiers opérant surtout dans le secteur bancaire formel (que ce soit les banques de développement classiques ou les banques commerciales des secteurs public et privé) ne sont ni équipés ni suffisamment motivés pour financer les petits agriculteurs ou les activités commerciales non agricoles dans les zones rurales ou semi-rurales. L'appui à ces secteurs peut constituer une importante contribution à la réduction de la pauvreté, en augmentant les revenus des très petites et micro entreprises, souvent gérées par des femmes. Cette observation s'applique également aux zones péri-urbaines. Il convient par conséquent de songer à mettre en place des LDC de micro-finance de gros ayant pour cibles ces secteurs.

5.5.2 Ces analyses visent à souligner l'importance de l'environnement économique et politique, ainsi que des politiques et programmes de la Banque, dans la détermination de l'efficacité et de l'incidence des LDC de la Banque dans le domaine du développement. C'est dans ce contexte que s'inscrivent les recommandations faites dans la section qui suit.

6. Conclusions et recommandations

6.1 Conclusions

6.1.1 L'étude a montré que dans l'ensemble, les LDC ont été à la fois des outils essentiels et efficaces, qui ont permis à la Banque d'appuyer le développement du secteur privé dans les PMR grâce au financement de projets qui généralement étaient en deçà du seuil leur permettant de bénéficier de prêts directs. Une récente étude de la Banque mondiale a également souligné les bons résultats des banques commerciales comparativement aux banques de développement, ce qui n'est nullement surprenant, compte tenu des raisons évoquées au chapitre précédent. L'analyse des expériences antérieures et des stratégies actuelles de la Banque mondiale et d'autres BDM a montré que les LDC continueront d'être un moyen essentiel d'appui au

¹⁵ A l'exception de la DBSA qui a mis en place un système très complexe pour mesurer l'impact sur le développement, et qui pourrait servir de modèle aux autres IF dans ce sens.

¹⁶ Plus récemment, les Directives opérationnelles du sous-secteur rural. (octobre 2002).

développement. Toutefois, pour la BAD, leur efficacité peut être améliorée dans certains secteurs et des changements d'approche sont requis pour refléter l'évolution des conditions économiques dans les PMR et l'intérêt particulier de la Vision de la Banque. Finalement, s'agissant de la réalisation des objectifs généraux et spécifiques, les informations disponibles sont insuffisantes pour évaluer pleinement les résultats en termes de développement économique en ce moment.

6.1.2 Nonobstant les conclusions globalement positives de cette étude, certains domaines restent préoccupants et la Banque devrait y remédier afin d'améliorer les résultats de ses opérations financés par LDC.

- L'exécution des LDC ne s'est pas généralement intégrée dans le cadre plus global d'une stratégie de développement du secteur financier dans les PMR.
- De manière générale, la plupart des LDC ouvertes pour les IFD l'ont été à une période où les conditions économiques dans les PMR étaient considérées comme relativement stables, avec des taux d'inflation modérés et un environnement économique qui n'était pas défavorable pour le secteur privé. Cependant, pendant la phase d'exécution, des changements sensibles survenus dans la situation économique de la plupart des PMR – avec des taux d'inflation galopants, des déficits publics et autres déséquilibres – ont débouché sur les programmes d'ajustement structurels et de brusques ajustements des taux de change, une instabilité économique généralisée. De ce fait, il devenait difficile, voire impossible pour les emprunteurs secondaires sans recettes en devises, de rembourser leurs prêts.
- Parfois, au moment de l'évaluation, la portée de l'incidence des LDC octroyées au secteur public n'a pas suffisamment tenu compte des besoins de financement réalistes des IF ou de la capacité d'absorption du sous-secteur ; c'est l'une des raisons qui ont motivé l'annulation des soldes non utilisés de certaines LDC.
- Parfois, des ressources insuffisantes de la BAD ont été investies dans la phase de démarrage pour s'assurer que l'IF maîtrise les procédures opérationnelles qui auraient facilité une utilisation efficace des fonds mis à disposition dans le cadre des LDC.
- Dans le passé, la coordination avec les autres bailleurs de fonds n'était pas suffisante, or elle est nécessaire pour éviter la saturation ou des distorsions dans un marché donné.
- A l'exception de quelques cas récents où les composantes de l'assistance technique ont été bien élaborées et exécutées, plusieurs des LDC évaluées n'avaient que peu d'impact institutionnel à long terme sur les IF. Cependant, elles fournissaient des ressources en devises à long terme lorsque celles-ci étaient rares, ce qui constituait un attrait majeur pour les IF.
- Les plafonds des montants réaffectés aux sous-projets ont parfois été fixés à un niveau qui favorisait l'octroi de prêts secondaires à de plus gros emprunteurs subsidiaires, écartant ainsi de l'accès au crédit les petits projets dont les impacts sur le développement peuvent être proportionnellement plus élevés, mais dont l'accès au financement à terme est plus limité.
- Les objectifs des LDC ont parfois été interprétés par les IF comme étant restrictifs par rapport à la sélection des sous-projets. Cependant, une fois

l'accord donné, les services de la Banque devraient s'assurer que les critères d'éligibilité sont respectés.

- Il existe des incohérences dans les exigences de communication des informations des LDC du secteur public et celles du secteur privé. Dans les deux cas, de nombreux exemples de non conformité ont été relevés, ainsi que la défaillance de la Banque à faire appliquer ces exigences conformément aux clauses du contrat de crédit.
- Dans certains cas, les conditions de décaissement pour les IF du secteur public ont été jugées plutôt onéreuses et ont donné l'impression d'une « approche unique », au lieu de tenir compte de la situation particulière de chacun des IF.
- Dans l'échantillon, très peu d'IF du secteur public, et pratiquement aucun de ceux du secteur privé ne dispose de systèmes de collecte de données sur l'apport des sous-projets financés sur le développement économique, ou de validation de ces informations a posteriori.
- Bien que l'expérience des trois opérations multirégionales analysées dans l'étude n'ait pas été pleinement satisfaisante, l'on pourrait octroyer davantage de LDC par le biais de telles institutions afin de profiter de leurs connaissances et de leur présence sur le terrain.
- Les IF du secteur privé ont utilisé les LDC pour mettre au point de nouveaux produits en matière de prêts, ainsi qu'une plus vaste gamme de produits et de services. Bien qu'ils soient enclins à ne sous-prêter qu'aux anciens clients, l'effet provoqué a été l'élargissement et le renforcement du marché dans lequel ils opèrent.
- Les LDC en faveur du secteur privé ont également été une réussite en tant que moyen d'appui aux institutions financières non bancaires engagées dans des activités de crédit-bail et de franchisage. Toutefois, peu d'efforts ont été fournis pour diversifier la méthode des lignes de crédit en utilisant d'autres instruments à l'instar des garanties et des prises de participation.
- Même si certains effets indirects en termes de réduction de la pauvreté peuvent être attribués aux LDC de notre échantillon, plus particulièrement en ce qui concerne la création d'emplois, il est généralement admis que ces besoins ne sont pas suffisamment satisfaits par le système bancaire formel. En dépit de diverses initiatives prises au cours des dernières années, les activités de la Banque dans le domaine de la microfinance et d'autres systèmes de crédits non traditionnels en faveur de très petites et de micro-entreprises disposent de peu de ressources et demeurent insignifiantes en comparaison des principales opérations de LDC.

6.2 Recommandations

6.2.1 A la suite des observations susmentionnées, ce rapport fait les recommandations suivantes axées sur quatre objectifs principaux, à savoir:

- repositionner l'instrument de LDC en tant que partie intégrante de la stratégie financière de la Banque dans chaque PMR;
- le rendre plus attrayant en tant que produit bancaire de gros à offrir aux banques bien établies des secteurs public et privé ainsi qu'aux institutions financières non bancaires, et accroître son impact positif sur ces IF ;

- accroître l'efficacité des LDC en tant qu'instruments de soutien du développement économique dans les PMR; et,
- permettre à la Banque de mieux contrôler leur contribution à la réalisation des objectifs de développement énoncés dans la Vision.

6.2.2 Stratégie du secteur financier

- Les LDC devraient systématiquement être une composante de l'approche intégrée du secteur financier dans les PMR.
- Les LDC ne seront orientées que vers les IF, qu'il soient publics ou privés, à la condition qu'ils satisfassent à des normes bien définies en matière de gouvernance, d'organisation, de gestion des risques, de règles comptables et de suivi.
- Les opérations des LDC seront entreprises, le cas échéant, en coordination avec les autres bailleurs de fonds opérant dans les PMR, et pourront être combinées à d'autres instruments disponibles à la Banque, tels que les prises de participation, les garanties ou les délégations de crédits.
- Si des LDC sont offerts aux secteurs public et privé d'un même PMR, il faudrait faire attention afin de s'assurer qu'elles ciblent des segments de marché totalement distincts.
- Envisager des opérations de LDC de gros par l'intermédiaire des banques de développement régionales, afin de tirer avantage de leurs connaissances et de leur présence sur le terrain. Il faudrait inclure un appui institutionnel solide et le renforcement des capacités pour consolider leur rôle dans les sous-régions du continent.

6.2.3 Efficacité au niveau de la Banque

- Les directives de 1986 relatives aux lignes de crédit devraient être révisées dans le sens de la rationalisation des mécanismes d'exécution afin de prendre en compte la diversité des institutions de financement du développement dans les PMR, tout en satisfaisant aux exigences de la politique de la BAD.
- Envisager la consolidation dans une seule direction des responsabilités relatives tant aux LDC en faveur du secteur public qu'à celles du secteur privé, afin d'éviter les difficultés qui surviennent lorsque la Banque accorde des LDC aux secteurs public et privé dans un même pays.
- La réflexion en cours pour mettre en place une unité opérationnelle chargée du développement de la microfinance dans les PMR et qui pourrait s'intégrer dans l'/les éventuelle(s) Direction(s) des institutions financières devrait se poursuivre sans relâche.

6.2.4 Efficacité au niveau des IF

- Il faudrait continuer à offrir l'assistance technique comme instrument de développement institutionnel des IF, plus particulièrement aux anciennes banques de développement et aux institutions de microfinance qui répondent aux critères de la Banque pour les opérations de LDC.
- Les LDC devraient être plus étroitement liées à la capacité des IF à réunir des fonds ou semi-fonds de contrepartie sur le marché local, augmentant ainsi

l'effet multiplicateur des financements de la BAD, ainsi que la viabilité à long terme des IF.

- La Banque devrait, dans le cadre de sa stratégie d'appui au secteur financier, encourager les IF du secteur public à associer des services bancaires commerciaux à leurs objectifs de développement.
- Les conditions de décaissement devraient tenir compte des défis que les IF doivent relever dans l'identification de sous-projets viables. La Banque devrait poursuivre ses efforts récents pour prendre davantage l'initiative pendant la période de décaissement lorsque l'exécution des LDC pose problème.

6.2.5 Résultats en termes de développement économique et de réduction de la pauvreté

- Les objectifs relatifs aux résultats des LDC en termes de développement devraient être définis de manière plus claire pendant la négociation de l'opération et des indicateurs adoptés de commun accord par la BAD et l'IF (voir la matrice proposée en Annexe 7).
- La Procédure d'évaluation environnementale et sociale (PEES) de la Banque devrait être appliquée rigoureusement et, lorsque l'IF ne dispose pas de compétences dans ce domaine, la Banque devrait fournir l'assistance technique appropriée.
- La supervision et le contrôle réguliers par la Banque, y compris l'approbation des seuls sous-projets qui répondent aux critères d'éligibilité adoptés lors de la négociation du prêt, devraient garantir que ces objectifs sont respectés.
- Il faudrait envisager l'ouverture d'autres LDC pour le financement d'infrastructures spécifiquement bénéfiques aux franges les plus défavorisées de la population.
- Des plafonds pour l'approbation de prêts secondaires et des frais d'investissement devraient être fixés à des niveaux qui garantissent que le financement de la LDC ne servira qu'au(x) sous-secteur(s) ciblé(s). Des « limites flottantes »¹⁷ devraient être établies pour s'assurer que le financement est octroyé à une proportion raisonnable de petits emprunteurs lorsque les PME constituent le groupe cible.
- Les lignes de crédit, plus particulièrement celles en faveur des petites et des micro-entreprises et qui sont orientées vers les objectifs de réduction de la pauvreté de la Banque, devraient être octroyées par le truchement d'institutions financières spécialisées plutôt que par la voie des principales banques de développement ou commerciales.

6.2.6 Evaluation des résultats en termes de développement économique

- La Banque devrait, par l'assistance technique, appuyer les IF dans la mise en place de systèmes nécessaires pour capter les indicateurs requis en termes de développement et de réduction de la pauvreté.
- L'obligation de transmettre des informations à la Banque devrait garantir la régularité des informations fournies et prévoir que des sanctions soient prises en cas de non respect de cette exigence.

¹⁷ Limite en dessous de laquelle l'IF peut autoriser des sous-projets secondaires individuels avant l'approbation de la BAD.

- Il convient de renforcer l'intégration des directives environnementales de la Banque dès l'étape initiale et de veiller au respect de ces directives en tant qu'engagement contractuel.
- Les missions d'achèvement de projet devraient avoir lieu dans un délai bien spécifié (disons 1 ou 2 ans après le dernier décaissement – délai à déterminer dans les nouvelles directives relatives aux LDC mentionnées au paragraphe 6.2.3 ci-dessus) afin que les leçons tirées de ces expériences puissent servir à la préparation de futures opérations.
- La Banque devrait de temps à autre, en dehors des RAP et des REPP, effectuer ses propres analyses approfondies afin d'évaluer l'incidence (y compris l'incidence indirecte) des LDC sélectionnées¹⁸ sur le développement.

¹⁸ Un dernier point peut être mentionné relativement à la divergence des buts entre les objectifs de développement contenus dans la Vision de la Banque et les objectifs commerciaux des IF du secteur privé, ce qui est très évident. Si l'étude montre que la Banque peut -avec succès- travailler en partenariat avec les IF des secteurs public et privé, des inquiétudes fort compréhensibles ont été exprimées par le personnel opérationnel de la Banque qui estime qu'accroître les exigences vis-à-vis des banques privées va rendre les LDC moins attrayantes. Néanmoins, les IF du secteur privé ont indiqué que ce produit est compétitif et que le « sceau approbation » de la Banque a un effet catalyseur sur les négociations ultérieures avec d'autres prêteurs à long terme. D'autre part, ces recommandations incluent des propositions visant à faire de la LDC un instrument plus flexible à l'avenir. On aboutit donc à la conclusion que l'acceptation par les IF de l'obligation de transmettre à la Banque des informations qui lui garantissent que ses objectifs relatifs à l'impact sur le développement sont atteints, devrait faire partie intégrante de toute future transaction concernant les LDC du secteur privé.

Liste des documents reçus de la BAD

| Type de document | Titre du document | Support |
|---------------------------|---|---------------------|
| Politique & Stratégie | Vision de la BAD | Téléchargement HTML |
| | Révision des politiques et des procédures relatives aux lignes de crédit (1986) | Papier |
| | Etude de l'impact des lignes des crédits (1993) | Papier |
| | Révision des politiques relatives aux lignes de crédit en faveur des institutions financières du secteur privé (juin 1998) | Papier |
| | Directives opérationnelles pour le sous-secteur rural (octobre 2002) | Papier |
| | Plan stratégique du Groupe de la Banque pour la période 2003-2007 (décembre 2002) | Electronique |
| | Etude sur l'évaluation de la procédure et des résultats du portefeuille dans le cadre des opérations de la Banque avec le secteur privé (novembre 2003) | Papier |
| | Politique du secteur financier du Groupe de la Banque (juillet 2003) | Papier |
| | Politique de réduction de la pauvreté (février 2004) | Electronique |
| | Politique en matière de genre (mars 2002) | Electronique |
| | Directives opérationnelles pour les prêts non garantis par l'Etat en faveur des entreprises du secteur public (octobre 2003) | Papier |
| | Exigences des IFD en matière d'environnement | Electronique |
| Stratégies par pays | Egypte (2002-02) | Electronique |
| | Ghana (2002-04) | Electronique |
| | Mauritanie (2002-04) | Electronique |
| | Maurice (2000-02) | Electronique |
| | Nigeria (2002-04) | Electronique |
| | Togo (1999-2001) | Electronique |
| | Tunisie (2002-04) | Electronique |
| Lignes de crédit | | |
| a) Proposition du Conseil | Egyptian British Bank (Egypte) | Papier |
| | Banque du Canal de Suez (Egypte) | Papier |
| | Banque nationale d'Egypte (Egypte, secteur public) | Papier |
| | FSB International Bank (Nigeria) | Papier |
| | United Bank for Africa (Nigeria) | Papier |
| | Banque de L'Habitat (Tunisie, secteur public) | Papier |
| | Amen Bank (Tunisie) | Papier |
| | Banque de Tunisie (Tunisia) | Electronique |
| | Tunisie Leasing (Tunisie) | Papier |
| | Banque GBM (Mauritanie) | Papier |
| | ECOBANK Transnational (Togo) | Papier |
| | CAL Merchant Bank (Ghana,) | Papier |
| | Banque commerciale de Maurice (Maurice) | Papier |
| | CFC Bank (Kenya) | Electronique |
| | BNA III (Tunisie) | Papier |
| | CPA II (Algérie) | Papier |
| | NACB II (Nigeria) | Papier |
| | DBSA I (Afrique du Sud) | Papier |
| | LNDC (Lesotho) | Papier |
| | EADB V (multipays) | Papier |

| | | |
|---|---|------------------------|
| | Nexim Bank (Nigeria) | Papier |
| | Nigerian Industrial Development Bank (Nigeria) | Papier |
| b) Accords de prêt | Amen Bank (Tunisie) | Papier |
| | ECOBANK Transnational (Togo) | Papier |
| | CAL Merchant Bank (Ghana,) | Papier |
| | Banque commerciale de Maurice (Maurice) | Papier |
| c) Comptes rendus de mission | Egyptian British Bank, 2000 et 2002 | Papier |
| | Banque du canal de Suez 2002 | Papier |
| | Générale de Banque de Mauritanie, 2004 | Papier |
| | Banque commerciale du Ghana (Ghana), 2003 | Papier |
| | Banque internationale , 2002 and 2003 | Papier |
| | United Bank for Africa, 2003 | Papier |
| d) Situation des décaissements et listes des sous-projets | Situation du portefeuille des LDC au 30/6/2004 ; United Bank of Africa ; Amen Bank ; CAL Merchant Bank ; Générale de Banque de Mauritanie ; Egypt British Bank ; Suez Canal Bank ; FSB (1 ^{ère} tranche) | Papier |
| e) Rapports d'achèvement de projet | Maroc: BNDE V et VI (2000) | Papier |
| | Afrique du Sud: DBSA I (2002) | Papier |
| | Algérie CPA II (2002)) | Papier |
| | Egypte : IDBE III (1996) | Papier |
| | Lesotho : LNDC II (2005) | Papier |
| | Maurice : DBM III (1996) | Papier |
| | Maroc : BCM/BCP/BCME/CIH (2000) | Papier |
| | Maroc: CNCA IV (1996) | Papier |
| | Multipays: EADB V (2000) | Papier |
| | Nigeria :NACB II (1999) | Papier |
| | Rwanda . BRD (2000) | Papier |
| | Zambie : DBZ IV (1998) | Papier |
| | Zimbabwe : ZDB (1998) | Papier |
| Rapports annuels | Banque africaine de développement/Fonds africain de développement 2000-2004 | Papier |
| Documents de missions | Termes de référence | Papier et Electronique |
| | Procès verbal de la première réunion de la commission d'étude sur l'évaluation des LDC (août 2003) | Electronique |
| | Examen préliminaire des lignes de crédit de la Banque en faveur du secteur privé – Rapport final (2005) | |

Echantillon de LDC

| 1) Secteur public | | | | | |
|--------------------|--|-----------------------------|-------------------|---|-------------------------------------|
| Pays | Institution financière | Date de l'accord du Conseil | Date de signature | Montant de la LDC | Montant décaissé |
| Algérie | Crédit Populaire d'Algérie II | 10.12.1996 | 17.5.1997 | 100 m.U.C | 87,5 m. d'U.C payé d'avance en 2004 |
| Egypte | Banque de développement industriel III | 12.2.1984 | 11.2.1985 | 60m.U.C. | 40,8 m.d'UC |
| Lesotho | Lesotho National Development Corporation | 15.12.1994 | 23.5.1995 | 4,5 m.U.C | 3,2 m. d'UC |
| Maurice | Ligne de crédit pour le développement industriel III | 23.2.1988 | 2.8.1988 | 5m.U.C | 3,9 m. d'UC |
| Maroc | BCM/BCP/BCME/CIF | 29.10.1991 | 15.3.1992 | 90 m.U.C | 56,2 m. d'UC |
| Maroc | CNCA IV | 16.10.1989 | 22. 2.1990 | 56,2 m.U.C | 56,2 m. d'UC |
| Maroc | BNDE VI | 6. 5.1993 | 13.5.1993 | 70 m.U.C | 43,4 m. d'UC |
| Multi régional | EADB V | 25.8.1994 | 23.5.1995 | 15m.U.C | 15 m. d'UC |
| Nigeria | NACB II | 18.12.1990 | 11.7.1991 | 100m.U.C | 99,2 m d'UC |
| Nigeria | Nexim Bank | 26.6.1987 | 30.5.1989 | 180 m. U.C | 179,9 m. |
| Nigeria | NIDB | 23.3.1989 | 30.5.1989 | 80 m.UC | 69,6 m d'UC |
| Rwanda | BRD | 12.6.1989 | 20.7.1989 | BAD 4,0 m. U.C FAD 5,5 m. U.C | 0,3 m. d'UC 5,3 m.d'UC |
| Afrique du Sud | DBSA | 9.9.1998 | 27.10 1998 | ZAR 340 m. 70 m.\$ EU (équiv. 75,6 m. UC) | ZAR 340 m. 70 m \$ EU |
| Tunisie | BNA III | 14.12.1998 | 26.5.1999 | U.C 50 m. | 50 m. d'UC |
| Zambie | Development Bank of Zambia | 23.9.1991 | 13.5.1992 | BAD 10 m.U.C FAD 9,2 m U.C . | 9,3 m. d'UC 8,3 m. d'UC |
| Zimbabwe | Zimbabwe Development Bank | 15.2.1990 | 31.5.1990 | 10,0 m.U.C | 7,9 m. d'U.C |
| Sous -total | | | | BAD 910,3 m. FAD 14,7 m. | 798 m. 13,6 m. |

| Secteur privé | | | | | |
|--------------------|--|-----------------------------|-------------------|---|--|
| Pays | Institution financière | Date de l'accord du Conseil | Date de signature | Montant de la LDC | Montant décaissé |
| Egypte | Egyptian British Bank (aujourd'hui HSBC) | 8.12.1999 | 6.7.2000 | 50.m dollars EU (équiv.34,7 U.C) | 50 m. de dollars EU. Prêt payé aussitôt après la reprise de la EBB par HSBC |
| Egypte | Banque du canal de Suez | 7.9.2001 | 29.1.2002 | 70 m.dollars EU. (équiv 48,5U.C) | 70 m.de dollars EU |
| Ghana | CAL Merchant Bank | 18.6.2002 | 17.12.2002 | 5 m. de dollars EU (équiv. 3,5 UC) | 5,0 m. de dollars EU |
| Kenya | CFC Bank | 29.10 2003 | 20.3.2004 | 7 m. de dollars.EU (équiv 4,9 m.U.C) | 7 m. de dollars EU |
| Mauritanie | GBM | 11.12.2002 | 2.2.2003 | 10 m. dollars EU. (équiv 6,9 m. U.C) | 10 m de dollars EU |
| Maurice | MCB | 15.6.2001 | 23.2.2002 | 100 m. dollars EU (équiv. 69,3 U.C) | 54 m. dollars EU décaissés – le solde a été résilié par l'IF (équiv. 37,8 m d U.C) |
| Multi régional | Ecobank Transnational International | 2.4.2003 | 14.10.2003 | 20 m. dollars EU (équiv. 13,9 U.C) | 10m. dollars EU (équiv. 7 m. U.C) ¹⁹ |
| Nigeria | FSB International Bank | 18.10. 2001 | 6.3.2002 | 18 m. dollars EU (équiv. 12,5 m. U.C) | 18 m. dollars EU |
| Nigeria | United Bank of Africa | 20.10.2000 | 29.5.2001 | 30 m. dollars EU (équiv. 20,8 U.C) | 30 m. dollars EU |
| Tunisie | Amen Bank | 15.3.2002 | 28.5.2002 | 20 m. dollars EU (équiv. 16,6 m. U.C) | 20 m. dollars EU |
| | Banque de Tunisie | 17.2.2002 | 14.11.2002 | 30m. EUR (24,9 m U.C) | 30m EUR |
| | Tunisie Leasing | 23.7.2003 | 16.12.2003 | 8 m. dollars EU (équiv 6,5 m U.C) | 8 m. dollars EU |
| Sous -total | | | | 263,0 U.C | 225,6 UC |
| Total | | | | BAD 1173,3 m. U.C FAD 14,7 m U.C | BAD 1023,6 m. U.C FAD 13,6 m. U.C |

¹⁹ Décaissés pour financer des lettres de crédit pour l'importation de produits pétroliers. Cette dotation a été annulée par la Banque et on a recommandé à l'IF de réaffecter cette somme au financement des PME. Jusqu'à date, seuls 60% de la somme décaissée ont été réaffectés à cet effet.

Répartition des lignes de crédit par pays

| Pays | Nombre des LDC | | Montant approuvé m. UC | | Population | PIB |
|----------------------------------|----------------|------|---------------------------|-------|------------|-------|
| Algérie | 6 | 2,9% | 360,5 | 7,1% | 3,7% | 9,8% |
| Angola | 1 | 0,5% | 1,4 | 0,0% | 1,6% | 1,9% |
| Bénin | 2 | 1,0% | 3,5 | 0,1% | 0,8% | 0,5% |
| Botswana | 3 | 1,5% | 42,6 | 0,8% | 0,2% | 1,1% |
| Burkina Faso | 3 | 1,5% | 8,6 | 0,2% | 1,5% | 0,6% |
| Burundi | 2 | 1,0% | 10,0 | 0,2% | 0,8% | 0,1% |
| Cameroun | 2 | 1,0% | 17,0 | 0,3% | 1,9% | 1,8% |
| Cap Vert | 0 | 0,0% | - | 0,0% | 0,1% | 0,1% |
| République Centrafricaine | 1 | 0,5% | 4,6 | 0,1% | 0,5% | 0,2% |
| Tchad | 0 | 0,0% | - | 0,0% | 1,0% | 0,4% |
| Comores | 0 | 0,0% | - | 0,0% | 0,1% | 0,0% |
| Congo | 2 | 1,0% | 11,5 | 0,2% | 0,4% | 0,5% |
| Côte d'Ivoire | 1 | 0,5% | 2,0 | 0,0% | 2,0% | 2,0% |
| République démocratique du Congo | 5 | 2,4% | 40,8 | 0,8% | 6,2% | 0,8% |
| Djibouti | 1 | 0,5% | 3,4 | 0,1% | 0,1% | 0,1% |
| Egypte | 12 | 5,9% | 475,9 | 9,4% | 8,5% | 12,1% |
| Guinée Equatoriale | 0 | 0,0% | - | 0,0% | 0,1% | 0,4% |
| Erythrée | 0 | 0,0% | - | 0,0% | 0,5% | 0,1% |
| Ethiopie | 1 | 0,5% | 7,4 | 0,1% | 8,3% | 1,0% |
| Gabon | 0 | 0,0% | - | 0,0% | 0,2% | 0,9% |
| Gambie | 0 | 0,0% | - | 0,0% | 0,2% | 0,1% |
| Ghana | 7 | 3,4% | 91,2 | 1,8% | 2,5% | 1,1% |
| Guinée | 0 | 0,0% | - | 0,0% | 1,0% | 0,5% |
| Guinée-Bissau | 1 | 0,5% | 4,8 | 0,1% | 0,2% | 0,0% |
| Kenya | 6 | 2,9% | 47,9 | 0,9% | 3,8% | 2,1% |
| Lesotho | 4 | 2,0% | 13,9 | 0,3% | 0,2% | 0,2% |
| Liberia | 4 | 2,0% | 7,2 | 0,1% | 0,4% | 0,1% |
| Libye | 0 | 0,0% | - | 0,0% | 0,7% | 5,9% |
| Madagascar | 1 | 0,5% | 4,6 | 0,1% | 2,0% | 0,8% |
| Malawi | 3 | 1,5% | 11,5 | 0,2% | 1,4% | 0,3% |
| Mali | 6 | 2,9% | 38,2 | 0,8% | 1,5% | 0,6% |
| Mauritanie | 3 | 1,5% | 20,6 | 0,4% | 0,3% | 0,2% |
| Maurice | 5 | 2,4% | 89,3 | 1,8% | 0,1% | 0,8% |
| Maroc | 17 | 8,3% | 594,8 | 11,7% | 3,6% | 6,4% |
| Mozambique | 5 | 2,4% | 14,0 | 0,3% | 2,2% | 0,6% |
| Namibie | 4 | 2,0% | 41,9 | 0,8% | 0,2% | 0,6% |
| Niger | 3 | 1,5% | 16,4 | 0,3% | 1,4% | 0,4% |
| Nigeria | 11 | 5,4% | 571,9 | 11,3% | 14,6% | 8,6% |
| Rwanda | 4 | 2,0% | 20,1 | 0,4% | 1,0% | 0,2% |
| Sao Tome & Principe | 0 | 0,0% | - | 0,0% | 0,0% | 0,0% |
| Sénégal | 2 | 1,0% | 8,0 | 0,2% | 1,2% | 1,0% |
| Seychelles | 3 | 1,5% | 14,6 | 0,3% | 0,0% | 0,1% |
| Sierra Leone | 4 | 2,0% | 15,1 | 0,3% | 0,6% | 0,1% |

| Pays | Nbre de LDC | Montant approuvé | Population | PIB | Population | No de LDC |
|-----------------------------------|-------------|------------------|----------------|---------------|-------------|-------------|
| Somalie | 2 | 1,0% | 16,1 | 0,3% | 1,2% | 0,2% |
| Afrique du Sud | 10 | 4,9% | 440,0 | 8,7% | 5,3% | 23,6% |
| Soudan | 3 | 1,5% | 22,3 | 0,4% | 4,0% | 2,6% |
| Swaziland | 3 | 1,5% | 11,5 | 0,2% | 0,1% | 0,3% |
| Tanzanie | 3 | 1,5% | 9,5 | 0,2% | 4,4% | 1,5% |
| Togo | 3 | 1,5% | 18,7 | 0,4% | 0,6% | 0,3% |
| Tunisie | 30 | 14,6% | 1 758,6 | 34,7% | 1,2% | 3,7% |
| Uganda | 5 | 2,4% | 73,5 | 1,5% | 3,0% | 0,9% |
| Zambie | 7 | 3,4% | 54,7 | 1,1% | 1,3% | 0,6% |
| Zimbabwe | 4 | 2,0% | 45,5 | 0,9% | 1,5% | 0,9% |
| Lignes de crédit par pays | 205 | 100,0% | 5 065,3 | 100,0% | 100% | 100% |
| Multipays | 22 | | 247,3 | | | |
| Total des lignes de crédit | 227 | | 5 312,6 | | | |

Notes

1. La comparaison de la population et du PIB a été incluse ici pour montrer à quel point la répartition des LDC est tributaire de la population et de la dimension des économies des PMR.
2. Les LDC multipays relèvent des banques régionales de développement et d'autres intermédiaires qui financent des sous-projets dans plus d'un pays.
3. Des lignes de crédit en faveur du secteur privé ont été mises à la disposition de l'Egypte, de la Tunisie, de la Mauritanie, du Ghana, du Nigeria, de l'Afrique du Sud et de Maurice ainsi que du Togo (multirégionale)

Analyse de l'expérience des BMD en matière de LDC

1. Banque mondiale

1.1 Au cours de la période 1993-2003, 13,4 milliards de dollars EU ont été approuvés par la Banque mondiale (BM) pour les lignes de crédit (LDC), soit 8,4% du total des engagements de la Banque pour les prêts d'investissements. Ces engagements ont néanmoins connu une baisse drastique, dans la foulée du déclin amorcé au milieu de la décennie 1980; pour les LDC, les prêts ont chuté de 10% des engagements totaux de la BM au début des années 1990 à moins de 2% au courant de l'exercice financier 2002-2003. Bien que les LDC soient inscrites dans les projets de la plupart des secteurs, la majeure partie relève des secteurs rural et financier ainsi que des emprunts municipaux, et comprend une vaste gamme de concepts, d'objectifs et de dispositions. Un récent rapport sur les résultats des LDC au cours des dix dernières années²⁰ a montré que:

- « Les résultats étaient à un niveau intolérable », 52% seulement des LDC étant évaluées comme satisfaisantes en nombre et 45% en termes d'engagement net.
- Lorsqu'elles sont utilisées à bon escient, les LDC peuvent jouer un rôle important, mais dans la pratique, beaucoup, sinon la plupart des opérations de LDC de la BM n'ont pas conduit à des résultats satisfaisants.
- Les meilleurs résultats ont été obtenus par les LDC en faveur du secteur rural (67% du nombre total), et les plus défavorables par les LDC en faveur du développement du secteur privé (10% du nombre total).
- Les taux d'annulation étaient très élevés, soit plus de 40% des engagements initiaux ou plus du double des taux d'annulation observés dans les autres prêts d'investissement au cours de la même période. Plus les montants des LDC sont réduits, moins les taux d'annulation sont élevés.
- Les meilleurs résultats des LDC vont de pair avec:
 - (i) des conditions macroéconomiques stables;
 - (ii) des secteurs financiers plus solides, y compris des politiques de concurrence satisfaisantes et des institutions financières régies par des systèmes juridiques et réglementaires efficaces, et surtout des taux d'intérêt déterminés par le marché. D'autre part, l'absence de crédits causant des distorsions, les politiques budgétaires et l'engagement limité de l'Etat dans les institutions financières sont importants;
 - (iii) l'utilisation de critères d'éligibilité clairs lors de la sélection des institutions financières participantes;
 - (iv) la participation des intermédiaires financiers du secteur privé;
 - (v) la mise en place dès le départ, d'un ensemble minimum d'indicateurs majeurs qui peuvent être évalués lors de la supervision, y compris l'évaluation de la qualité du portefeuille de prêts et de l'adéquation du capital.
- Il est certain que l'obtention du crédit impose des contraintes, surtout pour les petites et moyennes entreprises et les micro-entreprises. S'il est vrai que la LDC pourrait sembler une réponse raisonnable aux imperfections du marché, l'efficacité de cet instrument reste discutable.

²⁰ World Bank – OED Review of Bank Lending for Lines of Credit, January 2005

- Les microcrédits sont devenus une partie importante des opérations de LDC de la BM tant pour leur nombre que pour les montants concernés. Cela découle en partie de l'intérêt croissant porté à la lutte contre la pauvreté et de la reconnaissance du fait que le microfinancement pourrait être un instrument bien plus effectif et efficace dans la lutte contre la pauvreté.
- Dans la région Afrique, seul 1% des prêts de la BM est passé par la procédure des LDC, comparé aux 10% des autres régions.
- Les antécédents du recours aux LDC comme moyen pour apporter de profonds changements au secteur financier ne sont pas très favorables ; il convient donc de les intégrer dans une stratégie de développement coordonnée du secteur financier qui comprendrait entre autres, l'assistance technique et des changements réglementaires.

2. Société financière internationale

2.1 La SFI, la filiale du Groupe de la Banque mondiale dans le secteur privé, a publié, sur son expérience des LDC, des notes dans lesquelles elle fait des observations sur :

- l'importance d'avoir des objectifs clairs et qui soient bien compris à la fois par la BDM et l'IF ;
- l'importance d'une étude approfondie du marché pour le produit offert afin d'évaluer s'il existe une demande suffisante pouvant garantir le remboursement intégral dans un délai raisonnable ;
- La nécessité de tenir compte des législations locales lors de la rédaction des conventions, y compris la conformité aux réglementations locales en matière d'environnement. Les clauses financières et opérationnelles devraient être élaborées au cas par cas, afin d'encourager la mise en place de bonnes pratiques bancaires avec le temps.

3. Banque européenne d'Investissement

3.1 La Banque européenne d'Investissement (BEI) a largement utilisé les lignes de crédit pour financer les PME et les petits projets infrastructurels aussi bien dans les pays relevant de sa mission dans la région d'Afrique du Nord (Algérie, Egypte, Maroc et Tunisie) que dans la région d'Afrique subsaharienne relevant de son mandat dans le cadre de Lomé et de Cotonou. La BEI a octroyé des prêts pour ces opérations en puisant dans ses ressources propres et dans les ressources²¹ de capital risque. Puisque la BEI exige normalement des garanties de l'Etat pour les prêts financés par ses fonds propres, elle a continué à fournir des lignes de crédit aux banques du secteur public qui remplissent ses conditions d'emprunt. Elle a également eu recours au mécanisme Apex grâce auquel des fonds sont prêtés à un organisme tel que la

²¹ Les ressources de capital risque sont des subventions fournies par la Commission européenne et gérées par la BEI. C'est pour cela que les conditions générales des LDC peuvent être adaptées de telle sorte que les conditions de réaffectation des prêts soient proches de celles des crédits commerciaux, afin d'éviter les distorsions du marché

Banque centrale, qui est éligible pour une garantie de l'Etat, et qui par la suite sous-prête aux IF parties prenantes, qui le plus souvent sont des banques commerciales du secteur privé. Pour les opérations financées par le capital risque, aucune garantie de l'Etat n'est exigée, et la BEI a utilisé cet instrument pour prêter directement aux banques commerciales des pays éligibles et mettre à disposition des capitaux risques et d'autres moyens d'investissement pour promouvoir le développement du secteur privé.

3.2 Dans une récente évaluation des lignes de crédit de la BEI en Afrique du Nord et au Moyen-Orient, d'autres leçons ont été tirées pour les futures opérations de crédit dans la région:

- Lorsque le gouvernement encourage les IF à intervenir dans un secteur qui lui est peu familier, leur engagement risque d'être limité et ils peuvent se décourager si par la suite ils subissent des pertes.
- Réduire les paramètres minima des prêts subsidiaires, y compris l'utilisation de « limites flottantes »²², peut vraisemblablement permettre que les financements atteignent les plus petites entreprises parmi les PME.
- Le suivi d'une LDC par une BDM devrait inclure des descentes régulières sur le terrain pour visiter un échantillon de sous-projets financés afin d'en mesurer les résultats en matière de développement.
- Pour bien comprendre la situation financière et la performance d'un bénéficiaire de LDC, il est important que la BDM réexamine elle-même les états financiers et autres informations financières fournis au lieu de se fier simplement aux états financiers annuels vérifiés.

4. Banque interaméricaine

4.1 Si l'expérience de la Banque interaméricaine de développement (BIAD) est similaire, avec des lignes de crédit comptant pour 10% de l'ensemble des prêts, certaines caractéristiques de l'Amérique latine font que cette région est différente des autres parties du monde en développement. Dans le contexte des LDC, la plus importante est la forte concentration de banques survenue au cours de la dernière décennie. Les dix plus grandes institutions financières contrôlent aujourd'hui près de 40% des actifs bancaires de la région. L'impact de cette concentration a généralement été négatif sur la disponibilité du crédit en faveur des PME. Les grandes banques sont moins enclines à offrir des crédits aux PME que les petites banques régionales ou locales, et ouvrent davantage leurs portefeuilles de prêts aux débiteurs de qualité qui peuvent être évalués sur la base de leurs ratios financiers. En outre, les grandes banques qui absorbent les plus petites ont tendance à compenser, ne serait-ce que partiellement, la majeure partie des prêts octroyés aux PME dans les portefeuilles des petites

²² Un plafond en deçà duquel les sous-projets peuvent être approuvés par les IF avant d'être soumis à la BDM pour approbation définitive. La BAD utilise déjà cette procédure, bien que les plafonds soient souvent placés à un niveau trop élevé pour permettre l'accès des LDC aux petites entreprises.

banques avec des restrictions sur les nouveaux crédits en faveur de cette tranche de la clientèle.

5. Banque européenne pour la reconstruction et le développement.

5.1 Bien que la BERD opère dans les économies en transition qui sont bien différentes des économies africaines, un certain nombre de leçons importantes sur les PME et sur les microcrédits par le biais des LDC ont été observées dans le cadre des évaluations a posteriori des incidences de ces opérations.

- Les banques qui travaillent plus au cas par cas et disposent d'un vaste réseau de filiales ont plus de chances de faire un meilleur usage des lignes de crédit destinées à soutenir les PME.
- L'engagement des hauts responsables est essentiel à l'édification d'une banque qui satisfait les besoins des PME.
- Il est irréaliste de penser qu'en l'absence d'un partenaire stratégique, des technologies complexes peuvent être transférées à une nouvelle institution financière sur la base de simples programmes d'assistance technique.
- Les montants prêtés aux banques pour être re-prêtés aux micro et aux petites entreprises devraient être assez importants pour les encourager à changer de pratiques et à disposer de compétences permettant de réaliser efficacement des opérations de crédit avec ce groupe.
- Les toutes nouvelles banques du secteur privé créées par des entrepreneurs locaux sont plus à même de stimuler le développement du secteur privé que les banques privatisées, qui continuent à être influencées par leurs pratiques d'avant-privatisation, ou les banques étrangères qui sont peu familiarisées avec les réalités et les hommes d'affaires locaux.

Annexe 5

| Sommaire de l'évaluation des LDC | | | |
|---|---------------|--------------|--------------|
| | | | |
| Secteur | Public | Privé | Total |
| Nombre d'évaluations | 16 | 12 | 28 |
| Nombre de pays* | 11 | 7 | 15 |
| Montant moyen en millions d'UC | 57,8 | 21,9 | 44,6 |
| | | | |
| 1) Performance de l'IF | | | |
| Organisation et gestion | 1,5 | 1,8 | 1,6 |
| Gestion des LDC | 1,2 | 2,2 | 1,6 |
| Viabilité | 1,4 | 2,0 | 1,7 |
| Développement institutionnel (TA) | 1,1 | 0,8 | 1,0 |
| Performance environnementale | 0,8 | 1,9 | 1,3 |
| Moyenne | 1,2 | 1,7 | 1,4 |
| 2) Performance du sous-secteur | | | |
| Réussite des activités des sous-projets | 1,2 | 2,3 | 1,7 |
| Compétitivité accrue | 1,6 | 2,2 | 1,8 |
| Transfert des compétences | 1,3 | 1,8 | 1,5 |
| Davantage de produits d'exportation/substitution des importations | 1,7 | 2,2 | 1,9 |

| | | | |
|--|-----|-----|-----|
| Transfert de technologie | 1,5 | 1,7 | 1,6 |
| Moyenne | 1,5 | 2,0 | 1,7 |
| 3) Bénéficiaires ultimes | | | |
| Valeur ajoutée financière | 1,8 | 1,7 | 1,7 |
| Contribution aux revenus de l'Etat | 1,3 | 2,0 | 1,6 |
| Emplois générés/préservés | 1,8 | 2,7 | 2,2 |
| Emplois indirects grâce aux ressources locales | 1,5 | 2,2 | 1,8 |
| | | | |
| Protection de l'environnement | 2,5 | 1,5 | 1,6 |
| Moyenne | 1,6 | 2,0 | 1,8 |
| 4) Renforcement du secteur financier | 0,9 | 2,1 | 1,4 |
| 5) Coordination avec les autres BDM | - | 0,7 | 0,3 |
| 6) Note globale | 1,3 | 2,0 | 1,6 |
| | | | |

0 = très insuffisant, 1 = insuffisant, 2 = satisfaisant,
et 3 = très satisfaisant

* En outre, il y avait trois LDC régionales,
deux du secteur privé en Afrique occidentale et australe et une du
secteur public en Afrique orientale

Maximiser les résultats des LDC en matière de développement

La matrice ci-dessous présente un cadre d'analyse pour la structuration des LDC de manière à garantir et à mesurer les résultats en matière de développement.

| Critère | Résultat attendu de la LDC: bon/moyen/faible | Observations |
|--|---|--------------|
| <u>Emplois:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Générés • Préservés • Participation des femmes • Participation des communautés défavorisées • Fournisseurs • Sous-traitants • Petits planteurs | | |
| <u>Amélioration de la compétitivité:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Transfert des compétences • Transfert de technologie • Augmentation des exportations • Economies d'échelle | | |
| <u>Zone d'opération:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Réduction de la pauvreté au niveau local: <ul style="list-style-type: none"> ○ Avantages communautaires ○ Biens et services locaux | | |

| | | |
|---|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Disponibilité des ressources financières au niveau local • Valeur ajoutée pour les produits locaux • Diversification de l'économie locale | | |
| <p><u>Secteurs cibles:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • PME • Infrastructure • Microfinance • Tourisme • Horticulture • Agro-industrie • Exportateurs • Ressources naturelles • Autres | | |
| <p><u>Promotion des IF:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Assistance technique • Engagement/motivation dans la gestion des secteurs cibles des LDC • Evolution vers les prêts à terme • Bilan et adéquation du capital • Rentabilité • Gestion actif - passif • Disponibilité des devises • Renforcement des capacités de gestion • Compétences environnementales • Capacité à mesurer les résultats en matière de développement | | |
| <p><u>Renforcement du secteur financier:</u></p> | | |

| | | |
|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Compétitivité accrue • Disponibilité des financements à terme • Renforcement grâce à de nouveaux produits et services • Assistance technique | | |
| <p><u>Coordination/concurrence avec d'autres BDM et d'autres sources de financement:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Sources nouvelles de financement à terme • Effet catalytique des LDC • Financement conjoint | | |
| <p><u>Avantages tirés par le pays, y compris les impôts directs et indirects:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Au niveau local • Régional • National | | |