

Série Evaluation et capitalisation

*exPost*  
**ExPost**



## Méta-évaluation des projets « lignes de crédit »

Jean-David Naudet, avec l'appui de Sylvie Oktar,

Agence Française de Développement.

Département de la Recherche

Division Évaluation et capitalisation

Agence Française de Développement

5, rue Roland Barthes 75012 Paris - France

[www.afd.fr](http://www.afd.fr)

**Avertissement :**

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'Agence Française de Développement ou de ses institutions partenaires.

Directeur de la publication : Dov ZERAH

Directeur de la rédaction : Laurent FONTAINE

Mise en page : Denise PERRIN

ISSN : 1962-9761

Dépôt légal : 1er trimestre 2012

## SOMMAIRE

<b>Résumé exécutif</b>	<b>5</b>
1. Appréciation des lignes de crédit selon les différents critères d'évaluation	5
2. Constats transversaux	5
3. Conclusions et recommandations	6
<b>Introduction</b>	<b>7</b>
<b>1. Principaux constats sur l'appréciation des critères d'évaluation</b>	<b>9</b>
1.1. Pertinence	9
1.2. Efficience	10
1.3. Efficacité	12
1.4. Impact et additionnalité	14
1.5. Durabilité	16
<b>2. Enseignements transversaux</b>	<b>17</b>
2.1. Ciblage des financements : maîtriser les critères d'éligibilité complexes	17
2.2. Le suivi des résultats : une pratique en dessous des engagements	19
2.3. Du financement de projet à l'insertion dans le marché du financement	20
2.4. Des objectifs institutionnels insuffisamment affirmés	23
<b>Conclusions</b>	<b>25</b>
<b>Annexe</b>	<b>27</b>
<b>Liste des sigles et abréviations</b>	<b>29</b>



## Résumé exécutif

Huit évaluations rétrospectives ont été menées sur la période 1996 - 2009 (dont cinq en 2008 et 2009) portant sur 14 lignes de crédit AFD (cf. tableau 3 en annexe) octroyées à différents partenaires dans quatre pays différents (Afrique du sud, Turquie, Tunisie, Viet Nam). Les paragraphes *infra* synthétisent les appréciations selon les différents critères d'évaluation, les principaux enseignements transversaux et les conclusions générales sur les perspectives d'amélioration de l'instrument.

### 1. Appréciation des lignes de crédit selon les différents critères d'évaluation

La **pertinence** des lignes de crédit est reconnue quel que soit le point de vue retenu. Les objectifs et les partenaires ont été bien choisis, que ce soit vis-à-vis des stratégies de l'AFD ou des priorités des pays d'intervention. Les lignes de crédit AFD se sont révélées à plusieurs reprises innovantes.

Du point de vue de l'**efficience**, les conditions financières offertes ont été souvent compétitives et les procédures relativement souples, ce qui a permis dans la plupart des cas des délais d'exécution satisfaisants.

La réalisation des objectifs est rarement vérifiable à partir du suivi-reporting existant. En revanche, les analyses menées par les évaluateurs sur un sous-échantillon de projets concluent à une **efficacité** satisfaisante.

L'**impact** des projets financés n'est pas mesurable. Plus pertinente est la question de l'**additionnalité** du financement de l'AFD en termes de résultats développementaux. L'appréciation apparaît mitigée selon ce critère.

Outre la **durabilité** des résultats des projets financés, difficile une nouvelle fois à apprécier, la question de l'obtention d'effets durables dans les politiques et stratégies des institutions financières partenaires reçoit des réponses partagées.

### 2. Constats transversaux

Les critères d'éligibilité des projets proposés par l'AFD sont divers. Plus ils sont complexes et spécifiques, plus l'AFD est amenée à intervenir en amont dans le processus de sélection des projets. L'expérience semble montrer une certaine difficulté à maîtriser les critères d'éligibilité complexes. Les cas de modification des critères en cours d'exécution apparaissent assez fréquents (bien que concentrés sur les lignes sud-africaines).

Le suivi-reporting des projets financés par les lignes de crédit est en pratique limité et, la plupart du temps, en deçà des dispositions prises en début de financement.

L'analyse temporelle montre une nette tendance à la « financiarisation » des lignes de crédit de l'AFD, c'est-à-dire en particulier à une moindre intervention au niveau des projets eux-mêmes, sous toutes leurs formes (participation à l'instruction, approbation individuelle des projets, suivi des résultats, etc.), en même temps qu'une diversification d'une offre financière compétitive au sein d'un véritable marché du financement.

Corollaires à cette tendance, les objectifs institutionnels (effets sur la politique de crédit du partenaire, renforcement des capacités des porteurs de projet, effet sur l'offre de crédit) sont de plus en plus importants même s'ils restent peu

formalisés. Le bilan des évaluations fait apparaître des résultats inégaux sur ce sujet. Ils sont positifs lorsque la ligne de crédit s'inscrit dans un partenariat innovant suscitant une incitation au changement pour l'institution financière partenaire.

### 3. Conclusions et recommandations

#### **Réduire le décalage entre les intentions et la pratique.**

Des conditions d'éligibilité maîtrisables, une ambition limitée pour le suivi des résultats des projets constituent des préalables pour réduire le décalage entre les engagements pris en début de financement et les dispositions pratiques qui se mettent en place lors de l'exécution. Parallèlement, une incitation plus forte devrait être donnée au respect des dispositions initiales du financement, même lorsque cela pèse sur la rapidité d'exécution des financements.

**Considérer l'additionnalité comme l'objectif principal des financements.** Les objectifs des lignes de crédit ne doivent pas se limiter aux objectifs des projets financés. Parce que bonifiées, les lignes de crédit n'ont pas pour objet de financer des résultats (de développement), mais de financer des résultats additionnels. A ce titre, une plus large

place devrait être donnée aux objectifs institutionnels des lignes de crédit (inflexion de la politique de crédit du partenaire, renforcement des capacités des porteurs de crédit, effet de levier, effet sur le marché du crédit, etc.), aux moyens de peser sur ces objectifs (innovation, isolement de l'avantage comparatif, mixage prêts/dons, assistance technique), et aux instruments permettant de vérifier l'atteinte de ces objectifs.

#### **Mettre l'accent sur l'apprentissage et la progressivité des partenariats.**

Dans la plupart des cas, les lignes de crédit sont destinées à alimenter un partenariat durable avec une institution financière partenaire. Ce partenariat doit traduire une progressivité (en termes d'objectifs, de procédures, de conditions financières ou de cibles) et s'appuyer sur un processus d'apprentissage en commun. C'est en partie le cas, mais les leçons d'expérience peinent parfois à s'imposer lorsqu'elles sont examinées essentiellement durant la phase de négociation d'une nouvelle ligne. Le processus d'apprentissage gagnerait à des échanges plus formels à différentes étapes d'exécution des financements (mi-parcours, achèvement).

## Introduction

Les lignes de crédit rétrocédées auprès d'institutions financières (banques commerciales, banques de développement, fonds d'investissement) des pays partenaires, afin de financer des projets ou des entreprises dans un but de développement (rééquilibrage territorial, extension de services vers des populations cibles, prise en compte de l'environnement), constituent un instrument financier de l'AFD en plein développement. Elles représentent, en 2008, environ 350 millions d'euros d'engagements.

Ces lignes de crédit sont des instruments bonifiés et concessionnels, en raison de leurs objectifs développementaux, et se distinguent de ce fait des financements comparables mis en place par PROPARCO au taux du marché.

Cet instrument est mis en place par l'AFD depuis les années 1990, mais il a surtout connu un développement rapide ces cinq dernières années avec l'élargissement de l'activité de l'AFD vers les pays émergents et l'extension des concours non souverains.

Depuis l'évaluation réalisée en 1996 sur la première ligne de crédit accordée à la *Development Bank of Southern Africa* (DBSA), huit évaluations de lignes de crédit ont été réalisées à l'initiative de l'AFD concernant quatorze financements en Afrique du Sud, en Tunisie, en Turquie et au Viet Nam<sup>1</sup>.

Le tableau 3 en annexe reprend les principales caractéristiques de ces lignes de crédit et les conditions de leur évaluation.

Reprendre l'ensemble des conclusions issues de ces évaluations et qui, pour certaines, étaient étroitement liées à un contexte temporel, géographique et institutionnel précis, n'aurait guère de sens. En revanche, cette note s'attache à tirer quelques leçons synthétiques qui ressortent de l'analyse croisée de ces travaux d'évaluation.

La première partie propose une synthèse des analyses effectuées par les évaluateurs, selon les différents critères d'évaluation communément utilisés pour l'évaluation des activités de développement (pertinence, efficacité, efficience, impact, durabilité).

La seconde partie identifie des points saillants et récurrents, ressortant de la lecture transverse de l'ensemble de ces évaluations, en se concentrant, dans un but d'apprentissage, sur les faiblesses relevées.

Enfin, une dernière section conclut sur les perspectives d'amélioration de l'instrument.

Dans l'ensemble du document, on parlera de « financement » pour qualifier la ligne de crédit elle-même, de « projet » pour désigner les activités financées par les crédits concernés et portés par des entreprises ou des collectivités.

<sup>1</sup> Des analyses des lignes de crédit AFD ont également été menées dans plusieurs travaux transversaux d'évaluation et de capitalisation, tels que *Ex Post* N° 4, Série Evaluation et Capitalisation, « Quels usages pour les prêts bonifiés : capitalisation sur le portefeuille de projets d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables du groupe AFD et du FFEM » et l'*Ex Post* N° 20, Série Evaluation et Capitalisation, « Evaluation de l'usage de la concessionnalité dans les interventions de l'AFD en Afrique du Sud (1995/2005) ».



## 1. Principaux constats sur l'appréciation des critères d'évaluation

### 1.1. Pertinence

Le critère de pertinence peut être vu à plusieurs niveaux : la pertinence du dispositif financier et opérationnel retenu, la pertinence des projets sélectionnés et financés vis-à-vis des stratégies nationales (voire internationales, en termes de biens publics globaux) et vis-à-vis des stratégies de l'AFD.

En ce qui concerne la pertinence des dispositifs de financement, les évaluateurs émettent des jugements largement positifs et ne relèvent que des problèmes conjoncturels ou secondaires. En particulier, le choix des partenaires effectué par l'AFD est jugé parfaitement cohérent avec les objectifs retenus. De même, l'« appropriation », au niveau stratégique ou opérationnel, des lignes financées par l'AFD, par les institutions financières gestionnaires, ne soulève aucune réserve.

Les conditions financières proposées par l'AFD sont le plus souvent adaptées et attractives, même si les évolutions conjoncturelles du contexte (taux d'intérêt local, autres bailleurs, niveau de liquidité) peuvent leur faire perdre momentanément leur compétitivité. De ce point de vue, la pertinence de l'offre de l'AFD s'est fortement améliorée depuis 2004, avec la nouvelle gamme de produits de l'AFD et le passage au taux variable.

Plusieurs évaluateurs mentionnent les distorsions de concurrence ou les risques d'éviction d'autres sources de financement comme une menace potentielle due à la nature des dispositifs. Mais cela n'est pas réellement souligné comme un point à problème sur les lignes examinées, sauf peut-être dans le cas d'un prolongement de ce type de dispositif sur le long terme (cf. Section 1.5).

Concernant la pertinence du portefeuille de projets financés, les évaluateurs retiennent unanimement le bien fondé des objectifs poursuivis – mise à niveau des entreprises, fourniture de services de base, développement des PME, rééquilibrage territorial, développement des énergies renouvelables, efficacité énergétique, etc. – tant vis-à-vis des politiques nationales que des stratégies de l'AFD ou des institutions partenaires.

Il s'avère plus délicat d'apprécier dans quelle mesure les critères d'éligibilité et de sélection des projets permettent de bien cibler ces objectifs. Ce point, en partie repris dans la section 2, est important, l'expérience prouvant que les institutions partenaires appliquent ces critères le plus sagement possible, comme le rapportent les évaluateurs du projet Fonds d'investissement Hô Chi Minh-Ville pour le développement urbain (HIFU) : « *Le mode opératoire du HIFU s'est logiquement calé sur les règles du jeu ad minima imposées par la Ville et par la convention signée par le ministère des Finances pour bénéficier d'un refinancement sur la ligne de crédit de l'AFD.* »

Enfin, l'analyse des évaluations montre que l'AFD s'est fréquemment trouvée en situation d'innovation dans les modalités ou l'objet de ces lignes de crédit : Fonds de développement AFD-INCA financé par l'isolement de l'avantage comparatif, introduction du thème de la responsabilité sociale et environnementale dans le secteur bancaire en Turquie, ligne ouverte à l'ensemble des banques commerciales pour la restructuration financière des entreprises en Tunisie, pour ne prendre que ces trois exemples.

## 1.2. Efficience

Les évaluateurs portent des jugements positifs, voire très positifs, sur l'efficience des mécanismes financiers mis en place. Les conditions financières offertes ont été souvent compétitives<sup>2</sup>, avec des exceptions temporaires, particulièrement en Afrique du sud, où la perte conjoncturelle d'attractivité des ressources de l'AFD a entraîné des « temps morts » plus ou moins longs dans le cycle du financement<sup>3</sup>.

Les évaluateurs ne reportent pas de problèmes d'efficience qui seraient liés aux procédures de l'AFD, même si les règles d'éligibilité des projets peuvent être parfois jugées contraignantes. L'évaluation *ex ante* et la sélection des projets à financer s'appuient essentiellement sur les pratiques habituelles de la banque partenaire. Les pratiques de reporting sont légères et, le plus souvent, en deçà de ce qui est convenu au démarrage du projet (cf. section 2).

En résumé, sauf cas particulier, les lignes de crédit AFD constituent un instrument souple qui peut être mobilisé dans des délais relativement courts. Dans ce domaine, l'évaluation

du financement HIFU reporte même « une performance remarquable comparée au taux et à la rapidité de décaissement de l'aide extérieure dans la sous-région, dans le pays, et dans le secteur des infrastructures en particulier ».

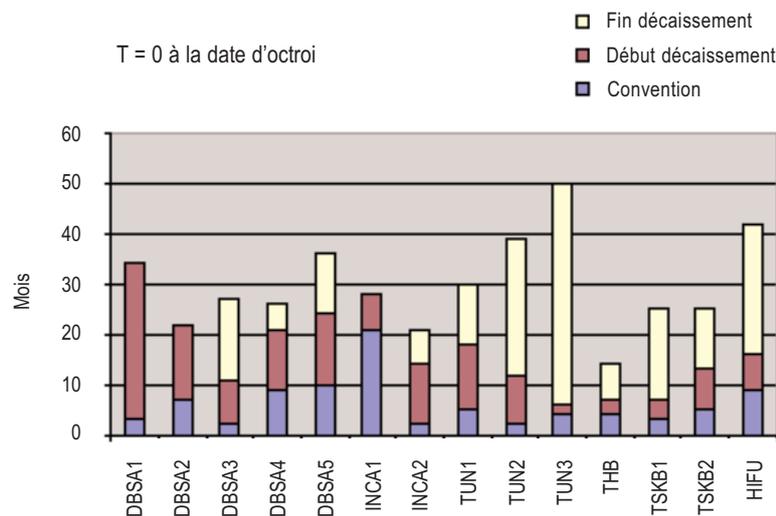
Le graphique 1 montre que la durée totale de mise en place des financements, de la date d'octroi – c'est-à-dire d'approbation par le Conseil d'administration de l'AFD – au dernier décaissement auprès de l'institution financière partenaire est, généralement, de 20 mois à 40 mois, ce qui constitue des délais satisfaisants.

On remarque que, selon les lignes, les délais ne se situent pas aux mêmes étapes. Les temps de mobilisation peuvent devenir préoccupants lorsque, pour des raisons conjoncturelles, les conditions offertes par l'AFD « sortent du marché ». C'est ce qui est arrivé à plusieurs reprises en Afrique du Sud. Il s'est ainsi souvent passé plus de 20 mois entre l'octroi de financement et le premier décaissement, la banque partenaire ayant la capacité de mobiliser des ressources moins coûteuses.

<sup>2</sup> Les éléments de libéralité des prêts concernés se situent généralement entre 25 % et 40 %, selon le contexte de marché dans lequel la ligne s'inscrit. Ainsi, les lignes de crédit en faveur de la *Development Bank of Southern Africa* (DBSA), par exemple, ont intégré des éléments dons respectifs de : 35 % pour DBSA1, 30 % pour DBSA2, 25 % pour DBSA3, 26 % pour DBSA4, 36 % pour DBSA5. A noter que l'élément don d'un financement n'est pas du tout équivalent à sa bonification, c'est-à-dire à son niveau réel de subventionnement. Il s'agit d'une comparaison des conditions du financement par rapport à une référence fixe, périodes et pays confondus, qui détermine le classement des financements concessionnels en aide publique au développement (APD). Les financements ayant 25 % au moins d'éléments dons sont déclarables en APD. La bonification est en revanche dépendante des conditions locales du marché, du niveau de risque et des coûts de gestion.

<sup>3</sup> La conjoncture peut également jouer en sens inverse et conférer aux ressources de l'AFD un avantage plus important que prévu ; ainsi, l'avantage comparatif du financement AFD au Viet Nam a connu un accroissement sensible en 2008, ce qui a accru significativement la rapidité de la mobilisation de la ligne de crédit en faveur de HIFU. Ce type d'évolution est *a priori* « bénéfique », en termes d'attractivité et de capacité d'incitation, mais peut également susciter des effets d'aubaine.

Graphique 1 - Durée des financements



Source : base de données SIOP - AFD.

Les délais de mobilisation se situent parfois également entre le premier et le dernier décaissement. C'est donc la mise en œuvre du financement qui demande davantage de temps. C'est le cas des lignes de crédit à la restructuration financière en Tunisie, qui se distinguent en partie des autres concours.

Il s'agit, en effet, de crédits mis à la disposition de l'ensemble des banques tunisiennes par l'intermédiaire de la Banque centrale de Tunisie. La nécessaire information de l'ensemble des banques a constitué une importante étape dans la mise en œuvre du concours. Plus encore, l'instruction des projets par l'AFD a joué, à l'inverse des autres cas étudiés, un rôle primordial et bénéfique dans ces concours, selon les évaluateurs qui notent que « l'implication de l'AFD demeure ainsi un garant d'une bonne évaluation »<sup>4</sup>, et notamment d'une bonne

prise en compte de la restructuration financière, objectif du projet. Cette procédure a entraîné une forte sélectivité du financement (58 dossiers acceptés pour 91 reçus sur le total des trois lignes de crédit). Le passage par la Banque centrale de Tunisie et l'instruction approfondie de l'AFD ont, dans ce cas, alourdi considérablement les coûts de transaction pour les banques et, pour ce cas particulier, les évaluateurs relèvent que « toutes les banques sont unanimes sur le fait que l'AFD est l'organisme qui présente le plus de contraintes dans la préparation de ses dossiers ».

Néanmoins, y compris pour ce cas, les évaluateurs concluent à un « coût de gestion assez modeste », incluant « un cadre AFD à 50-60 % de son temps », et du côté des banques, « la formation de quelques cadres ».

Il est en général difficile pour les évaluateurs d'analyser l'efficacité des projets financés. Cela a cependant pu être fait par l'évaluation du projet HIFU qui propose une

<sup>4</sup> Tout en reconnaissant également qu'elle a pu entraîner une certaine déresponsabilisation des banques.

analyse de la passation des marchés, du respect ou du dépassement des coûts de référence dans les projets et des délais de mise en œuvre de ces derniers. Cet exemple est significatif car ce sont les conditions spécifiques de ce

financement – qui concerne essentiellement des acteurs publics – qui ont rendu exploitable ce type d’information lors de l’évaluation.

### 1.3. Efficacité

L’efficacité se mesure au degré de réalisation des objectifs. Pour les financements concernés, on constate que la précision et la structuration des objectifs présentés est assez variable, ce qui rend l’appréciation de ce critère parfois difficile, avec toutefois une amélioration dans le temps. Les lignes les

plus récentes, parmi celles évaluées, intègrent un cadre logique qui distingue finalité, objectifs spécifiques et réalisations attendues. Le tableau 1 analyse succinctement deux cadres logiques concernant les lignes de crédit TSKB2 et DBSA5.

Tableau 1 - Exemples de hiérarchie des objectifs et d’indicateurs d’efficacité

TSKB* 2		DBSA 5	
Objectifs	Indicateurs	Objectifs	Indicateurs
<b>Finalités</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Développement durable via l’efficacité énergétique (EE) et la dépollution</li> <li>Limitation des émissions de gaz à effet de serre (GES)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Réduction des pollutions</li> <li>Réduction des émissions de GES</li> <li>Capacité de production d’énergies renouvelables</li> </ul>	<b>Finalité</b> Réduire la pauvreté et les inégalités dans les 2 provinces concernées, réduire l’exode rural	Comparaison régionale des PIB/habitants
<b>Objectifs spécifiques</b> Fournir à la TSKB les ressources pour financer le plus grand nombre de projets de réduction de GES et de dépollution	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nombre de projets financés</li> <li>Montant des investissements</li> </ul>	<b>Objectif spécifique</b> Améliorer l’accès aux services et aux emplois des populations désavantagées	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nombre d’emplois créés</li> <li>Nombre de foyers raccordés</li> <li>Croissance des revenus des collectivités et populations concernées</li> </ul>
<b>Réalisations attendues</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Réduction des émissions</li> <li>Développement des énergies renouvelables (ER)</li> <li>Amélioration de l’EE</li> <li>Conversion au gaz naturel</li> <li>Dépollution et mise à niveau</li> <li>Renforcement des capacités de la TSKB en EE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Réduction des émissions</li> <li>Capacités énergétiques</li> <li>Economies d’énergie</li> <li>Nombre d’usagers desservis en gaz</li> <li>Réduction des pollutions</li> <li>Nombre de personnes formées</li> </ul>	<b>Réalisations attendues</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Réalisations d’infrastructures municipales</li> <li>Projets productifs associant les communautés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Réalisations techniques (km de réseau, etc.)</li> <li>Nombre de projets financés</li> <li>Financements accordés</li> </ul>

\* *Turkiye Sinai Kalkinma Bankasi (TSKB)*, banque de développement privée de Turquie

Source : exploitation des rapports d’évaluation AFD.

Ces deux exemples de cadres logiques illustrent les points suivants :

- Les finalités sont très générales et la mesure des indicateurs associés (lorsque cela est possible) ne renseigne guère sur les performances de la ligne.
- Un deuxième niveau d'objectifs, figurant en objectifs spécifiques ou en réalisations attendues, est constitué d'agrégations d'indicateurs de résultats des projets financés (réduction des émissions, nombre d'usagers desservis en gaz, nombre d'emplois créés, nombre de foyers raccordés, etc.) : il n'a pas été possible, ni à partir du suivi-reporting, ni à l'issue du travail des évaluateurs, d'instruire ces indicateurs ; cette situation est d'ailleurs quasi générale.
- Un troisième niveau de réalisations, figurant en réalisations ou en objectifs, est constitué du nombre de projets financés et de leur montant : cette information est disponible à partir du suivi, ou constituable lors de l'évaluation.

De manière générale, les finalités très globales (réduire la pauvreté ou contribuer à la réduction des inégalités régionales) se prêtent peu à vérification dans le cadre d'une évaluation de projet. Les objectifs spécifiques sont, le plus souvent, des résultats attendus des projets financés (ou devraient l'être car il y a parfois confusion entre les différents niveaux d'objectifs), tels que les créations d'emplois, le nombre de foyers concernés par une extension des services, le nombre de tonnes d'émissions de CO<sub>2</sub> évitées, etc. Les cadres logiques précisent que le dispositif de suivi-reporting doit servir à mesurer ces résultats.

Les évaluations montrent qu'à une exception près (HIFU)<sup>5</sup>, les systèmes de suivi-reporting ne permettent pas de mesurer la réalisation *ex post* de ces objectifs spécifiques, l'information pouvant être difficilement mesurable (tonnes de CO<sub>2</sub> évitées *ex post*, par exemple), difficile à trouver (nombre d'emplois créés), ou non transmise, du fait de la faiblesse du système de suivi-reporting dans la chaîne de transmission d'information entre le porteur de projets, l'institution financière et l'AFD. Seul cas sur les 14 lignes de crédit concernées, les évaluateurs ont

pu trouver (avec quelques extrapolations et hypothèses) auprès de HIFU les informations sur la réalisation des objectifs spécifiques (par exemple nombre de logements rénovés ou nombre de cas traités dans les centres médicaux concernés par les financements). Cette question du rôle du suivi (et de l'évaluation) dans la mesure des résultats attendus est reprise dans la section 2.

Les réalisations des financements se mesurent (ou plutôt devraient se mesurer, toujours du fait d'une certaine confusion entre niveaux d'objectifs) par le nombre de projets exécutés répondant aux critères d'éligibilité et de répartition (géographique ou sectorielle), retenus en début de financement. Ce niveau d'efficacité est en général facilement mesuré par les évaluateurs, à partir des systèmes de suivi de l'AFD ou de son partenaire financier, et rempli de manière satisfaisante, mais les cas de changements des règles d'éligibilité ou d'affectation des fonds en cours d'exécution du projet sont assez nombreux ; cela a été le cas de tous les financements en Afrique du Sud (7 cas sur les 14 évalués). Le contexte particulier rencontré en Afrique du Sud (changements de mandat de l'AFD, période de non compétitivité des financements) explique en partie ce retour sur les critères d'éligibilité de départ, mais l'appréciation de l'efficacité des financements en est rendue plus délicate.

Outre ces mesures « objectives » de la réalisation des objectifs par le suivi-reporting, les évaluateurs ont plus particulièrement étudié, par étude documentaire mais aussi par interview et visite de terrain, un sous-échantillon de projets. L'évaluation comporte ainsi une appréciation de la qualité des projets et de leur adéquation avec les objectifs poursuivis. De manière unanime, ils constatent que les lignes de crédit ont financé de « bons projets », à de rares exceptions près<sup>6</sup>, en ligne avec les objectifs poursuivis.

<sup>5</sup> Les porteurs de projets sont des institutions publiques de développement.

<sup>6</sup> Les seules exceptions concernent deux projets de développement local, financés par la 5<sup>ème</sup> ligne de crédit avec la DBSA, représentant 7 % de la valeur de la ligne de crédit, et un projet de décharge financé sur la ligne de crédit au profit de HIFU à Hô Chi Minh-Ville sur laquelle les évaluateurs émettent une simple réserve.

L'interrogation que l'on peut avoir sur l'efficacité des financements évalués tient donc essentiellement à une certaine inadéquation entre la fixation des résultats attendus et les réponses apportées par les dispositifs de suivi-reporting, et non à un problème de qualité des projets financés.

Enfin, les lignes de crédit ont parfois des objectifs de type institutionnel – amélioration de l'offre financière, rôle modérateur sur les taux de marché, sensibilisation des banques à certaines

problématiques, etc. Ces objectifs ne sont néanmoins souvent pas repris en bonne place dans les documents de financement et dans les cadres logiques, qui considèrent principalement les objectifs et résultats des projets financés par les lignes<sup>7</sup>. Il est symptomatique de constater que ce que l'on peut considérer comme un succès important de la ligne TSKB, à savoir le transfert d'une méthodologie de bilan carbone des projets, ne figure pas comme objectif dans le cadre logique du financement.

#### 1.4. Impact (et additionnalité)

Les impacts des projets financés, c'est-à-dire leurs effets finaux sur les bénéficiaires, ne sont pas appréhendables par une évaluation classique.

Plus encore, on peut convenir que l'important n'est pas l'impact des projets financés, mais le différentiel entre les effets de ce qui a été financé avec la ligne de crédit AFD comparé à ce qui aurait été financé sans cette ligne, ce que l'on appelle l'additionnalité développementale du financement AFD<sup>8</sup>.

Le constat des évaluations sur l'additionnalité des ressources fournies par l'AFD est partagé. Dans plusieurs cas, les évaluateurs mettent l'accent sur la rareté des ressources à long terme des banques locales, et sur la possibilité de financer des opérations additionnelles sur des conditions plus longues, même si ces considérations sont assorties de réserves. Cet « avantage » des ressources AFD ne semble toutefois pas toujours déterminant, selon le partenaire considéré et son accès à différents types de ressources (fonds propres, autres bailleurs, marché).

#### Encadré 1. Une tentative de mesure d'impact : l'évaluation des lignes tunisiennes

Le défi de la mesure d'impact des projets dépasse la mise en place d'un bon système d'information, comme le montre l'évaluation des lignes de crédit tunisiennes. Cette évaluation a été l'occasion de réunir toute l'information financière sur un échantillon de 37 entreprises concernées, sur une période de 5 ans (de 2 ans avant le crédit jusqu'à 3 ans après). De ce considérable et précieux travail statistique, il est toutefois difficile d'extraire une mesure d'impact, beaucoup d'autres facteurs que le crédit analysé ayant affecté les entreprises sur cette même période. L'évaluation nous apprend que, suite au crédit, 41 % des entreprises concernées ont réussi à améliorer leur structure financière, 27 % sont restées au même niveau de performance, et enfin 32 % ont connu une dégradation de leur structure financière. Mais, compte tenu des trajectoires diverses de ces entreprises en l'espace de 5 ans (et en l'absence de contre-factuel), cela nous enseigne finalement peu de choses sur l'impact de l'instrument évalué.

<sup>7</sup> Les évaluateurs ont néanmoins parfois traité ces questions.

<sup>8</sup> Jusqu'à 2008, les évaluations portaient sur les cinq critères usuels recommandés par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) - pertinence, efficacité, impact et durabilité. Depuis 2009, un sixième critère de « valeur ajoutée » apportée par l'AFD permet de mieux traiter cette question d'additionnalité.

Lorsque la durée des ressources n'est plus discriminante, l'additionnalité des financements de l'AFD peut tenir à des taux plus bas, qui permettraient de financer des projets plus risqués ou moins rentables, ou aux critères d'éligibilité, qui contribueraient à amener de « nouveaux projets » dans les portefeuilles des banques. Ce pourrait être le cas, par exemple, pour la ligne de crédit en faveur de HIFU, qui a permis un taux de sortie s'établissant jusqu'à 8 points en dessous du taux du marché.

Dans l'ensemble, les évaluateurs sont néanmoins circonspects, concernant ces formes d'additionnalité. Il est difficile de dire dans quelle mesure les avantages en termes de taux se traduisent par un élargissement de la base des projets et de clients finançables, plutôt qu'en effets d'aubaine pour des projets déjà bancables. De même, les critères d'éligibilité aboutissent souvent à cibler des projets parmi des portefeuilles existants, plutôt qu'à élargir ces mêmes portefeuilles.

Le jugement le plus sévère dans ce domaine est porté par les évaluateurs de la 5ème ligne de crédit avec la DBSA : *“The AFD funds have been utilised in respect of the 5th Credit Line to refinance existing DBSA loans... While the original objective of the 5th credit was to enable the DBSA redeploy funds that had been refinanced via the two « riskier » projects, there is no evidence to support that this has in fact occurred. As noted earlier the DBSA adopts the same credit criteria and project appraisal process irrespective of the source of the funds, and all projects that conform to these criteria are funded”.*

D'autres évaluations font état d'approches conservatrices de la part des banques partenaires : *“The results depict the relatively conservative approach of the Türkiye Halk Bankasi (THB) in this credit facility. All of the companies were outstanding and among the most trustworthy customers in their cities which THB branch or the relationship manager worked for a considerable period of time”.*

L'additionnalité ne peut toutefois être résumée à l'effet sur le portefeuille de projets financés. Elle peut tenir également à l'isolement de la concessionnalité et son affectation à des usages précis. Les deux lignes de crédit à la banque INCA en Afrique du Sud, ainsi que la 4ème ligne de crédit en faveur de la DBSA prévoyaient ainsi l'affectation de la concessionnalité des concours de l'AFD à des fonds de développement : *INCA French Fund* et *DBSA Development Fund*. L'*INCA French Fund* était jugé comme une réussite par les évaluateurs à l'issue du financement. En revanche le changement des conditions de compétitivité des ressources de l'AFD au cours de la mise en œuvre de la 4<sup>e</sup> ligne de crédit DBSA a annulé la perspective de financement du *DBSA Development Fund*. Il semble que ces tentatives d'isolement de la concessionnalité n'aient pas été poursuivies par l'AFD en ce qui concerne l'instrument ligne de crédit.

Enfin, l'additionnalité tient aussi aux effets institutionnels, notamment l'effet sur les stratégies et politiques de crédit des banques partenaires, ainsi qu'à un éventuel renforcement des capacités de ces partenaires et des porteurs de projets. Plusieurs points positifs sont relevés dans ce domaine par les évaluateurs, notamment comme cela a été relevé concernant la TSKB : *“AFD has very much contributed to the capacity building at TSKB in terms of increased know-how on environmental issues such as when the CO<sup>2</sup> tool was presented to TSKB. AFD is the first organization that requested from TSKB to calculate the emission reduction impact of projects financed”.* Il est probable que cette pratique connaîtra une suite.

Mais d'autres constats sont plus nuancés, les évaluateurs tunisiens constatent ainsi l'absence de prise en compte par les banques locales de l'enjeu de restructuration financière des entreprises, au-delà de la gestion des lignes AFD. Dans un autre registre, les évaluateurs constatent la difficulté pour la THB de s'approprier la problématique de responsabilité sociale et environnementale (RSE), thème de la ligne de crédit AFD, et plus encore de la faire partager à ses clients, même s'ils notent également une évolution positive dans ce sens.

## 1.5. Durabilité

---

On ne peut aller au-delà, concernant la durabilité des projets financés, de l'impression généralement favorable des évaluateurs sur les perspectives de pérennité des projets du sous-échantillon qu'ils ont pu examiner, confirmée par le très faible taux de défaut constaté.

Sur les lignes « récurrentes », on peut s'interroger sur les effets institutionnels durables du partenariat avec l'AFD, même si ces questions n'ont pas été posées spécifiquement aux évaluateurs.

Il ne paraît pas aisé de déceler une « influence » de l'AFD sur les orientations stratégiques et les politiques de crédit de la DBSA, après le financement de cinq lignes de crédit successives. A titre d'illustration, l'AFD a essayé, à chaque étape de son partenariat, d'attirer la DBSA, concentrée sur le financement des « métros », sur des municipalités de taille intermédiaire, sans que cela, jusqu'à présent, ait eu un effet, comme le notent les évaluateurs : “ *The DBSA would need to*

*modify its lending practices to ensure that second tier municipalities currently excluded from funding are also addressed. Because the DBSA needs to preserve its credit rating, it is highly unlikely that the DBSA would modify its lending practices without some form of risk sharing.*”

De même, les évaluateurs tunisiens constatent la faible « réplique » par la politique nationale des instruments de l'AFD en faveur de la restructuration financière des entreprises, alors que cela constitue un véritable besoin pour ces dernières, très partiellement couvert à ce jour.

Enfin, plusieurs évaluateurs signalent comme un risque potentiel l'effet d'éviction sur le marché du financement des collectivités (notamment *via* le financement obligataire) que peut avoir une offre prolongée de crédit *via* des institutions spécialisées. Néanmoins, ces évaluateurs reconnaissent également qu'il existe des besoins immédiats non couverts.

## 2. Enseignements transversaux

### 2.1. Ciblage des financements : maîtriser les critères d'éligibilité complexes

Il est difficile de trouver une constante dans les critères d'éligibilité des projets des différentes lignes de crédit examinées : ce sont parfois des secteurs qui sont ciblés (éducation, santé), plus souvent des sous-secteurs (infrastructures de base, énergies renouvelables) ou encore des finalités (efficacité énergétique, restructuration financière). Fréquemment, et parfois concomitamment, des types de partenaires sont également ciblés (collectivités d'une certaine taille, petites et moyennes entreprises [PME], technikons), voire des montages particuliers (partenariats public-privé).

Cette diversité n'est pas en problème en soi. Elle témoigne de la souplesse et de l'adaptabilité de l'instrument ligne de crédit, tel que pratiqué par l'AFD. Elle appelle cependant la mise en place de pratiques d'évaluation *ex ante* différentes. Le ciblage sur des secteurs et sous-secteurs, ou encore sur des types de partenaires spécifiques, apparaît relativement simple et peut être laissé à la seule banque partenaire. En revanche, des cibrages plus complexes, reposant sur la finalité, par exemple, ou sur le type de montage, s'accordent davantage avec une procédure de sélection des projets faisant intervenir une double évaluation de la banque partenaire et de l'AFD.

C'est le cas des lignes de crédit tunisiennes, pour lesquelles les évaluateurs notent que « *le processus d'octroi du crédit a intégré une intervention assez conséquente de l'AFD pour l'étude de la demande de financement, et plus particulièrement, pour la vérification de l'éligibilité de l'entreprise au Crédit de restructuration financière (CRF), l'évaluation de son besoin en crédit, et surtout pour indiquer les mesures à prendre pour*

*pérenniser l'amélioration de la situation (non distribution de dividendes pendant une certaine période, augmentation de capital, crédit complémentaire pour financer les investissements,...) », et ajoutent que « les banques traitaient cette demande de CRF comme les autres crédits, et leur étude se limitait souvent à l'analyse de la capacité de l'entreprise à rembourser le crédit et à l'examen des garanties procurées par l'entreprise ».*

Un enseignement transversal des évaluations est que les cibrages complexes ou exigeants ne sont pas toujours maîtrisés. L'exemple des lignes de crédit sud-africaines le montre clairement. Tous les concours concernés, 5 pour la DBSA et 2 pour INCA, ont donné lieu à des modifications des critères d'éligibilité et/ou d'affectation des financements en cours de projet, allant dans le sens de l'assouplissement.

L'exemple de l'Afrique du Sud est spécifique, du fait à la fois des changements de mandat qui sont intervenus et des modifications des conditions de compétitivité des financements de l'AFD. On peut cependant en tirer trois enseignements :

- Lorsqu'un financement se trouve en situation de *stand-by* du fait d'un désajustement entre les conditions financières offertes et les critères initiaux d'éligibilité des projets, l'arbitrage se fait en faveur d'un relâchement des règles d'instruction ou des critères de ciblage afin de poursuivre l'exécution du financement. Ce gain d'« efficacité » a une contrepartie en termes d'additionnalité.

- Il existe sans doute une relation entre le niveau de l'avantage comparatif des ressources et la capacité à infléchir les règles d'éligibilité au crédit d'une banque partenaire ; les évaluateurs remarquent ainsi qu'à défaut de ressources « hautement concessionnelles », l'ensemble des cibles proposées à la DBSA en début de financement n'ont pas été poursuivies.
- L'apprentissage du partenariat semble limité en ce qui concerne les règles de ciblage des projets, la cinquième ligne de crédit a, de ce point de vue, connu un écart entre les intentions et le réalisé au moins aussi important que les lignes précédentes.

## Encadré 2. Changements en cours de projet des règles de ciblage et d'affectation sur les lignes sud-africaines

La première ligne de crédit INCA prévoyait l'affectation d'une partie du financement à un fonds de développement, selon des règles qui ont été revues en cours de projet. La deuxième ligne de crédit INCA était ciblée sur les établissements d'enseignement technique supérieur, et les fonds ont été réaffectés à des opérations d'infrastructures dans les zones défavorisées.

La première ligne DBSA reposait sur l'identification, dès l'instruction, d'un portefeuille précis de projets. Du fait de faibles perspectives de décaissements, ce portefeuille a fait l'objet d'une nouvelle identification en cours de projet. La deuxième ligne de crédit DBSA était initialement prévue en partie pour des infrastructures agricoles au profit de petits producteurs, ciblage écarté en cours de projet. La troisième ligne prévoyait le financement de partenariats public-privé dans le domaine de la gestion des services publics, ce qui a été abandonné après des tentatives infructueuses d'identification. La quatrième ligne prévoyait l'affectation de la concessionnalité au financement de projets de développement par le biais d'un fonds de développement, ce qui s'est avéré impossible du fait de la modification du contexte du marché du crédit.

Le cas de la cinquième ligne DBSA peut être davantage détaillé. Cette ligne était, à l'origine du projet, destinée à financer des projets dans deux régions (Limpopo et Eastern Cape), relevant de plusieurs catégories : projets d'infrastructures et de logement ainsi que de développement local avec des grandes municipalités, budget d'investissement des municipalités intermédiaires, financement d'universités, de Technikons ou de parcs nationaux, partenariats public-privé dans le domaine de l'eau, projets avec des intermédiaires financiers, sociétés de développement ou organisations non gouvernementales (ONG).

Devant la dégradation de la compétitivité de la ligne, due à l'évolution du contexte financier, ce ciblage complexe a été peu à peu abandonné. En premier lieu, la ligne a été ouverte à toutes les provinces. Puis l'examen *ex ante* des projets par l'AFD a été levé comme le notent les évaluateurs : *"The requirement that the AFD had to authorise projects allocated to the first tranche was waived. Although no formal agreement existed with the DBSA, the AFD also internally waived the requirement that second tranche projects had to be authorised and disbursed the second tranche before all project documentation was received."* Finalement, certains types de projets ciblés initialement (partenariats public-privé, parcs nationaux, intermédiaires financiers) n'ont pas donné lieu à financement sur la ligne de crédit et les évaluateurs concluent : *"overall the AFD 5th Line did not have clear criteria for the selection of projects while the initial criteria were substantially relaxed in order to speed up project allocation and the disbursement of funds."*

## 2.2. Le suivi des résultats : une pratique en dessous des engagements

De manière plus fréquente encore, comparativement au ciblage des projets, les évaluateurs remarquent que le processus de reporting et de suivi des financements, prévu au démarrage du projet, se trouve allégé dans la pratique de l'exécution du financement. Les évaluations identifient ce point comme une faiblesse, qui a pour conséquence une connaissance insuffisante de l'AFD concernant la mise en œuvre des lignes de crédit en cours, et plus encore des effets générés par les projets concernés.

A titre d'exemple, il était initialement prévu pour la première ligne TSKB que le suivi du projet soit assuré par l'intermédiaire de critères d'impact. Ce point fait l'objet d'une présentation spécifique dans la note du 7 octobre 2004 au Conseil de Surveillance. Ce suivi prévu n'a pas eu lieu.

Des constats voisins sont à effectuer pour les autres lignes de crédit, et ont été relevés par les évaluateurs. Ainsi, concernant la ligne DBSA5, les évaluateurs constatent : *“reporting requirements were not adhere to in practice... Monitoring focused mostly on financial matters, and neglected operational issues and developmental impact. There was also no link between the expected development impact of the project (as specified in the appraisal report) and the indicators that were monitored.”* Il en est de même pour le financement tunisien : l'évaluation relève que les dispositions de reporting « n'ont pas été appliquées, sauf dans des cas très rares (d'ailleurs, les quelques reporting que l'AFD a reçus de la part des banques ont concerné plutôt la 1<sup>re</sup> et la 2<sup>e</sup> lignes de crédit, mais pas la 3<sup>e</sup>, alors que c'était celle-ci qui était, contractuellement, redevable d'un tel reporting). »

Là encore, l'apprentissage progressif au fur et à mesure des lignes passées avec un même partenaire montre des lacunes. La 3<sup>e</sup> ligne Tunisie et la 5<sup>e</sup> ligne DBSA témoignent de pratiques bien en deçà des dispositions prévues.

Les raisons de ce manque de reporting et suivi sont multiples :

- Le suivi est en général conçu comme devant se focaliser sur les résultats des projets. Or, c'est dans beaucoup de cas une information difficile à collecter, voire à construire pour les porteurs de projets (par exemple, la réduction d'émissions de GES).
- Par ailleurs, le suivi des résultats des projets n'est pas naturel pour les banques partenaires et elles peuvent y consentir avec réserve, comme le font remarquer les évaluateurs du cas tunisien : *« la banque peut difficilement jouer un rôle de suivi et de supervision de l'impact des lignes de crédit. Elle considère que cela risque d'entraver une approche commerciale vis-à-vis de l'entreprise<sup>9</sup> ».*
- Enfin, la priorité donnée au suivi semble relativement faible en ce qui concerne l'AFD ; les évaluateurs remarquent également qu'il repose sur des ressources humaines très insuffisantes dans les agences.

<sup>9</sup> Il est à cet égard significatif de constater que le suivi des résultats le plus convaincant est relevé par les évaluateurs de la ligne de crédit HIFU, qui est un opérateur public de développement plutôt qu'une banque et qui a financé des porteurs de projets, publics également pour la plupart d'entre eux.

### 2.3. Du financement de projet à l'insertion dans le marché du financement

L'analyse transversale des évaluations révèle une tendance continue vers un allègement progressif du rôle de l'AFD dans l'instruction et le suivi des projets, et plus généralement dans la mise en œuvre des lignes. La première des lignes évaluées, octroyée en 1994, prévoyait une véritable co-instruction des projets entre la DBSA et l'AFD, et un suivi rapproché, en commun, de leur exécution. Les lignes tunisiennes, conçues à partir de 1996, s'appuient également sur une forme de partenariat en exécution.

Il n'en est plus de même des lignes plus récentes où le rôle effectif de l'AFD dans l'évaluation et le suivi des projets est de plus en plus allégé. L'exemple des lignes TSKB en est une autre illustration : la première ligne, octroyée en 2004, accorde une importance notable au suivi des impacts des projets ; la seconde, octroyée en 2006, ne reprend plus ces dispositions.

Il est intéressant de constater que cette évolution a été suivie de la même façon par PROPARCO quelques années auparavant et était explicitée dans une note au Conseil d'administration en décembre 2006.

Comme cela a été le cas à PROPARCO, la tendance va clairement vers une « financiarisation » des lignes de crédit de l'AFD et s'éloigne, en parallèle, d'une conception centrée sur les projets de développement financés. Le parallèle trouve toutefois ses limites dans le fait que les lignes de l'AFD sont bonifiées, nécessitant sans doute des justifications différentes de celles de PROPARCO.

Comme pour PROPARCO, cette évolution est en bonne partie une conséquence de l'évolution des contextes d'intervention. Dans les nouvelles géographies, l'AFD s'inscrit de plus en plus dans un marché du financement avec des conditions proches de celles réalisées par d'autres institutions de développement, en particulier la Banque mondiale (BM), la Banque européenne d'investissement (BEI), la Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) et les banques régionales de développement.

#### Encadré 3. A quoi sert l'intermédiation bancaire chez PROPARCO ?

Extraits de la note au Conseil d'administration du 14 décembre 2006

Cette note explicite le changement de cadre de référence des lignes de crédit de PROPARCO. Dans une première période, datée de 1991 à 1996, et inspirée par l'action dans les pays pauvres d'Afrique, PROPARCO voyait les banques partenaires comme « *n'ayant pas d'autre objet que de constituer un véhicule de canalisation des ressources longues* ». Ce sont les projets de développement financés qui constituaient l'unique horizon de PROPARCO. Les partenaires financiers étaient qualifiés de « *banques relais selon la terminologie de PROPARCO de l'époque* ». De plus, « *la Caisse centrale de coopération économique (CCCE) avait une confiance extrêmement limitée dans leur capacité à sélectionner les bons projets et... PROPARCO effectuait une seconde instruction des projets* ».

Dans une deuxième période, à partir de 1997, « le passage aux lignes de crédit délégué a constitué l'acte fondateur d'une nouvelle vision structurante », qui s'est peu à peu diversifiée, en termes de géographie et d'outils, visant de plus en plus des objectifs d'amélioration du secteur financier autant que les objectifs de développement relevant des projets financés.

Une des difficultés dans cette mutation a été « la mise en adéquation du système de mesure des impacts de l'activité d'intermédiation » (ce qui constitue le titre de la dernière section de la note). La note constate ainsi que « globalement, le système de mesure des impacts de l'activité d'intermédiation de PROPARCO reste très partiel et ponctuel, car toujours centré sur un suivi des entreprises refinancées, faute de modèle alternatif de mesure d'impacts pratique et aisément quantifiable ».

La note termine en proposant une évaluation semi-qualitative multicritères des projets, le système de notation des risques de projets, le *Corporate Policy Project Rating* (GPR)<sup>10</sup>.

Le tableau 2, extrait d'un rapport d'évaluation, compare les pratiques de différentes institutions financières concernant les lignes de crédit apportées à la banque turque TSKB.

Le tableau 2 montre que l'AFD se situe « dans le marché », avec une offre proche de celle des institutions comparables. Trois particularités s'en dégagent, avec certainement une signification dépassant ce seul exemple :

- L'AFD est la seule institution qui plafonne la marge de la TSKB afin d'assurer une répercussion de la concessionnalité apportée jusqu'au porteur de projet. Cette exigence est ressentie comme une contrainte par la TSKB, dont la demande, rapportée par les évaluateurs, est que cette condition soit levée pour les concours suivants.

- L'AFD est également la seule à accorder des financements non souverains, sans garantie du Trésor. Cette spécificité est en revanche un gage de souplesse pour la banque partenaire.
- On remarque également que l'AFD (vestige de la tendance décrite ci-dessus ?) se réserve la décision d'approbation des projets (de même que la CEB), alors que la plupart des autres institutions financières laissent davantage de pouvoir de décision à la TSKB sur ce plan. Ce point fait l'objet d'une recommandation, pour laquelle les évaluateurs relaient la position de la TSKB, de retrait de ce pouvoir de décision de l'AFD sur chaque projet.

<sup>10</sup> Cependant, le système GPR est appliqué à ce jour uniquement *ex ante*. Il ne constitue donc pas en pratique une alternative aux anciennes mesures des résultats des projets.

Tableau 2 - Le marché des lignes de crédit à la TSKB

	AFD		BIRD*		KFW	BEI*		CEB*
	AFD I	AFD II	Ligne environnement	Ligne PME	Ligne climat	Ligne environnement	Ligne PME	Ligne PME
Date	01/05	11/06	05/04	06/07	09/08	05/08	07/07	07/06
Montant	50 M EUR	50 M EUR	151 M USD	100 M EUR	75 M USD	100 M EUR	150 M EUR	100 M EUR
Maturité	12 ans	12 ans	12 ans	15 ans	12 ans	13 ans	15 ans	11 ans
Grâce	4 ans	4 ans	4 ans	5 ans	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Cible	Secteurs prioritaires, critères de taille des entreprises	Efficacité énergétique, énergie renouvelable, réduction pollution	Energie renouvelable, critères de taille des entreprises	Critères de taille des entreprises	Efficacité énergétique, énergie renouvelable, réduction émissions GES	Secteurs énergie et environnement	Industrie, tourisme, secteurs sociaux, taille des entreprises	Multiples secteurs, critères de taille des entreprises
Plafond <sup>11</sup>	oui	oui	optionnel	non	non	non	non	non
Devise	EUR	EUR	USD avec option	60 % EUR 40 % USD	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Garantie du Trésor	Non requis	Non requis	Requis	Requis	Requis	Requis	Requis	Requis
Décision approbation projet	AFD	AFD	BIRD pour les 2 premiers	BIRD pour les 2 premiers	KFW pour les 2 premiers	TSKB sauf analyse d'impact environnemental	TSKB sauf analyse d'impact environnemental	CEB

\* Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), Banque européenne d'investissement (BEI), Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB)

Source : « Evaluation décentralisée, rapport final », Kose Consulting, décembre 2010.

<sup>11</sup> Marge et/ou taux de sortie.

## 2.4. Des objectifs institutionnels insuffisamment affirmés

Les objectifs institutionnels, plus ou moins formalisés au départ<sup>12</sup>, jouent souvent un rôle important en termes d'additionnalité et de justification des financements.

Ces objectifs portent en général sur l'inflexion de la politique de crédit de l'institution partenaire vers de nouvelles cibles (cibles partenariales – municipalités de taille moyenne pour DBSA5, cibles sectorielles – énergies renouvelables pour TSKB2, cibles géographiques – régions défavorisées pour THB, cibles thématiques – restructuration financière des entreprises pour les lignes Tunisie), et parfois sur le renforcement des capacités des porteurs de projet (notamment lignes tunisiennes, ligne THB pour la problématique RSE, ligne HIFU).

Concernant le renforcement des capacités des porteurs de projet, le bilan dressé par les évaluations examinées est maigre.

Les évaluateurs tunisiens concluent à des résultats en deçà des attentes : « *L'intervention de l'AFD avait également pour objectif de contribuer à la modernisation de la gestion des entreprises. L'atteinte de cet objectif n'a pas été matérialisée par des résultats concrets, faute d'actions spécifiques en la matière. Ainsi, après l'octroi des crédits, les entreprises n'ont pas été suivies ni assistées en matière de gestion financière avec comme objectif de garantir la réussite de la restructuration financière (RF) et sa durabilité. La quatrième ligne de crédit a tenté d'apporter une réponse à cette problématique.* »

Sur la ligne THB, les évaluateurs constatent une faible sensibilisation à la problématique RSE des PME bénéficiaires, en contact avec les antennes régionales de la banque et non avec ses services centraux. Enfin, sur la ligne HIFU, la composante d'assistance technique, prévue en parallèle de la ligne de crédit, n'a pu être mise en place.

En ce qui concerne la politique de crédit de l'institution partenaire, les évaluateurs considèrent que les conditions

financières des lignes de crédit AFD ne constituent pas une incitation suffisante, dans le contexte du marché du financement, pour entraîner à elles seules une inflexion vers des projets plus risqués ou une nouvelle catégorie de clients. Certains évaluateurs pensent que cet objectif serait mieux atteint avec des lignes hautement concessionnelles, ou un apport d'assistance technique en parallèle<sup>13</sup>.

Il ressort également des évaluations que cette inflexion a lieu quand une situation gagnant/gagnant parvient à se mettre en place.

Pour la TSKB, cela pourrait avoir été le cas. Les deux lignes de crédit de l'AFD ont permis de renforcer la vision et le positionnement de la « Banque verte » de référence en Turquie. La TSKB a, à ce propos, remporté un prix international<sup>14</sup>. Le même type de partenariat gagnant/gagnant est recherché sur la problématique RSE avec la THB, partenariat qui ne peut être évalué uniquement<sup>15</sup> sur l'examen de la première ligne crédit. A l'inverse, il faut constater que les tentatives pour infléchir la politique de crédit de la DBSA vers des municipalités de plus petite taille n'ont guère apporté, semble-t-il, de résultats.

<sup>12</sup> Nous avons vu que ces objectifs ne figurent parfois même pas dans le cadre logique, et ne se définissent pas, par nature, sous forme de cibles ou d'indicateurs précis à atteindre.

<sup>13</sup> Il n'est pas sûr que ces composantes d'assistance technique rencontrent un intérêt réel chez des partenaires qui peuvent avoir à les accepter uniquement en accompagnement obligé des ressources financières octroyées, comme le montre l'exemple de HIFU. Par ailleurs, il est difficile de les mettre en place à l'intérieur de l'instrument ligne de crédit car, d'une part, la formation se finance difficilement sur prêt et, d'autre part, les relations avec les emprunteurs sont distantes après l'octroi des financements. Mais, il est également difficile de les mettre en place en parallèle car l'AFD dispose trop rarement de ressources en subventions en appui aux lignes de crédit, et lorsque c'est le cas, la vitesse de décaissement des lignes de crédit rend difficile la coordination des calendriers.

<sup>14</sup> La TSKB a remporté le prix "Sustainable Emerging Markets Bank of the Year" pour l'Europe de l'Est, décerné par le *Financial Times* et l'*International Finance Corporation* (IFC).

<sup>15</sup> Les évaluateurs conviennent que "the promotion of CSR at the bank and borrower levels as well as infrastructure (charter, usage of toolkits prepared before) has not been as successful as the credit component".



## Conclusions

Il convient de rappeler en conclusion que ces lignes de crédit constituent avant tout une évolution réussie du point de vue de l'AFD. Cet instrument s'est considérablement développé ces dernières années dans le portefeuille de l'AFD et a accompagné l'extension géographique et thématique de l'AFD dans des conditions jugées pour le moins satisfaisantes. A titre d'illustration, sur les quatorze lignes analysées, neuf ont été notées après achèvement et ont reçu, pour quatre d'entre elles, l'appréciation satisfaisant, et pour cinq, soit la majorité, l'appréciation très satisfaisant<sup>16</sup>. Pour toutes les lignes de crédit et tous les critères d'appréciation concernant la dernière notation qualité et la notation à l'achèvement, aucune note en dessous de satisfaisant n'a été proposée.

Cette appréciation très positive reflète la pertinence des objectifs, la réussite de montages ou de positionnements innovants, le bon choix de partenaires, l'efficacité des projets financés dans de bonnes conditions, et se déroulant de manière satisfaisante.

Tous ces éléments sont confirmés par les évaluations. Néanmoins, et c'est leur rôle, les évaluations mettent également l'accent sur quelques tensions ou difficultés ressortant du bilan *ex post* de ces financements. C'est sur ces points que cette note se conclura, et sur des pistes de recommandations qui en découlent<sup>17</sup>.

### • Réduire le décalage entre les intentions et la pratique

Dans plusieurs domaines, la mise en œuvre du financement reste en deçà des intentions exprimées à son démarrage. C'est particulièrement le cas du suivi-reporting où les dispositions convenues dans les documents de projet sont rarement mises en place en totalité. Cela se rencontre également dans le ciblage des projets ou le renforcement des capacités des porteurs de projet.

Ces écarts sont révélateurs d'une tension entre une conception de départ qui met l'accent sur le financement de « projets de développement » et une phase d'exécution qui privilégie l'exécution financière d'un instrument de marché, dans un contexte où les marges de manœuvre sont souvent faibles.

Il est indispensable de réduire (voire d'annuler) ce décalage qui peut conduire à un non respect des engagements de l'AFD. Cela passe par des conditions d'éligibilité maîtrisables, et sans doute par une moindre ambition donnée au suivi des résultats des projets financés, sauf exception, comme par exemple lorsque les porteurs de projets sont des institutions publiques de développement. Mais cela doit reposer également sur une incitation plus forte donnée au respect des engagements initiaux (en particulier en termes de reporting et de ciblage), notamment lorsqu'ils entrent en tension avec la rapidité d'exécution financière du projet.

<sup>16</sup> Notation du département géographique après achèvement.

<sup>17</sup> Chaque évaluation contient un certain nombre de recommandations spécifiques s'adressant aux acteurs de la ligne analysée.

• **Considérer l'additionnalité comme l'objectif principal des financements**

L'additionnalité des financements, et la justification de la bonification des prêts, fait l'objet d'analyses différenciées selon les cas par les évaluateurs, mais ne va pas de soi et nécessite des analyses spécifiques et des jugements argumentés.

Les objectifs assignés aux lignes de crédit sont trop souvent assimilés aux objectifs des projets financés (tonnes de carbone évitées, nombre de personnes desservies par une infrastructure, etc.). Or, ces objectifs s'avèrent difficiles (parfois impossibles) à vérifier. De plus, ils ne dressent pas les réels enjeux de ces lignes, qui sont de financer des résultats additionnels. A ce titre, une plus large place devrait être donnée aux objectifs institutionnels (inflexion de la politique de crédit du partenaire, renforcement des capacités des porteurs de crédit, effet de levier, effet sur le marché du crédit, etc.), aux moyens de peser sur ces objectifs (innovation, isolement de l'avantage comparatif, mixage des prêts et dons, taux de sortie, assistance technique), et aux instruments permettant d'en vérifier la réalisation (y compris les indicateurs). Parmi ces moyens, l'évaluation *ex post* doit jouer son rôle en instruisant cette question d'additionnalité.

• **Un déséquilibre dans la gestion du cycle du projet qui rend l'apprentissage plus difficile**

La phase de négociation des concours avec les partenaires constitue le point fort du cycle du financement, et requiert l'essentiel de l'attention de l'AFD. Cette phase concentre le dialogue entre partenaires et la « construction de connaissances » sur l'objet du financement. De ce point de vue, les phases de suivi et d'évaluation *ex post* n'apparaissent pas encore comme des étapes importantes, en termes d'apprentissage et d'amélioration de l'instrument.

Il en résulte une indéniable capitalisation de l'AFD sur l'instrument ligne de crédit, fortement contrainte par la marge de manœuvre existante lors de l'étape de négociation, pouvant se traduire par des partenariats prolongés où l'apprentissage semble faible<sup>18</sup>. Il serait sans doute souhaitable de rééquilibrer le cycle de l'apprentissage en donnant plus de poids à l'exploitation des informations recueillies lors des phases de suivi et d'évaluation. Cela peut se faire de différentes manières, en suscitant un échange formel à différentes étapes sur des bilans de réalisations (évaluation à mi-parcours, notation qualité intégrant certaines faiblesses potentielles telles que la qualité du reporting, notation indépendante à l'achèvement, etc.).

<sup>18</sup> La répétition de bonnes intentions dans certains domaines (le suivi ou encore le renforcement des capacités des porteurs de projet) lors des phases d'instruction et les problèmes rencontrés en pratique lors de l'exécution montrent que, pour utile qu'elle soit, une simple recommandation d'amélioration dans ces domaines ne suffit pas ; il faudrait agir sur les incitations.

Tableau 3 - Evaluations de lignes de crédit réalisées à l'initiative de l'AFD depuis 1996

Bénéficiaire	Montant	Note au Conseil de surveillance				Evaluation rétrospective
		Date CA	Durée et Taux	Elément libéralité	Objectifs/critères d'éligibilité	
Haikbank (CTR3006) Banque commerciale publique	50 M €	12/05	12 ans Euribor 6 mois + 0,10% à 0,20%	33,5 % PN3	Financement de PME turques en particulier en Anatolie et promotion des principes de la RSE	Evaluation décentralisée : Ekose Consulting (octobre 2007)
TSKB (CTR3000) Banque privée à statut de banque de développement	50 M €	10/04	12 ans dont 4 ans différé Euribor 6 mois + 25 à 50 points de base assorti d'un plafond	29,1 % PN3	Financement des secteurs : énergie, éducation et santé	Evaluation décentralisée : FSFM (avril 2009)
TSKB (CTR6000)	50 M €	06/06	12 ans dont 4 ans différé Compris entre Euribor 6 mois et Euribor 6 mois + 30 points de base assorti d'un plafond	29,9 % PN3	Les critères généraux et sectoriels : (i) entreprise privée turque (ii) montant max unitaire (iii) marge moyenne TSKB (iv) durée min (v) participation en FP du bénéficiaire final à l'investissement (vi) secteur énergies renouvelables avec quelques sous-secteurs exclus (vii) efficacité énergétique, définis par les normes internationales	Evaluation décentralisée : FSFM (avril 2009)
Rép. Tunisienne à travers la BCT (CTN1025)	22,8 M €	07/97	20 ans dont 7 ans différé 3%	35,1 % PCO	Refinancement des opérations de restructuration financière mises en œuvre par le système bancaire national, en faveur d'entreprises industrielles tunisiennes engagées notamment dans la réalisation d'un plan de mise à niveau en vue de les rendre compétitives et en priorité en faveur de celles dont le plan comporte des investissements de modernisation de leur outil de production.	Evaluation décentralisée : Bureau ACC (mai 2009)
Rép. Tunisienne à travers la BCT (CTN1043)	16 M €	04/99	25 ans dont 8 ans différé 2,25%	35,4 % PCO		
Rép. Tunisienne à travers la BCT (CTN1055)	25 M €	07/01	17 ans dont 6 ans différé 2,5%	35,4 % PCO	Le crédit proposé au refinancement devra s'inscrire dans un plan de redressement global, sur cinq années au minimum, qui ne se limite pas à la seule reconstitution de l'équilibre financier immédiat, mais prend également en compte le financement : investissement matériel ou immatériel de productivité/capacité permettant d'améliorer la rentabilité, BFR, système de gestion et de formation du personnel.	

Bénéficiaire	Montant	Note au Conseil de surveillance				Evaluation rétrospective
		Date CA	Durée et Taux	Elément libéralité	Objectifs/critères d'éligibilité	
INCA (CZA1017) Institution privée dédiée au financement des collectivités locales	22,8 M €	0797	10 ans dont 2 ans différé 3,5 %	25 % PCI	Financement d'infrastructures municipales	Evaluation EVA (mars 2005)
INCA (CZA1023) Actionnaire de référence : First Rand, Proparco et Dexia détiennent 4,5% du capital de la banque	20 M €	11/00	10 ans dont 2 ans différé 3,5 %	26,2 % modif porté à 25 % PCI	Financement d'investissements des établissements d'enseignement technique supérieur d'Afrique du Sud (technikons). Les modifications sur l'aménagement des points d'affectation ont porté sur l'élargissement du champs à des projets d'infrastructure des services publics de base en faveur des populations défavorisées.	Evaluation EVA (mars 2005)
DBSA (1ère ligne CZA1005) Institution financière publique	15,2 M €	12/94	22 ans dont 9 ans différé 3,5 %	35,05 % PCO	Financement d'un programme de petits et moyens projets d'infrastructures productives urbaines et rurales dans les zones défavorisées.	
DBSA (2ème ligne CZA1013)	22,8 M €	12/95	10 ans dont 5 ans différé 3,5 %	29,98 % PCO	Refinancement des projets d'infrastructures urbaines de base pour des communautés défavorisées et installations d'agriculteurs noirs dans l'Est du pays (infrastructures rurales et équipements d'irrigation) ..	Evaluation EVA (mars 2005)
DBSA (3ème ligne CZA1019)	22,8 M €	04/98	10 ans dont 2 ans différé 3,5 %	25 % PCI	Projets de gestion de services publics et d'aménagements urbains.	
DBSA (4ème ligne CZA1024)	20 M €	12/01	10 ans dont 2 ans différé 3,5 %	26,2 % PN2	Versement de la moitié de l'élément don dans un compte du "Développement Fund" alimenté en subvention par la DBSA pour le financement d'un programme d'amélioration de la gestion des collectivités locales n'ayant pas accès au crédit et de lutte contre le sida dans ces collectivités.	
DBSA (5ème ligne CZA3006)	35 M €	12/03	15 ans dont 3 ans différé 3,5 % porté à 3 %	36 % PN2	Objectif principal : réduire la pauvreté et les inégalités dans 2 provinces, lutter contre l'exode rural. Réalisation d'infrastructures municipales visant à la fourniture de services essentiels. Projets productifs générateurs d'emplois et de revenus associant directement ou indirectement les communautés.	Evaluation décentralisée : GENESIS (août 2009)
HIFU (CYN3007) Institution spéciale d'investissement détenue à 100% Ville d'HCM	30 M €	12/05	20 ans Euribor 6 mois moins 2 % ou taux fixe équivalent	58,85 % PS1	Mise à niveau des services sociaux et environnementaux de base et accompagnement d'une croissance urbaine maîtrisée et durable à Hô Chi Minh Ville.	Evaluation EVA : consultant individuel (août 2009)

Source : établi à partir des notes au Conseil d'administration et des conventions de financement, AFD.

## Liste des sigles et abréviations

AFD	Agence Française de Développement
APD	Aide publique au développement
BEI	Banque européenne d'investissement
BFR	Besoin en fond de roulement
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
BM	Banque mondiale
CCCE	Caisse centrale de coopération économique
CEB	Banque de développement du Conseil de l'Europe
CRF	Crédit de restructuration financière
DBSA	<i>Development Bank of Southern Africa</i>
EE	Efficacité énergétique
ER	Energies renouvelables
GES	Gaz à effet de serre
GPR	<i>Corporate Policy Project Rating</i>
IFC	<i>International Finance Corporation</i>
KFW	<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i>
PIB	Produit intérieur brut
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONG	Organisation non gouvernementale
PME	Petites et moyennes entreprises
RF	Restructuration financière
RSE	Responsabilité sociale (ou sociétale) des entreprises
THB	<i>Türkiye Halk Bankası</i>
TSKB	<i>Türkiye İsmail Kalkınma Bankası</i>



