



ÉVALUATION GROUPEE DE TROIS LIGNES DE CRÉDIT EN FAVEUR DE LA BNDA AU MALI

03/12/2020

Rapport d'évaluation



PREAMBULE

L'évaluation groupée de trois lignes de crédit en faveur de la BNDA a été réalisée par une équipe de Nodalis et Salva Terra composée de Olivier SOLLILIAGE, Claire ESCHALIER, Sékou DIABATE, Adama KODIO et Rémy SOURDOIS.

L'objet de l'évaluation rétrospective est de formuler une opinion motivée sur la pertinence, l'efficacité, l'impact et la viabilité du projet financé au regard du contexte, de la politique et des procédures d'intervention du groupe AFD. L'évaluateur a examiné les réalisations du projet en fonction des objectifs qui étaient fixés. Il a, par ailleurs, procédé à l'examen du processus d'exécution et de fonctionnement des projets dans ses différentes phases de mise en œuvre et de suivi.

Cette évaluation est financée par l'Agence Française de Développement et conduite en étroite collaboration avec la BNDA. Les observations, appréciations et recommandations exprimées dans ce rapport le sont sous la seule responsabilité de leurs auteurs.

Nodalis
14, rue Cambacérès
78008 Paris, France
Tél : +33 1 53 64 20 66
c.eschaliere@nodalis-conseil.com

Rédacteurs	OS,CE
Equipe d'évaluateurs	OS,CE, SD, AK, RS
Contrôle qualité	TB

SOMMAIRE

A. METHODOLOGIE DE L'EVALUATION	6
A.1. MANDAT DE L'EVALUATION ET PERIMETRE DE L'ANALYSE.....	6
A.2. DEROULE DE L'EVALUATION.....	8
A.3. LIMITES DE L'EVALUATION	11
B. SYNTHESE DU RECIT DETAILLE	13
B.1. CONTEXTE	13
B.2. CONCOURS CML1237	21
B.3. CONCOURS CML1350	24
B.4. CONCOURS CML1422	28
C. PERFORMANCE DES INTERVENTIONS	32
C.1. QE1 - LES INTERVENTIONS DE L'AFD ETAIENT-ELLES PERTINENTES ET COHERENTES ?.....	32
C.2. QE2 - LES INTERVENTIONS DE L'AFD ONT-ELLES EU DES EFFETS STRUCTURANTS SUR LA BNDA ?.....	41
C.3. QE3 - QUELS EFFETS ONT PU ETRE OBTENUS SUR LES BENEFICIAIRES DES SOUS-PROJETS FINANCES PAR LES LIGNES DE CREDIT	58
C.4. QE4 - LA STRUCTURATION FINANCIERE DES LIGNES DE CREDIT A-T-ELLE ETE ADEQUATE AU REGARD DES EFFETS OBTENUS ?.....	64
C.5. QE5 - LE DISPOSITIF DE SUIVI DES PROJETS A-T-IL ETE PERTINENT ET EFFICACE ?.....	69
C.6. QE6 - QUELLE A ETE LA VALEUR AJOUTEE DE L'AFD DANS L'ACCOMPAGNEMENT A LA BNDA ?.....	76
D. CONCLUSIONS	79
E. LEÇONS ET RECOMMANDATIONS	81
F. PROPOSITION DE LOGIQUE D'INTERVENTION STRATEGIQUE	84

ACRONYMES ET ABREVIATIONS

AFD	Agence Française de Développement
APCAM	Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture du Mali
BDM	Banque de Développement du Mali
BCEAO	Banque Centrale des Etats d'Afrique de l'Ouest
BIC	Bureau d'Information sur le Crédit
BNDA	Banque Nationale de Développement Agricole du Mali
BPCE	Banque Populaire Caisse d'Epargne
CDI	Comité d'Identification
CIP	Cadre d'intervention Pays
CIS	Cadre d'Intervention Sectoriel
CMDT	Compagnie Malienne pour le développement des textiles
CREDD	Cadre Stratégique pour la Relance Économique et le Développement Durable
CSCR	Cadres Stratégiques pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté
DCP	Document Cadre de Partenariat
DEG	<i>Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft</i>
FCFA	Francs CFA
FGSP	Fonds de Garantie pour le secteur privé
FIP	Fiche d'Identification de Projet
IMF	Institutions de Microfinance
MLT	Moyen-Long Terme
PAG	Programme d'Actions du Gouvernement
PASP	Projet d'Appui au Secteur Privé
PDA	Politique de Développement Agricole
PDES	Plan de Développement Economique et Social
PISE	Programme d'Investissement du Secteur de l'Education
PME	Petites et moyennes Entreprises
PMI	Petites et Moyennes Industries
PMT	Plan Moyen Terme
PTF	Partenaire Technique et Financier
RSE	Responsabilité environnementale et Sociale
SFD	Système Financier décentralisé
UEOMA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Principales étapes du déroulé des trois évaluations CML 1237, CML1350, CML 1422.....	21
Figure 2 : Part des secteurs ciblés par l'AFD dans le portefeuille de la BNDA	53
Figure 3 : Nombre de nouveaux prêts octroyés par catégorie de client.....	55
Figure 4 : Répartition des catégories de clients ciblés par la BNDA dans les trois plus récentes lignes de crédits octroyée par l'AFD	60

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Répartition du capital de la BNDA	15
Tableau 2 : Evolution de la répartition des crédits dans le système bancaire malien (2017-2018)	16
Tableau 3 : Répartition du portefeuille de la BNDA (2017-2018)	16
Tableau 4 : Evolution des encours BNDA (2017-2018).....	17
Tableau 5 : Ratios prudentiels de la BNDA au 30/06/2019	18
Tableau 6 : Ratios de rentabilité de la BNDA au 31/12/2018	19
Tableau 7 : Situation des emprunts en millions de FCFA	45
Tableau 8 : Evolution du ratio de couverture de la BNDA.....	45
Tableau 9 : Ratios prudentiels de la BNDA au 31/12/2019	47
Tableau 10 : Indicateurs de gestion de la BNDA au 31/12/2018 et au 31/12/2019	47
Tableau 11 : Evolution des créances douteuses de la BNDA (2016-2019).....	48
Tableau 12 : Répartition sectorielle des crédits à l'économie (BNDA vs système bancaire malien)	56
Tableau 13 : Suivi des indicateurs au titre de la convention CML 1350 (depuis la signature jusqu'au 30/06/2016).....	58
Tableau 14 : Suivi des conditions financières appliquées sur les prêts octroyés au titre de la convention CML 1350.....	59
Tableau 15 : Comparaison des grilles tarifaires de la BNDA et de ses concurrents.....	65
Tableau 16 : Comparaison de la marge appliquée par la BNDA par rapport à la place bancaire (2018).....	66
Tableau 17 : Synthèse des engagements de suivi et de reporting pris au titre des trois conventions	69

A. METHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION

A.1. MANDAT DE L'ÉVALUATION ET PERIMETRE DE L'ANALYSE

Cette évaluation s'inscrit dans le contexte d'un accord cadre de l'AFD attribué en mai 2020 et confiant à des groupements menés par Nodalis une série d'évaluations rétrospectives des projets de l'AFD au Sahel.

Objet de l'évaluation

L'évaluation porte en priorité sur les trois lignes de crédit CML1350, CML1422 et CML1237 octroyées entre 2009 et 2017 à la Banque Nationale de Développement Agricole du Mali (BNDA).

Les trois concours que couvre prioritairement l'évaluation sont :

- Une ligne de crédit de 2 milliards de Francs CFA (FCFA), d'une durée de 10 ans, instruite en 2009, pour des prêts au secteur des écoles privées post primaire. Ces fonds seront ultérieurement réaffectés au secteur de la microfinance. Cette ligne de crédit était accompagnée d'une subvention de 550 000 euros en faveur du Ministère de l'éducation (CML 1237).
- Une ligne de crédit de 5 millions d'euros, d'une durée de 10 ans, instruite en 2014, pour financer le secteur agricole et les petites et moyennes entreprises (PME), (CML 1350) ;
- Une ligne de crédit long terme de 30 millions d'euros, d'une durée de 10 ans, instruite en 2017, pour consolider le bilan de la banque (CML 1422) ;

Les termes de références de l'évaluation (qui n'avaient pas été fournis au moment de l'élaboration de l'offre) précisent que l'évaluation devra couvrir un périmètre plus large pour inclure également les autres appuis apportés par l'AFD sur la période couverte par les trois lignes de crédit, notamment :

- Une participation à son capital et la présence à son conseil d'administration et à ses comités d'audit et de crédit et au club Agrifi,
- Le refinancement de son activité en appui à tous ses Plans à Moyen terme, dont les plus récents : PMT 4 de 2006 à 2012 (LC de 6 M EUR+ subvention 3,68 M EUR), PMT 5 de 2013 à 2018 (deux LC de 5 M EUR chacune en 2013 et 2015).
- La BNDA a également bénéficié d'une garantie de portefeuille ARIZ de 4,5 M€ en 2009 et de garanties individuelles permettant le financement de plus de 150 PME, pour un encours total de 1,7 M€.
- Lé détachement d'agents AFD à la direction de la BNDA ;
- Plus largement un dialogue stratégique sur les orientations que pourraient prendre la BNDA, notamment en termes de positionnement.

L'évaluation porte plus largement sur la démarche partenariale qu'entretient l'AFD avec la BNDA et inclut donc à ce titre les activités réalisées par l'AFD dans le cadre de sa participation au capital de la BNDA et sa présence au conseil d'administration ainsi qu'à divers comités de la banque (comité de crédit et d'audit notamment). Dans un souci de cohérence de l'approche, l'évaluation tient aussi compte des autres appuis techniques et financiers proposés par l'AFD sur la période.

Finalité de l'évaluation

Les objectifs de cette évaluation décentralisée sont de formuler un jugement crédible et indépendant sur les questions clefs que soulèvent le bien fondé, la mise en œuvre et les effets des trois lignes de crédit.

Dans une logique d'apprentissage et de transfert de capacité, l'évaluation doit aussi permettre de mettre en relief quelques enseignements utiles à l'AFD et à la contrepartie malienne pour de futurs projets qui relèveraient d'approches ou de thématiques similaires. Pour cette raison, l'évaluation a été menée en étroite collaboration avec les partenaires maliens et notamment la BNDA.

L'évaluation s'inscrit dans le contexte d'une réflexion menée à l'échelle internationale sur le rôle des banques publiques de développement. Ses résultats devront donc alimenter les discussions qui auront lieu au « *Sommet Finance en Commun* », prévu à Paris en Novembre 2020.

Enfin, dans une perspective de long-terme d'amélioration continue de son intervention, l'AFD souhaite que l'évaluation débouche sur la définition d'une logique d'intervention stratégique globale pour cadrer ses futures actions auprès de la BNDA, se traduisant en pratique par l'élaboration d'un cadre logique de l'intervention de l'AFD au travers de « l'instrument » BNDA. Ce cadre logique sera réalisé dans le cadre de la version finale du rapport d'évaluation (Phase 3).

Périmètre de l'évaluation

La période couverte par l'évaluation s'étend de début 2009 (date à laquelle a débuté l'instruction du concours CML 1237) à aujourd'hui. En effet, les conventions signées pour les deux plus récentes lignes de crédit (CML 1350 et CML 1422) courent toujours et la BNDA conserve donc des obligations, notamment en matière de réutilisation des fonds.

Le périmètre géographique de l'évaluation est défini comme l'ensemble des régions du Mali où des projets ont été financés par la BNDA, grâce à l'intervention de l'AFD.

Enfin, l'évaluation a associé les principaux acteurs concernés par le projet, en particulier :

- La BNDA, bénéficiaire direct du projet en particulier ses divisions stratégiques et opérationnelles ;
- Les bénéficiaires finaux des lignes de crédits financées par l'AFD, comprenant notamment des exploitants agricoles, des PME/PMI, des institutions de microfinance et des institutions de formation privées ;

- Les autres partenaires techniques et financiers de la BNDA, en particulier les autres membres du conseil d'administration tels que la *Deutsche Investitions und Entwicklungsgesellschaft* (DEG) et le Crédit Coopératif;
- D'autres parties prenantes : Ministère de l'économie et des finances et Ministère de l'agriculture maliens, la Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO), ou les centres de gestion.

A.2. DEROULE DE L'ÉVALUATION

Conformément à l'offre remise pour l'accord cadre, l'évaluation a été réalisée en trois phases, en associant pleinement les parties prenantes à l'exercice. La méthodologie détaillée de la prestation était présentée dans la note de cadrage et a été présentée auprès de l'AFD et de la BNDA.

Phase 1 : Structuration de l'évaluation

Cette première étape a permis de préciser l'approche et la méthodologie employée pour mener à bien l'évaluation.

Elle recouvrait un important travail **de collecte documentaire** et la réalisation de **6 entretiens préparatoires** (en moyenne 1h) avec 4 agents de l'AFD impliqués comme chefs de projet ou responsable en agence au cours de la vie des projets, 2 représentants de la direction de la BNDA et de 2 coordinateurs de la BNDA en charge du suivi de l'évaluation (voir la liste des entretiens en Annexe 3).

La phase de structuration a permis la collecte d'un nombre important de documents liés à l'instruction des trois lignes de crédit (notes présentées aux instances de décisions de l'AFD, documents juridiques, aide-mémoires de mission, etc.).

A l'issue de la phase de structuration, une note de cadrage a été remise à l'AFD résumant l'approche proposée pour l'évaluation et présentant les cadres logiques reconstitués et le récit détaillé de chaque ligne de crédit. La note de cadrage recensait également les documents restant à obtenir et les personnes à rencontrer durant la phase suivante de l'évaluation.

Phase 2 : Analyse évaluative

La phase d'analyse est centrée sur l'examen des questions évaluatives élaborées dans la note de cadrage et permettant de couvrir les six critères de l'évaluation¹ généralement employés par l'AFD. Ces questions évaluatives sont les suivantes :

- **QE1 - Les interventions de l'AFD étaient-elles pertinentes et cohérentes ?**
 - Les interventions de l'AFD étaient-elles pertinentes au regard des besoins de la BNDA ?
 - Les interventions de l'AFD étaient-elles pertinentes au regard de la politique nationale et des besoins du marché ?

¹ Critères conseillés par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE : Pertinence, efficacité, durabilités, efficience et impacts auxquels est ajouté le critère de la valeur ajoutée de l'action l'AFD

- Les interventions de l'AFD étaient-elles cohérentes avec les autres actions menées auprès de la BNDA et plus largement avec les actions françaises menées au Mali ?
- **QE2 - Les interventions de l'AFD ont-elles eu des effets structurants sur la BNDA ?**
 - Les interventions de l'AFD ont-elles eu des effets structurants sur la gouvernance et la stratégie de la BNDA ?
 - Les interventions de l'AFD ont-elles eu des effets structurants sur la situation financière de la BNDA ?
 - Les interventions de l'AFD ont-elles permis à la BNDA de renforcer et d'améliorer ses procédures et son organisation interne ?
 - Quels effets les interventions de l'AFD ont-ils eu sur le portefeuille de la BNDA et plus largement sur son positionnement sur le marché ?
- **QE3 - Quels effets ont pu être obtenus sur les bénéficiaires des sous-projets financés par les lignes de crédit**
 - Dans quelle mesure les interventions de l'AFD ont-elles permis le financement de projets dans les secteurs ciblés par l'AFD ?
 - L'appui de l'AFD a-t-il permis à la BNDA d'atteindre de nouveaux clients ?
 - Quels ont été les effets plus indirects de l'accompagnement de l'AFD sur les bénéficiaires finaux ?
- **QE4 - La structuration financière des lignes de crédit a-t-elle été adéquate au regard des effets obtenus ?**
 - La concessionnalité apportée par l'AFD a-t-elle été rétrocédée de manière satisfaisante ?
 - Le niveau de concessionnalité des prêts accordés par l'AFD a-t-il eu les effets escomptés sur la BNDA ?
- **QE5 - Le dispositif de suivi des projets a-t-il été pertinent et efficace**
 - Le dispositif de suivi des projets a-t-il été structuré de manière pertinente ?
 - Le dispositif de suivi des interventions de l'AFD auprès de la BNDA a-t-il été mis en place de manière efficace ?
 - Le dispositif de suivi des interventions mis en place au sein de l'AFD a-t-il été efficace ?
- **QE6 - Quelle a été la valeur ajoutée de l'AFD dans l'accompagnement à la BNDA ?**

En raison du contexte sanitaire international, les experts internationaux n'ont pas pu se rendre sur site pour rencontrer les différentes parties prenantes au projet. Pour pallier cette difficulté,

il a été proposé de mener l'ensemble des entretiens par visio-conférence avec la participation en présentiel d'un expert local. Au total, la phase d'analyse évaluative a permis la réalisation de 16 entretiens répartis de la manière suivante (voir détail en Annexe 3) :

- 7 entretiens avec le personnel de la BNDA directement ou indirectement concerné par les appuis de l'AFD
- 10 entretiens avec d'autres parties prenantes, comprenant notamment des représentants de l'AFD, les autres partenaires techniques et financiers de la BNDA, les représentants des bénéficiaires finaux dans le secteur de l'agriculture et des PME/PMI;

Il est à noter que la période sur laquelle se déroule l'évaluation et la situation politique au Mali ont fortement contraint la réalisation des entretiens. Au total, ce sont en effet 28 entretiens qui ont été sollicités, une partie d'entre eux n'ayant pu être réalisée en raison de l'indisponibilité des interlocuteurs (le plus souvent justifiée par des congés, par la longue période écoulée depuis leur participation au projet, ou par le contexte sécuritaire difficile à Bamako). Les interlocuteurs ci-dessous figurent parmi les personnes que le Consultant a cherché à rencontrer sans succès pour approfondir sa compréhension de la stratégie de l'AFD vis-à-vis de la BNDA (objectifs, outils d'intervention notamment) et des enjeux opérationnels rencontrés dans le cadre de certains appuis financiers (en particulier les lignes de crédit).

- Directeur de l'Agence de Bamako de 2009 à 2012
- Directeur de l'Agence de Bamako de 2013 à 2016
- Directeur de l'Agence de Bamako de 2016 à 2018
- Ancien Responsable Pays Mali de 2012 à 2016
- Ancienne représentante AFD siège au Conseil d'administration
- Chef de projet au moment de la rédaction de la FIP de la ligne CML 1350
- Chef de projet au moment de la réallocation des fonds de la ligne 1237
- Chef de projet éducation (en charge de la mission de supervision 2010)
- Chef de projet éducation sur un des avenants de la ligne CML 1237 entre 2009 et 2010
- Assistant technique sur la ligne de crédit CML 1237

En outre, la phase d'analyse évaluative a inclus une enquête de terrain menée auprès de 26 bénéficiaires finaux de la BNDA et 8 responsables d'agence BNDA. L'échantillon de bénéficiaires a été bâti à partir des données disponibles sur l'utilisation des fonds au moment de la préparation de la note de cadrage. Il couvrait uniquement les clients ayant bénéficié d'un emprunt à partir des fonds alloués par l'AFD sur la ligne de crédit 1350, entre janvier 2015 et juin 2016. Certains ajustements ont été apportés à l'échantillon pendant la phase évaluative, de manière à couvrir plus de PME et moins de tracteurs. En effet, les crédits équipements avaient été octroyés principalement en 2015 et les crédits achat tracteurs en 2016 (entre Mars et Juin), vraisemblablement pour les campagnes agricoles. La totalité des achats de tracteurs a bénéficié d'un appui de l'Etat malien (à travers une garantie partielle de risque du FGSP - Fonds de Garantie du Secteur Privé, dont la mission est « *d'accompagner les entreprises*

maliennes du secteur privé, particulièrement les PME/PMI et les institutions de microfinance, en leur facilitant l'accès au financement auprès des établissements de crédit d'une part, et en leur accordant directement du financement d'autre part »), et, pour ceux des dossiers qui ont été revus, d'une subvention à hauteur de 50% de l'investissement. Cette implication de l'Etat malien, et la demande par la BNDA d'un financement en fonds propres à hauteur de 20%, rendent plus difficile l'évaluation objective de l'impact de la ligne de crédit AFD sur l'achat de tracteurs. Les détails de cette réallocation sont précisés en Annexe 2.

Phase 3 : Synthèse et recommandations

La dernière phase de la mission a pour but de formaliser les conclusions de l'évaluation et d'en faciliter l'appropriation par les différentes parties prenantes. Cette phase s'est conclue par la tenue en visio-conférence d'une réunion de restitution le 30 novembre 2020, en présence de la BNDA et de l'AFD, au cours de laquelle le consultant a présenté ses principales conclusions et recommandations.

Le présent rapport présente en détail ces conclusions et recommandations. Il repose sur les informations obtenues lors des entretiens, les documents transmis ou collectés par le Consultant et les autres données transmises (notamment à travers le fichier des indicateurs). Il s'appuie également sur les résultats de l'enquête de terrain, dont le contexte sécuritaire a perturbé à la marge le déroulement. Enfin, ce rapport reprend les commentaires reçus de l'AFD après la remise du premier rapport final et intègre les remarques formulées par l'AFD et de la BNDA lors de la réunion de restitution.

A.3. LIMITES DE L'ÉVALUATION

Le présent rapport a été réalisé dans un contexte particulier et contraint par des considérations extérieures liées notamment :

- **Au contexte sanitaire international** : La crise du COVID a empêché les experts internationaux de se rendre au Mali. Pour pallier ce problème et limiter les impacts de la crise sur le calendrier de mise en œuvre du projet, l'équipe de consultants a été renforcée par un expert local assurant sa représentation à Bamako. Si l'AFD a accepté cette proposition, il convient toutefois de souligner ici que cette approche, bien que pragmatique, n'est pas optimale puisqu'elle entraîne une perte en qualité de l'information en raison d'une fluidité des interactions plus limitée, sans parler, parfois, de problème de qualité de communication.
- **Aux objectifs imposés par la tenue en novembre 2020 du sommet mondial des banques publiques de développement** : En effet, le département Evaluation de l'AFD s'est engagé pour cet événement à présenter à son Conseil d'Administration les enseignements tirés des évaluations de ses appuis à plusieurs banques de développement, dont la BNDA. Le calendrier de l'évaluation a donc été très fortement resserré pour tenir compte de cette contrainte.
- **La situation sécuritaire au nord du Mali** : Les menaces terroristes prévalant dans la zone sahélienne ont des conséquences sur la représentativité de l'échantillon de bénéficiaires finaux retenus pour l'enquête de terrain. Ainsi, aucun déplacement n'a été réalisé en zone rouge et l'accès aux moyens de communication dans ces régions n'a pas permis de réaliser des entretiens avec les clients de la BNDA dans ces zones.

- **Le contexte politique au Mali** : Les récents évènements liés au mouvement du 5 juin et aux manifestations associées ont eu un impact non négligeable sur l'organisation et la qualité des entretiens réalisés auprès de la BNDA. En effet, un certain nombre de réunions se sont déroulées pendant une période de grande instabilité ou de nombreuses administrations publiques et plusieurs banques ont fermées à certaines heures de la journée. Ces événements ont obligé l'équipe à reporter de plusieurs jours l'enquête de terrain qui s'achève donc au moment où ce rapport est préparé.
- **La période durant laquelle s'est déroulée la phase d'analyse évaluative** : En raison des contraintes de calendrier, la période disponible pour réaliser les entretiens correspondait à la période de congés estivale. Une dizaine entretiens n'ont pas pu être réalisés en raison de l'indisponibilité des interlocuteurs (anciens directeurs d'agence, anciens chefs de projet, ancienne représentante au Conseil d'administration, assistant technique sur la ligne 1237).

B. SYNTHÈSE DU RECIT DÉTAILLÉ

B.1. CONTEXTE

B.1.1. Marché bancaire au Mali

Entre 2009 et 2012, le système financier malien a connu un développement relativement rapide avec une augmentation du volume de prêts de plus de 10% par an entre 2009 et 2011 et un accroissement rapide du nombre d'agences ouvertes dans le pays (2,46 agences pour 100 000 habitants en 2012)². Grâce à l'augmentation plus rapide des dépôts que des prêts et à la possibilité pour les banques de se refinancer à moindre coût auprès de la BCEAO, les niveaux de liquidité et de rentabilité des banques ont sensiblement progressé pour atteindre respectivement 88% et 14,9% en 2011.

En 2012, le Mali est entré dans une récession sans précédent, impliquant le retrait des bailleurs internationaux et entraînant une diminution de 8% du PIB. Le système financier a subi des pertes importantes (estimées à 0,3% du PIB), dues notamment à la multiplication des pillages, aux vols de billets de banques et à une augmentation des prêts improductifs. Depuis les élections de 2013, la croissance du pays a repris, avec une augmentation moyenne du PIB de plus de 6% par an, permettant un renforcement du système financier national. Aujourd'hui, le secteur financier se caractérise par un niveau élevé de concentration avec 13 banques qui représentent collectivement plus de 99% du total des actifs du secteur financier³. Parmi ces banques, 5 bénéficient d'une participation de l'Etat au capital (55% des actifs), dont 2 ont un mandat explicite de développement (BNDA et BMS pour un total de 26% des actifs financiers du secteur bancaire malien).

Bien qu'en légère diminution, la part des crédits à court terme (74% des crédits sont accordés sur des durées inférieures à 2 ans⁴) reste l'un des facteurs de fragilité de l'économie, les entreprises ayant des difficultés à financer leurs besoins à long terme. La difficulté des banques à refinancer les crédits à long terme provient essentiellement du fait qu'elles n'ont qu'un accès très limité à des ressources de long terme, notamment en raison du manque de profondeur du marché interbancaire et des contraintes réglementaires d'accès au marché obligataire (sans même mentionner le risque politique du Mali tel que perçu par les investisseurs d'autres pays de la sous-région). En effet, les nouvelles mesures prises par la BCEAO reflètent un durcissement de sa politique de refinancement, faisant passer en septembre 2016 son taux minimum de soumission aux appels d'offres d'injection de liquidité à 2,50% (le taux moyen en 2019 s'est établi à 3,31%) et son taux d'intérêt du guichet de prêt marginal à 4,5% l'an contre 3,5% auparavant et en réduisant les volumes de financements accordés.

Depuis la crise, la rentabilité des banques est également demeurée satisfaisante dans l'ensemble. Entre 2016 et 2017, le produit bancaire net a augmenté de 9,1%, notamment grâce à un accroissement des opérations de clientèle et le ratio prêts non performants/prêts totaux s'est également amélioré en tombant à 13,5 % à fin 2018 contre 16,7 % l'année précédente (au niveau de la BNDA, ce ratio s'est établi à 8,5% à fin 2018 contre 10,5% à fin 2016⁵). Ainsi, lors

² Le système bancaire et le crédit à l'économie note technique (Banque mondiale, Aout 2015)

³ Bilans et comptes de résultats des établissements financiers de l'UMOA (2018)

⁴ Déclarations centralisées à la Centrale des Risques, Rapport BCEAO 2019

⁵ Rapport annuel sur le risque de la BNDA (2018)

de l'une de ses missions d'évaluation en 2018, le FMI soulignait la relative résilience du système financier aux variations de l'économie. Depuis 2018 et l'entrée en vigueur de la réglementation de "Bâle 2 et Bâle 3" les banques maliennes ont l'obligation de produire des déclarations trimestrielles à la BCEAO sur l'évolution de leurs ratios prudentiels. Elles sont également tenues d'appliquer des ratios prudentiels plus stricts, qui incluent :

- Ratio de fonds propres : supérieur ou égal à 5,625%
- Ratio de fonds propres de base : supérieur ou égal à 6,625%
- Ratio de solvabilité global : supérieur ou égal à 8,625%
- Norme de division des risques : inférieur ou égal à 65%
- Ratio de levier : supérieur ou égal à 3%
- Coefficient de couverture des emplois à moyen et long terme par les ressources stables : supérieur ou égal à 50%
- Coefficient de liquidité : supérieur ou égal à 50%

Environ 10% des établissements de crédits de l'Union ont des difficultés à respecter l'un ou l'autre de ces ratios, avec une tendance à l'amélioration, les banques maliennes respectant pour leur part ces règles. Cependant, la structure de leur refinancement demeure un élément de fragilité des banques maliennes. La BNDA ne montre quant à elle pas de difficulté à respecter ces ratios comme l'illustre le Tableau 9 : Ratios prudentiels de la BNDA au 31/12/2019.

B.1.2. Positionnement de la BNDA

Mandat et gouvernance

La BNDA a été constituée par la loi N° 81-08 AN-RM du 03 février 1981 en tant qu'établissement de crédit avec pour mandat le financement du développement de l'agriculture. A sa création, son capital était détenu par l'Etat malien (55%), la Caisse Centrale de Coopération Économique – actuelle AFD - (20%), la BCEAO (15%) et la Banque de Développement du Mali (BDM) (10%). L'actionnariat a évolué en 2011, avec l'entrée de BPCE International (9,7%), du Crédit Coopératif (9,7%), et de la DEG (21,4%), à la place de la BCEAO et de la BDM, l'Etat malien cédant une partie de ses parts pour ne garder que 36,5% et l'AFD se maintenant avec 22,7%. Alors qu'elle avait exprimé le souhait de prendre le contrôle majoritaire du capital et de la transformer en banque universelle, la BPCE, devant le refus du gouvernement malien s'est récemment désengagée et le gouvernement malien a repris cette part sans qu'il souhaite la conserver sur le long terme. Aujourd'hui, le Crédit Coopératif, filiale de la BPCE, reste le seul actionnaire privé de la BNDA et un partenaire technique important en même temps qu'il est, via sa Fondation, le partenaire stratégique de Kafo Jiginew, la 1ère IMF du Mali. Le capital de la BNDA se répartit comme suit entre les actionnaires :

Tableau 1 : Répartition du capital de la BNDA

Actionnaires	Montant (en milliers FCFA)	%
République du Mali	16.766.624	46.2
Crédit Coopératif	3.522.400	9,70
AFD	8.227.320	22,67
DEG	7.779.472	21,43
TOTAL	36.295.816	100%

En 2017, la fonction de Président Directeur Général a été scindée entre un Président du Conseil d'Administration et un Directeur Général. Aujourd'hui, les organes dirigeants de la BNDA sont constitués du Conseil d'administration et d'un directeur général et d'un secrétaire général. En sus du Président du conseil d'administration M. Diallo, les actionnaires sont représentés au CA par cinq administrateurs (un administrateur représentant le Ministère de l'Économie, des Finances et du Budget, un administrateur représentant le Crédit Coopératif, deux représentants de l'Agence Française de Développement et un représentant de la DEG). La loi bancaire impose la présence de trois administrateurs indépendants qui sont actuellement nommés sur proposition du Président. Le site de la BNDA n'indique pas à date le nom de ces administrateurs indépendants dont la dernière a été cooptée en 2020.

La gouvernance de la BNDA semble saine et transparente. De ce que nous avons compris, le gouvernement respecte l'« indépendance » du PCA -c'est-à-dire à la fois une gestion professionnelle et la recherche d'un équilibre entre les positions exprimées par les actionnaires, de toutes façons assez homogènes.

Stratégie et évolution des activités

Banque historique du secteur agricole, la BNDA est aujourd'hui la cinquième banque du pays par le total de bilan, la seconde par le nombre de comptes, la troisième par le nombre de ses salariés et la quatrième par son réseau. Elle contribue directement et indirectement au développement d'un secteur qui représente plus de 40 % du PIB (contre 23% pour l'industrie et 35% pour les services⁶) et emploie 80% de la population du pays. Aujourd'hui, la présence forte de l'Etat Malien à son capital reste une garantie du respect de son mandat d'origine incitant la BNDA à rechercher des financements fléchés vers le secteur agricole.

La BNDA contribue à bancariser une clientèle jugée peu attractive par beaucoup de ses concurrents. Son rôle est particulièrement important dans la filière coton. Ses financements couvrent en effet une large palette d'activités qui incluent les achats d'intrants agricoles par les associations villageoises, les crédits de campagne à la Compagnie Malienne pour le Développement des Textiles (CMDT), ou encore le paiement du coton aux associations villageoises (sécurisant ainsi les crédits intrants qu'elle a accordés). Plus largement, la BNDA participe à réduire les déséquilibres du marché, le secteur agricole étant largement déserté par les banques commerciales traditionnelles. La volonté de la BNDA de s'inscrire durablement comme étant « la Banque des entreprises avec un fort ancrage dans le monde rural » est réaffirmé dans sa stratégie 2016-2020 (PMT6). Depuis cette période, la BNDA a cherché à établir des liens directs avec les exploitants, sans passer par les organisations sectorielles

⁶ BCEAO, Rapport annuel 2019

(selon le modèle de ses activités envers les PME/PMI). Aucune directive concernant les instruments à privilégier pour le monde rural n'est toutefois donnée dans le PMT6.

Malgré ce positionnement fort, depuis les années 2000, la BNDA a poursuivi une stratégie de diversification visant à assurer sa stabilité financière malgré un environnement économique très mouvant. Elle a ainsi élargi sa clientèle aux PME-PMI et Institutions de Microfinance (IMF), établissements de formation, etc. devenant ainsi une banque universelle, mais restant néanmoins tournée vers le marché agroindustriel.

Les principaux concurrents de la BNDA sur le marché malien sont la BDM, la BMS, Ecobank Mali et Bank of Africa. La part de marché de la BNDA dans les crédits à long et moyen terme est respectivement de 19% et 17% contre 13% pour les crédits court terme en 2018.

Les tableaux suivants présentent les parts de marché de la BNDA en 2018, d'après ses propres rapports d'activité :

Tableau 2 : Evolution de la répartition des crédits dans le système bancaire malien (2017-2018)

Millions de FCFA	SYSTEME BANCAIRE MALIEN			PART DE MARCHE BNDA	
	31/12/2017	31/12/2018	Evolution	31/12/2017	31/12/2018
Crédits nets totaux	2 146 685	2 433 715	0.88%	12.81%	13%
Court terme	1 283 788	1 285 606	5.94%	11.21%	13%
Moyen terme	778 888	762 313	10.44%	16.88%	17%
Long terme	84 009	105 355	0.87%	1.76%	19%
Crédits nets souffrance	186 698	280 441	1.5%	3.37%	3%

On notera que la part de marché de la BNDA dans les crédits à moyen terme est bien supérieure à celle pour les engagements de plus courte durée, ce qui correspond à sa vocation de banque de développement.

A fin 2016, les encours de crédits de la BNDA étaient répartis entre les entreprises, du secteur agroindustriel et autres (50% des encours), les particuliers, principalement les salariés considérés comme les plus solvables (38%), les PME-PMI (8%), les exploitants agricoles (2%), les SFD et les institutionnels (1% chacun). La part des crédits MLT (maturité supérieure à 2 ans) représentait 46% de ce total.

Tableau 3 : Répartition du portefeuille de la BNDA (2017-2018)

Millions FCFA	31/12/2017			31/12/2018		
	MONTANTS	NB CPTES	PART	MONTANTS	NB CPTES	PART
ENTREPRISES	53 583	10 071	21%	79 956	11 673	27%
PARTICULIERS	126 242	201 252	50%	142 581	231 146	47%
RURAUX	10 826	64 646	4%	11 396	66 211	4%
SFD	2 418	301	1%	2 641	280	1%

INSITUIONNE LS	34 161	2 816	14%	37 416	3 115	12%
PME-PMI	24 517	8 362	10%	26 287	9 297	9%
TOTAL	251 747	287 448	100%	200 275	321 722	100%

NB. Ces ratios sont tirés du rapport de la BCEAO, et peuvent différer, en ce qui concerne la place bancaire dans son ensemble, de ceux publiés dans le rapport 2018 de la Commission Bancaire, qui reposaient sur des chiffres provisoires

Ce tableau indique une augmentation sensible de la part de des entreprises dans le portefeuille de la BNDA (+6 pts), compensé par la légère détérioration de son positionnement sur plusieurs secteurs tels que les particuliers (-3pts) et les institutionnels (-2pts).

Enfin, il convient de noter que la stratégie de la BNDA, telle que décrite dans le PM6 fait une place importante à deux objectifs transversaux pour la période 2016-2020 :

- L'intégration des évolutions technologiques liées à l'essor des télécommunications (digitalisation et *mobile banking*)
- Structurer et opérationnaliser les progrès faits en matière de Responsabilité Sociétale de l'Entreprise (RSE).

Les enjeux climats et genre demeurent toutefois absents du PMT6.

Aujourd'hui, même si la BNDA est un acteur économique de premier plan pour le développement du monde rural, sa gouvernance et son fonctionnement n'en font pas un acteur dans la définition des politiques publiques.

Evolution des encours

Depuis le retour de la croissance économique en 2013, les encours de crédit de la BNDA ont été en croissance continue (+15% par an en moyenne entre 2013 et 2016). Les données récentes publiées par la BNDA indiquent la poursuite de cette augmentation avec +12% entre 2017 et 2018. On constate par ailleurs une détérioration du ratio créances douteuses/crédits totaux..

Tableau 4 : Evolution des encours BNDA (2017-2018)⁷

Millions de FCFA	31/12/2017	31/12/2018	Evolution
Crédits nets totaux	284 347	318 677	12%
Court terme	142 947	163 052	12%
Moyen terme	139 476	128 032	-9%
Long terme	1 924	20 000	940%
Crédits nets souffrance⁸	5 838	7 593	23%

La

répartition des encours par secteur a connu d'importantes évolutions au cours de ces 10

⁷ Source Rapport annuel BNDA 2018, page 11

⁸ Selon la réglementation BCEAO, les créances en souffrance comprennent les créances restructurées et les créances douteuses ou litigieuses (Instruction N° 026 - 11 - 2016 relative à la comptabilisation et l'évaluation des engagements en souffrance)

dernières années, résultat de la stratégie de diversification menée par la Banque depuis les années 2000.

En 2018, le portefeuille des encours de crédit de la BNDA étaient répartis entre les entreprises, du secteur agroindustriel qui représentaient 50% des encours (stable par rapport à 2016), les particuliers 40% des encours (contre 38% en 2016), les PME-PMI 6% des encours (contre 8% en 2016), les exploitants agricoles 2% (stable par rapport à 2016) et les SFD et les institutionnels, respectivement 1,2% et 0,6% des encours contre (1% chacun en 2016).

Par ailleurs, la part des crédits moyen-long terme (maturité supérieure à 2 ans) représentait 46% du portefeuille des encours de la BNDA en 2016, contre près de 52% en 2018.

Evolution des ressources

La Fiche de présentation de projet 1422 indique que les ressources de la BNDA sont « majoritairement à court terme, composées des dépôts de la clientèle et de dettes interbancaires, pour 76% du passif en 2016. Les ressources moyen-long terme (MLT sup. à 2 ans) ne représentent que 24% du bilan, et sont composées d'emprunts extérieurs auprès de bailleurs (AFD, KFW, BAD), dont les maturités sont comprises entre 5 et 10 ans, et des fonds propres ».

En l'absence des données complémentaires demandées tant à la Banque qu'à la BCEAO, il n'est pas possible aujourd'hui d'actualiser ces données, les agrégats publiés ne distinguant pas les emplois et les ressources par maturité.

Il convient cependant de noter une augmentation sensible des dépôts collectés par la BNDA entre 2017 et 2019 (+ 11%), principalement portée par l'augmentation des dépôts à vue et des comptes/livrets.

Ratios Prudentiels

En 2017, l'AFD avait noté que la BNDA se rapprochait du seuil prudentiel de ratio de couverture des emplois MLT par des ressources longues (coefficient de transformation). Ce constat s'expliquait par l'amortissement des emprunts extérieurs à long terme (13,8 M EUR en 2016 contre 43,5 M EUR en 2010) alors que dans le même temps, les encours MLT avaient fortement augmenté, passant de 35,7 M EUR à 178,5 M EUR. Ces évolutions se sont traduites par une augmentation de l'écart entre les actifs et les passifs supérieurs à 2 ans (passant de - 115 M€ à - 300 M€ entre 2010 et 2016). Le coefficient de transformation s'établissait donc à 51,85% en 2016, proche du minimum réglementaire de 50% imposé au niveau régional.

Cette situation s'est rétablie depuis l'octroi de la ligne 1422, et la BNDA au 30/06/19, respecte tous les ratios prudentiels. En particulier, le ratio de couverture des emplois longs par les ressources stables augmente par rapport à juin 2018 (63,99% en juin 2018 et 64,24% en juin 2019).

Tableau 5 : Ratios prudentiels de la BNDA au 30/06/2019

Norme	Niveau à respecter	BNDA juin 2019
Ratio de Fonds Propres CET 1	Minimum de 6.25%	15.40%
Ratio de Fonds propres de Base T1	Minimum de 7.25%	15.40%
Ratio de solvabilité total	Minimum de 9.50%	16.05%
Norme de division des risques*	Plafond de 65%	37.10%

Ratio de levier	Minimum de 3%	10.63%
Couverture des emplois à MLT par des ressources stables	Minimum de 50%	64.24%
Coefficient de liquidité	Minimum 75%	84.90%

* Nous avons repris pour cette norme l'objectif de la Commission Bancaire (Rapport 2018, page 77) plutôt que le tableau du Rapport AFD

Il ressort de ces chiffres que la BNDA est une banque fortement capitalisée, gérée avec prudence. Cela dit, une intervention forte de ses actionnaires institutionnels étrangers et notamment de l'AFD et la KfW, lui a permis de redresser la barre quant au ratio de couverture des emplois à MLT, qui se rapprochait trop du minimum fixé par le BCEAO

B.1.3. Rentabilité

Tableau 6 : Ratios de rentabilité de la BNDA au 31/12/2018

Ratios comparés de rentabilité	Place bancaire	BNDA
COUT DES CAPITAUX EMPRUNTES <i>Total des agios payés / Total des capitaux empruntés</i>	2.04%	2.02%
RENDEMENT DES PRETS DE TOUTE NATURE <i>Total des produits sur prêts / encours des prêts de toute nature</i>	7.10%	8.35%
MARGE GLOBALE <i>Rendement des prêts – cout des capitaux</i>	5.06%	6.33%
COEFFICIENT D'EXPLOITATION <i>(Frais généraux + dotation aux amortissements) / Produit Net Bancaire</i>	68.9%	54.4%
EFFORT NET DE PROVISIONNEMENT <i>Dotation nette aux provisions / Résultat Brut d'Exploitation</i>		24.0%*
TAUX DE MARGE NETTE <i>Résultat net / Produit Net bancaire</i>	25.9%	21.9%
RENTABILITE DES FONDS PROPRES <i>Résultat net / Fonds propres</i>	16.3%	17.6%
FRAIS GENERAUX PAR AGENT (EN MILLIONS DE F CFA)	41.9	41.3
RESULTAT BRUT D'EXPLOITATION PAR AGENT (EN MILLIONS DE F CFA)	19.8	22.1

NB. Ces ratios sont tirés du rapport 2018 de la BCEAO, et peuvent différer, en ce qui concerne la place bancaire dans son ensemble, de ceux publiés dans le rapport 2018 de la Commission Bancaire, qui reposaient sur des chiffres provisoires

* Chiffre reconstitué du rapport du Commissaire aux Comptes de la BNDA pour 2018, et calculé comme (dotation nette aux provisions) / (Bénéfice net + impôt sur les bénéfices + dotation aux amortissements + dotation nette aux provisions)

On constate ainsi, qu'outre un coefficient d'exploitation sensiblement inférieur à la moyenne des 142 établissements de l'UEOMA, le niveau de profitabilité de la BNDA est en deçà de la moyenne des banques de la place avec un taux de marge nette de 22% contre 26% pour la

moyenne des autres banques. Elle parvient cependant à maintenir ses autres ratios de rentabilité à des niveaux satisfaisants.

Organisation

L'une des particularités de la BNDA est sa représentation géographique importante, y compris dans les zones les plus reculées et affectées par la crise sécuritaire. Aujourd'hui, la BNDA compte 44 Représentations disséminées dans sept des dix Régions du Mali : Kayes, Koulikoro, Sikasso, Ségou, Mopti, Tombouctou, Gao et Bamako.

Au 31/12/2018, la BNDA salariait 148 cadres (6ème rang au Mali) et 269 employés (2nd rang). Ainsi la BNDA enregistre un ratio cadres/total des salariés inférieur à la moyenne du secteur (35% contre 46%), principalement en raison de la multiplicité de ses agences sur le territoire.

Relations avec l'AFD

L'AFD est un partenaire historique de la BNDA puisque depuis sa création elle participe à son capital et siège à son Conseil d'Administration. Elle est d'ailleurs le seul actionnaire à avoir 2 représentants au Conseil. Depuis leurs mises en place, l'AFD participe également aux comités d'audit et de crédit de la BNDA et l'accompagne comme membre du club finance agricole et rural *Agreenfi*. Cette présence forte au capital, aux instances de décision et comme bailleur principal de la BNDA est un élément de stabilité et de visibilité qui devrait faciliter le partenariat avec d'autres Institutions de Financement du Développement.

Par son rôle de bailleur, l'AFD apporte un appui financier de taille à la BNDA, notamment à travers le refinancement de son activité en appui à tous ses Plans à Moyen terme : PMT1 de 1991 à 1995, PMT2 de 1996 à 2000, PMT3 de 2000 à 2005, PMT 4 de 2006 à 2010/12, PMT 5 de 2013 à 2018. Ses interventions se sont principalement déclinées sous forme de lignes de crédit et de garanties et, sur la période de l'évaluation, incluent les concours suivants :

- CML 1276 (2009) : Une garantie de portefeuille ARIZ de 4,2 M€ ;
- CML 1237 : Une ligne de crédit de 2Md de FCFA, accompagnée d'une subvention de 550 000 euros en faveur du Ministère de l'éducation des prêts au secteur des écoles privées post primaire ;
- CML 1324 (2013) : Appui au financement du 5ème plan à moyen terme de la BNDA : ligne de crédit 5 M€ ;
- CML 1350 (2014) : Une ligne de crédit de 5 millions d'euros pour financer secteur agricole et les PME, notamment en zones rurales ;
- CML 1372 (2014) : Une garantie individuelle de 2M€ ;
- CML 1389, 1390 et 1397 (2015) : Trois garanties individuelles de respectivement 305 K€, 100 K€ et 111 K€.
- CML 1422 (2017) Une ligne de crédit 30 millions d'euros pour consolider le bilan de la BNDA.

Il convient par ailleurs de noter qu'une ligne de crédit à long terme de 40 M€ est actuellement sous revue à l'AFD et viserait à accompagner la mise en place du 7ème PMT (2021-2025). Elle

devrait comprendre plusieurs « thématiques » (régionales, genre, climat, secteurs...) et plusieurs instruments de financement (avec par exemple la possibilité d'un octroi de garantie). La présente évaluation alimentera la conception et la mise en œuvre de cette future ligne de crédit.

Le schéma ci-dessous résume les principaux événements associés à l'instruction et à l'exécution de chacune des trois lignes de crédit en objet de l'évaluation.

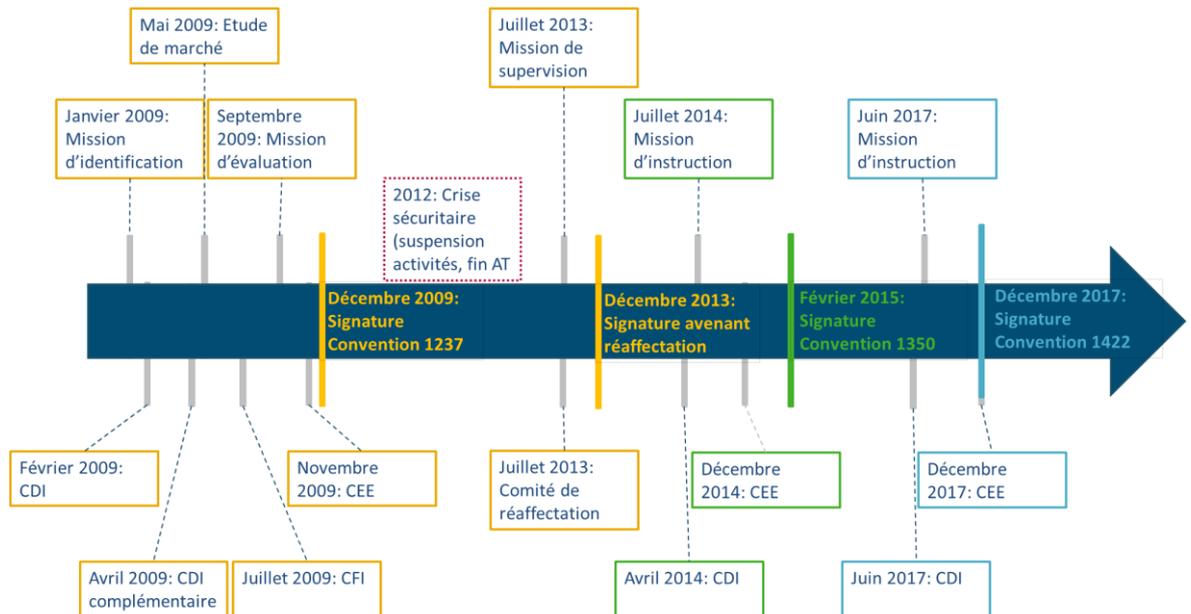


Figure 1 : Principales étapes du déroulé des trois évaluations CML 1237, CML1350, CML 1422

B.2. CONCOURS CML1237

Contexte

Instruite par l'AFD en 2009, cette ligne de crédit s'inscrit dans une stratégie de long-terme d'appui au secteur privé éducatif malien, caractérisée notamment par l'accompagnement d'un programme d'investissement du secteur de l'éducation et par le financement de deux projets d'infrastructures scolaires.

Face à une demande croissante d'accès à des formations professionnelles ou à un enseignement secondaire général ou supérieur, le système éducatif malien de 2009 peinait à satisfaire les besoins, notamment en dehors des principaux centres urbains. Pour compenser les faibles capacités d'accueil des établissements publics, le Gouvernement s'est appuyé sur le secteur privé pour fluidifier la gestion des flux, en particulier au niveau de l'enseignement secondaire, si bien qu'en 2009, les établissements privés accueillent plus d'élèves que les établissements publics. Les revenus générés provenaient principalement des subventions versées par l'Etat (calculées sur la base du nombre d'élèves orientés après l'examen du Diplôme d'Etudes Fondamentales).

En 2009, quelques banques de la place apportaient un appui financier aux établissements d'enseignement général et technique privés, notamment à travers des prêts de court terme aux conditions peu avantageuses. Le principe de financement reposait sur un engagement des banques sur la base des recettes réelles garanties par l'Etat par année scolaire à partir des

effectifs orientés après la proclamation des résultats des examens. La BNDA était l'une des rares banques actives dans le secteur, ayant par exemple octroyé des crédits de fonctionnement d'un montant de plus de 1,7 milliards de FCFA à 97 établissements privés pour sa seule agence de Bamako entre 2007 et 2008. En 2009, elle avait également contribué au financement de deux projets avec des crédits de long terme pour un montant d'environ 47 millions de FCFA. Toutefois, ses ressources limitées et peu adaptées ne lui permettaient pas de répondre aux demandes de prêts et aux investissements associés (estimés à 4 milliards de FCFA pour l'année 2010 pour, dont 57% concernent des établissements professionnels).

Description du projet

Le projet a consisté en l'octroi d'une ligne de crédit de 2 Milliards de FCFA, accompagné d'une subvention d'assistance technique pour 0,5 Milliards de FCFA en faveur du développement d'une offre éducative post-primaire (formation professionnelle, enseignement secondaire et supérieur) privée. Il comportait deux volets :

- Une ligne de crédit concessionnelle octroyée à la BNDA pour un montant de 2 Milliards de FCFA mobilisable pour le financement d'investissements à moyen et long-terme à des établissements privés sélectionnés préalablement sur la base de critères d'éligibilité ;
- Une assistance technique pour une meilleure régulation de l'offre privée d'enseignement et de formation en faveur du Ministère et de la BNDA.

La ligne de crédit a été octroyée en décembre 2009, sur une durée de 10 ans avec une période maximum de différé de trois ans. Pour justifier l'utilisation des fonds fournis par l'AFD, la BNDA devait appliquer les critères d'éligibilité suivants :

- Au moins 50% du volume des financements destinés à la formation professionnelle vers les filières industrielles ;
- Au moins 50% du volume des financements destinés à des prêts d'une durée supérieure à 5 ans ;
- Au moins 50% du volume des financements destinés à des prêts hors de Bamako et de ses environs.

En outre, les projets financés par la BNDA devaient être portés par des établissements déjà en activité depuis au moins 2 ans. Les ressources mobilisées avaient pour objectif le financement de l'acquisition ou du renouvellement d'équipements, la réhabilitation et la construction d'infrastructures liées au développement de filières professionnelles et l'acquisition d'équipements lourds (sur une maturité plus longue pouvant aller jusqu'à 10 ans). Les filières professionnelles à soutenir prioritairement par la BNDA incluaient le secteur rural, le bâtiment et les travaux publics, les mines l'industrie, l'artisanat, l'énergie, l'eau et les transports.

Le projet prévoyait également la nomination de responsables « éducation » référents dans les différentes agences de la BNDA pour bénéficier d'un accompagnement dans l'analyse des dossiers. Pour faciliter la prise de décision et vérifier la cohérence des projets refinancés avec la politique de l'Etat, un comité technique devait être constitué entre les principaux acteurs du programme. Ce comité devait émettre un avis technique sur chaque projet faisant l'objet d'une demande de financement auprès de la BNDA. Pour assister le Secrétariat général du Ministère de l'Education avec la coordination du projet et assurer le secrétariat du comité technique, un

consultant international a été recruté pour une période de deux ans. Cet assistant technique devait également pouvoir apporter un appui aux porteurs de projets et aux responsables éducation, respectivement dans le montage et l'évaluation des dossiers de demande d'investissement.

Déroulé du projet

Instruction

L'instruction de la ligne de crédit a débuté avec la réalisation d'une mission d'identification en janvier 2009, réalisée par des membres de l'équipe Education-Formation professionnelle de l'AFD. Cette mission avait permis à l'AFD de constater les difficultés rencontrées par les promoteurs privés pour accéder à des ressources financières adaptés à leurs projets. Le 16 février 2009, le Comité d'Identification (CDI) de l'AFD a autorisé la poursuite de l'instruction sur la base de la Fiche d'Identification de Projet (FIP). Le 27 avril 2009, un projet plus précis centré autour d'une ligne de financement concessionnelle et d'un renforcement de capacité de la BNDA a été présenté à un CDI complémentaire qui a confirmé la poursuite de l'instruction.

En mai 2009, un consultant a été recruté pour réaliser une étude du marché de la formation au Mali. Cette étude a permis l'identification de la BNDA comme étant l'un des principaux acteurs du financement des établissements privés. A la suite de cette mission, la BNDA a formellement confirmé son intérêt pour une ligne de crédit et/ou un dispositif de garantie visant le refinancement du système éducatif post primaire privé. Le 15 juin 2009, une Note de Présentation de Projet (NPP) a été préparée pour synthétiser les conclusions de l'étude de marché et les présenter au Comité de financement de l'AFD. Le 15 juillet 2009, le Comité de financement a approuvé la poursuite de l'instruction sous la condition que les critères de sélection, les indicateurs d'impact et le contenu du volet institutionnel soient précisés. Deux réserves importantes avaient cependant été émises par le CFI, la première concernant la taille du marché et le volume de projets bancables pouvant potentiellement bénéficier d'un financement de la BNDA et la seconde portant sur la disponibilité des ressources de l'Etat pour verser les subventions aux établissements (et l'impact sur leurs projections financières).

Dans la continuité de cette étude de marché, une mission d'évaluation a ensuite été réalisée par l'AFD en septembre 2009 pour échanger avec la BNDA sur les modalités d'octroi de la ligne de financement et finaliser le schéma d'appui institutionnel envisagé.

Le Comité des engagements de l'AFD a autorisé l'octroi de la ligne de crédit à la BNDA le 13 novembre 2009. Le 04 décembre 2009, une convention de crédit a été signée entre la BNDA et l'AFD pour une ligne de crédit concessionnelle de 2 Milliards de FCFA avec un taux d'intérêt de 4,51%. La convention de subvention de 0,5 milliards de FCFA dédiée à de l'accompagnement technique a été signée quelques temps plus tard, le 30 mars 2010.

Exécution

Le 23 décembre 2009, l'intégralité de la ligne de crédit a été décaissée par l'AFD. Le 25 janvier 2010, un premier avenant à la convention de crédit est signé (par lettre-avenant) pour corriger deux articles liés aux formalités administratives. Le 03 octobre 2011, une seconde lettre-avenant est signée, prolongeant de 12 mois la période de justification de l'affectation des fonds et permettant ainsi de couvrir le retard pris dans le recrutement de l'assistance à maîtrise d'ouvrage et à la mise en place du Comité Technique National.

Une première mission de supervision a été réalisée en janvier 2012, montrant que la quasi-totalité des conditions d'éligibilité des financements avaient été respectées. Cependant, sur les années scolaires 2011 et 2012, plusieurs clients de la BNDA avaient rencontré des difficultés à rembourser leurs prêts, notamment en raison d'une mauvaise estimation du nombre d'élèves inscrits et de retards de versements des subventions aux écoles par le gouvernement, obligeant la BNDA à restructurer certains de ses crédits et à reporter certaines échéances de remboursements. Face à ces problèmes récurrents, la BNDA a adressé une lettre à l'AFD, en février 2013, lui demandant la réaffectation du reliquat de la ligne. En avril 2013 une mission conduite par l'AFD avait permis de constater d'une part un reste à verser de 79 K€ sur le volet subvention et, d'autre part, une utilisation de seulement 35% de la ligne de crédit. Le Ministère de l'Éducation ne montrant aucune résistance à ce que les fonds restants soient réalloués à d'autres secteurs, la mission AFD, en concertation avec la BNDA, a proposé que le reliquat de la ligne de crédit soit affecté au financement d'IMF. La part de subvention restante a quant à elle été annulée en 2015, la date de limite des versements de fonds ayant été dépassée.

En juillet 2013, une note de réaffectation du reliquat a été préparée pour décision du Directeur général. Le 10 juillet, cette décision a été approuvée et le 23 septembre le troisième avenant à la convention est signé, actant de la réaffectation des 1,3 Milliards de FCFA non utilisés au secteur de la microfinance et prolongeant d'un délai supplémentaire de 12 mois la période de justification de l'affectation des fonds. Cet avenant comprenait l'engagement pour la BNDA de fournir à l'AFD un rapport d'exécution technique et financière ainsi qu'un nouveau fichier de reporting d'utilisation des fonds. Par ailleurs, les conditions d'éligibilité imposées par l'avenant 3 incluaient : i) un plafond de 2 Milliards de FCFA pouvant être octroyé à une même institution de microfinance et ii) une maturité minimum des crédits octroyés de 24 mois. Le reliquat lié à l'assistance technique n'a en revanche pas été réaffecté.

En octobre 2014, face à de nouvelles difficultés pour justifier l'utilisation de ses financements, la BNDA a adressé une lettre à l'AFD, lui demandant de considérer la ligne de microfinance comme totalement justifiée, ce que l'AFD a accepté. En effet, un certain nombre de facteurs, notamment économiques avaient entraîné des faillites d'IMF, restreignant de fait le nombre d'établissements éligibles à un financement. Au total, 80 millions de FCFA sur 1 295 millions n'ont pas pu être justifiés par la BNDA.

Le 11 juin 2019, un quatrième avenant de la convention de crédit est signé, pour supprimer l'engagement de la BNDA à transmettre semestriellement ses états, notamment prudentiels. La BNDA a continué à rembourser les échéances normalement sur la période.

B.3. CONCOURS CML1350

Contexte

Après la crise de 2012, la BNDA a été l'une des premières banques à reprendre ses activités dans le Nord du pays. Cependant, avec un coefficient de transformation de 72,9% (en deçà du seuil imposé par la BCEAO à l'époque), elle n'était pas en mesure de satisfaire aux besoins de financement de long-terme de ses clients et a donc sollicité en 2013, dans un contexte d'urgence, un premier prêt de 5M€ auprès de l'AFD pour soutenir le développement des secteurs les plus affectés par la crise et notamment l'agriculture, le transport, l'hôtellerie, l'industrie et l'artisanat. La ligne a été entièrement décaissée en 2013 et les ressources ont été employées très rapidement. En 2014, une ligne de crédit octroyée par l'AFD (CML 1324) avait permis à la BNDA de refinancer 4,1 M€ dans les PME du secteur des transports (817K€), du secteur agricole et du monde rural (988K€), et de l'industrie (environ 2,5M€). La ligne de crédit

CML 1350 s'inscrit dans la continuité de ce précédent concours et vise à accompagner la BNDA dans son rôle de banque de développement active dans les régions et les secteurs les plus exclus du système financier traditionnel, en particulier l'agriculture et les PME/PMI.

Le secteur de l'agriculture, à l'origine de 33% du PIB, jouait un rôle central dans la reprise économique. Cependant, en raison d'un accès difficile aux financements de long-terme notamment, les investissements productifs dans le secteur ont tardé à retrouver leur niveau d'avant crise. En 2014, le besoin d'investissement pour l'équipement des exploitations agricoles était estimé à plus de 28 M€. Pourtant, à cette même époque, la BCEAO estimait que la production agricole ne recevait que 5,5 % du volume global crédits au secteur privé, et que ces prêts concernaient essentiellement la filière coton.

En parallèle, pour faciliter l'accès des PME à des financements durables, l'Etat malien a décidé en 2014 de créer un Fonds de Garantie pour le Secteur Privé (FGSP). L'objectif de ce fonds est d'accorder des garanties partielles de risque aux prêteurs couvrant 50 % des risques relatifs aux prêts aux PME d'un montant compris entre 10 millions et 500 millions de francs CFA et d'accompagner les entrepreneurs et les prêteurs dans l'analyse de dossiers de crédit à travers un suivi et une assistance technique. Cette initiative témoigne des difficultés que rencontraient les PME à cette époque pour accéder aux financements des banques maliennes.

Description du projet

Le projet CML 1350 consiste en un prêt non souverain concessionnel de 5M€ décaissé en une fois avec une maturité de 10 ans dont un différé de 3 ans. Sa finalité était d'appuyer le financement agricole et les PME/PMI au Mali à travers la fourniture de ressources long-terme à la BNDA. Les objectifs spécifiques identifiés étaient alors d'accompagner la BNDA dans le développement des activités de financements d'équipements prioritairement en faveur des exploitants agricoles et du secteur agricole en général et d'encourager le financement par la BNDA d'investissements productifs en faveur des PME et PMI.

La ligne de crédit devait être mobilisée pour le financement de nouveaux crédits à moyen long terme portant sur des investissements productifs et répartis de la manière suivante :

- Minimum 50% des fonds alloués au financement d'équipements du secteur agricole (et plus particulièrement des exploitations agricoles (70% des 50%) ;
- Maximum 50% des fonds alloués aux investissements d'équipements des PME/PMI ;
- Minimum 50% des crédits octroyés (en nombre et en montant) hors de Bamako.

Les conditions de refinancement appliquées par la BNDA sur cette ligne de crédit étaient également encadrées par l'AFD. La maturité des projets refinancés ne pouvait par exemple être inférieure à 3 ans et le taux d'intérêt ne pouvait excéder 12%. Par ailleurs, pour suivre l'utilisation de la ligne de crédit, l'AFD exigeait qu'un reporting semestriel soit mis en place permettant de connaître pour chaque prêt les conditions financières, la localisation, le secteur d'activité et la catégorie du client. Ce dispositif devait permettre plus largement à l'AFD de s'assurer du respect des critères d'éligibilité imposés.

Les autres engagements pris par la BNDA en vertu de la convention incluait :

- Des engagements financiers : notamment l'obligation de maintenir un coefficient d'exploitation inférieur à 50%, un pourcentage de créances douteuses inférieur à 15%

du portefeuille de crédit, et un provisionnement des créances douteuses supérieur à 95% ;

- Des engagements en matière de réutilisation de la ligne : en cas de remboursement avant le terme du crédit, utilisation pour le financement de nouveaux projets éligibles ;
- Des engagements en matière de responsabilité environnementale et sociale : avec i) dans un délai de 9 mois, la production d'une liste d'exclusion et la mise en œuvre opérationnelle de la procédure et intégration de clauses environnementales et sociales dans les conventions de prêt ; et ii) la remise annuelle d'un rapport de suivi de la démarche environnementale et sociale ;
- Des engagements opérationnels : désignation d'un point focal pour le suivi des relations avec les exploitants agricoles et participation aux activités du Comité de suivi du PASE2⁹.

Déroulé du projet

Instruction

Le processus d'identification et d'instruction du projet a été mené en moins d'une année et a débuté avec la préparation et la validation de la FIP en avril 2014. La ligne de crédit envisagée était alors destinée à appuyer la BNDA dans sa politique de financement des secteurs affectés par la crise et de diversification de sa clientèle débutée à la fin des années 2000. Dans la continuité des crédits demandés pour la ligne CML 1324 octroyée en 2013, les financements devaient viser les investissements prioritaires dans les secteurs de l'agro-industrie, du bâtiment, des transports, de l'hôtellerie et du tourisme.

Le 29 avril 2014 s'est tenu le Comité d'Identification de projet qui a autorisé la poursuite de l'instruction et désigné l'équipe en charge de la chefferie de projet (division IFP assistée de la division technique ARB). Le comité a souligné notamment l'importance de justifier le niveau de bonification du prêt et d'en préciser les points d'application (par exemple rattachant ses objectifs à ceux du PMT 5 sur le financement d'équipements agricoles). Dans un contexte de reprise des financements au Mali, la taille du prêt (10M€) a également été remise en cause car elle aurait porté les crédits accordés par l'AFD à la BNDA à 15M€ sur 2 ans, soit au-dessus de la moyenne historique de 14M€ sur 2002-2009, sans pour autant permettre une véritable amélioration du ratio emploi/ressources de long terme. Sans que la décision n'ait été consignée explicitement dans le compte rendu du CDI, il apparaît dans l'aide-mémoire de la mission d'instruction que le montant finalement retenu pour la ligne de crédit était de 5M€.

En juillet 2014, une mission d'instruction a été organisée avec pour principal objectif d'arrêter les contours de la ligne de crédit, en en précisant l'objet et en définissant les conditions financières envisagées. Les rapports de justification de la ligne de crédit CML 1324 a servi de support aux discussions. Il avait notamment été montré que la BNDA n'avait pas mis en place de démarche spécifique pour cibler les secteurs « éligibles » et que les chefs de représentation avaient dans les faits été peu sensibilisés à son existence. La mission avait donc conclu à la nécessité de faire preuve autant que possible de pragmatisme dans l'élaboration de critères

⁹ Le PASE2 (Programme d'amélioration des systèmes d'exploitation en zone cotonnière), financé par l'AFD, vise à soutenir l'ensemble des acteurs pour qu'ils assument leur rôle respectif dans la gouvernance de la filière coton et à renforcer la productivité, la diversification et la durabilité des exploitations du système coton. L'un des résultats attendus du PASE 2 est la restructuration du réseau des Centres de Gestion Rurale.

d'éligibilité, pour ne pas nuire à l'additionalité de l'AFD. Finalement, la mission d'instruction a entraîné un recentrage des critères d'éligibilité vers deux secteurs prioritaires : le secteur agricole et rural et les PME/PMI. Ainsi, la ligne de crédit pourrait s'appuyer sur les travaux réalisés en parallèle par l'AFD dans le cadre du PASE 2, avec notamment l'identification de producteurs bancables et éligibles aux crédits à l'équipement, (ii) et l'appui à la fourniture de comptes d'exploitation et le montage de dossiers de demandes de financement pour ces exploitations. Concernant le financement des PME/PMI, la mission a proposé de fixer les critères d'éligibilité en fonction des conclusions du projet AgriFin, piloté par la BNDA et portant sur les PME/PMI agricoles.

La mission d'instruction a également permis l'évaluation du dispositif de gestion des engagements et des risques mis en place par la BNDA. Les principaux constats portaient sur le manque de capacités (humaines notamment) pour mettre en place les procédures développées. En ce qui concerne plus spécifiquement la gestion des risques environnementaux et sociaux, la BNDA avait démontré que ses procédures avaient été renforcées, avec notamment l'intégration dans ses conventions de prêts de clauses dédiées au respect de la réglementation et l'exigence de diligences renforcées sur la mesure de l'impact environnemental et social des projets en amont de l'instruction des projets par les agents de la BNDA.

Une FPP a été produite en octobre 2014, proposant une répartition définitive de l'utilisation attendue des financements et détaillant les critères d'éligibilité associés. Il était précisé dans la FPP que la négociation des conditions financières et des points d'affectation de la ligne de crédit était encore en cours et que l'un des points d'attention de l'AFD se situait sur les engagements pouvant être pris par la BNDA pour transférer la bonification. Le niveau de bonification recherché y était justifié par la volonté de contribuer à la reprise des activités dans le secteur primaire (agricole et rural), particulièrement important pour le développement du Mali, via la BNDA, principal acteur dans le secteur. Cet appui s'inscrivait plus largement dans une enveloppe globale dans le cadre du soutien de la France au Mali.

Une note d'actualisation de cotation de la BNDA réalisée par le département de gestion des risques de l'AFD a été jointe à la FPP pour évaluer le risque de contrepartie dans un contexte de prêt non-souverain. La note de crédit de la BNDA est demeurée inchangée (B), l'AFD reconnaissant notamment l'impact positif de l'implication de ses actionnaires sur la gouvernance et le maintien des fonds propres de la BNDA et la stratégie efficace de diversification menée depuis quelques années.

Le 31 octobre 2014, l'AFD a obtenu l'avis favorable de l'ambassade de France au Mali pour la poursuite du projet.

Le 4 décembre 2014, le département opérationnel AFR a donné son approbation pour l'octroi d'une ligne de crédit à taux bonifié de 5M€ en faveur de la BNDA pour l'appui au financement de la production et de la transformation agricole et des PME/PMI. La ligne de crédit d'une durée de 10 ans était décaissable en une fois avec une marge de 186 pb. Le 04 décembre 2014, le projet a été approuvé par le Directeur du Département d'Afrique Subsaharienne de l'AFD par la résolution n°C20140488. La convention de crédit a par la suite été signée le 26 février 2015, par le Président Directeur Général de la BNDA et la Directrice Générale de l'AFD.

Exécution

En aout 2015, la note prévue dans les conditions suspensives au décaissement et couvrant les engagements et le calendrier de la BNDA en matière de gestion des risques environnementaux et sociaux a été remise à l'AFD. Préparée pour le 120^{ème} conseil d'administration de la BNDA, cette note de service a été jugée satisfaisante dans l'ensemble par l'AFD. Quelques points concernant le calendrier et les moyens mis en œuvre pour en assurer le suivi ont cependant été soulevés. En outre, le « tableau mis à jour de suivi des bénéficiaires finaux » dû au titre de la convention de la ligne de crédit CML 1324, a été remis par la BNDA en mai 2015, permettant ainsi de valider la condition suspensive associée. L'AFD a en effet jugé que le dialogue avec la BNDA sur ce sujet avait permis une amélioration sensible du fichier de suivi, lui permettant d'avoir une assurance raisonnable concernant l'amélioration de la traçabilité de l'usage des fonds sur le prêt antérieur CML1324.

La convention de crédit signée entre l'AFD et la BNDA prévoyait que les fonds soient versés par l'AFD en un seul décaissement et que l'usage de ces fonds soit justifié a posteriori, sur la base d'un reporting semestriel. En avril 2016, un tableau de reporting de l'usage des fonds a été transmis à l'AFD. Comme cela avait été le cas pour la ligne précédente, le fichier comprenait une classification des prêts par catégorie de client, nature du prêt, objet du prêt, secteur d'activité, montant, taux d'intérêt, maturité et localisation. Ne permettant pas de suivre le respect des critères d'éligibilité, ce document a fait l'objet de nombreuses itérations jusqu'à aboutir à un fichier révisé jugé conforme au niveau d'exigence de l'AFD en mars 2017. La ligne de crédit a pu être affectée entièrement en respectant les critères d'éligibilité définis par la convention de crédit. Les calculs réalisés par l'AFD font apparaître que :

- La ligne de crédit a permis le refinancement de 3,4 M€ pour la modernisation de l'agriculture (dont 2 M EUR pour le financement de 320 tracteurs dans la cadre d'une campagne gouvernementale de modernisation de la filière, et 1,3 M€ pour d'autres équipements agricoles) ;
- La ligne de crédit a permis le refinancement de 1,6 M€ en faveur des PME-PMI ;
- 95% des prêts octroyés par la BNDA à partir de la ligne de crédit étaient situés hors de Bamako.

La convention de crédit, imposait des exigences liées à la réutilisation des fonds dont l'application n'a pas pu être vérifiée, l'AFD n'ayant exigé aucun reporting sur les réutilisations. En effet, le rapport final exigé par la BNDA s'arrêtait au crédits engagés 14 mois suivant la date limite du versement. Au 30 juin 2016, 12% du volume des crédits avaient été remboursés et étaient donc susceptibles d'être prêtés pour d'autres investissements. En mai 2018, l'Ambassadeur de France à Bamako a émis un avis positif sur le projet, estimant qu'il avait eu un impact favorable dans la relation avec la BNDA.

B.4. CONCOURS CML1422

Contexte

Fin 2016, la BCEAO a annoncé le rehaussement immédiat de ses taux directeurs (passant de 3,5% à 4,5%) et la mise en place prochaine d'un plafond pour le refinancement des banques, fixé à 2 fois le montant de leurs fonds propres. Ces mesures ont eu pour conséquence de

contracter le marché interbancaire alors même que les bailleurs, pourvoyeurs importants de ressources moyen et long terme, n'avaient pas pleinement repris leurs activités au Mali.

A cette période, la BNDA jouissait d'un contexte économique favorable, tiré notamment par la remontée des cours du coton. Pour financer la croissance de ses encours de crédit, la BNDA avait essentiellement recours à des ressources à court terme, ses ressources long-terme obtenues auprès de bailleurs, n'ayant pas été renouvelées (passant ainsi de 43,5 M€ en 2010 à 13,8 M€ en 2016). Cette politique de refinancement a eu pour conséquence de dégrader certains des ratios prudentiels de la banque et en particulier le coefficient de transformation, qui atteignait 52% en 2016, approchant donc du seuil fixé par la BCEAO à 50%.

A la lumière de ces constats, la BNDA fixait comme priorité dans son sixième Plan Moyen-Long-Terme (PMT6) couvrant la période 2016-2020, la recherche d'emprunts à moyen et long terme pour pérenniser la structure financière de la banque, le maintien de la croissance de l'activité crédit, la consolidation des fonds propres, la réduction du niveau de dégradation du portefeuille, l'augmentation de la collecte de l'épargne et le maintien du coefficient d'exploitation en dessous de 60%.

Description du projet

Le projet financé par l'AFD est une ligne de crédit de 30M€ dont la finalité était d'appuyer la BNDA dans la poursuite de la mise en œuvre du PMT6 et la consolidation de son bilan par la mise à disposition de ressources longues devant être employées pour le financement de prêts à moyen et long-terme en faveur de la clientèle de la banque.

Les sous-objectifs, tels que formulés dans la FPP, précisent que les ressources longues devront servir à financer des projets en faveur de l'agriculture, du secteur de la microfinance et de l'économie en dehors de Bamako, dans une logique de renforcement et de structuration du tissu économique local. Ils indiquent également que ces ressources devront permettre de maintenir la qualité du portefeuille de la BNDA à un niveau acceptable. Cependant, l'utilisation du financement apporté par la ligne de crédit 1422 n'était soumise à aucun critère d'éligibilité. En outre, la ligne de crédit devait pouvoir servir au refinancement de projets existants (c'est-à-dire déjà financés par la BNDA avant la mise en place de la ligne).

La Convention de crédit signée entre l'AFD et la BNDA prévoyait néanmoins la remise par la BNDA d'un rapport d'exécution technique et financière présentant les prêts moyen-long terme octroyés sur l'année écoulée, les encours de crédits catégorisés par bénéficiaire final (exploitant, entreprise agro-industrielle, PME-PMI, SFD), par type d'investissement financé et par maturité. Le rapport devait également présenter l'évolution des ratios suivis au titre de la convention, et qui incluaient notamment un ratio couverture emplois MLT/ressources stables > 50%, un coefficient d'exploitation < 60%, un taux de créances douteuses < 15% et un taux de provisionnement des crédits douteux >75%.

Les autres engagements de la BNDA au titre de la convention prévoyaient la remise chaque année d'un rapport de suivi de l'avancement de la politique RSE ainsi que la remise annuelle d'une note sur la démarche genre.

La ligne de crédit octroyée par l'AFD à la BNDA devait être décaissée en une fois et présentait des conditions favorables avec une maturité de 10 ans, 2 ans de différé et un taux de 2 %.

Le niveau de bonification proposé par l'AFD a été justifié par la présence géographique de la BNDA au Nord du Mali ainsi que par sa prise de risque plus élevée liée à son intervention auprès

d'exploitants agricoles en zone coton et zone office du Niger et par son activité de refinancement d'IMF de tailles modestes.

Déroulé du projet

Instruction

Début 2017, une demande de financement de long-terme a été adressée par la BNDA à ses partenaires financiers, l'AFD, le Crédit Coopératif, la BEI, la KfW et le Fonds Africain pour le Développement (FAD). L'objectif de la demande était d'obtenir un financement d'environ 60 M€ au total pour permettre de financer le PMT 6 (2016-2020).

En mai 2017, une Fiche d'Identification de Projet a été préparée par l'AFD pour un concours de 25M€, décaissable en deux versements sur 2 ans (2017 et 2018) et visant notamment l'appui au financement d'une partie des 60M€ des investissements liés à la mise en œuvre du PMT 6. La ligne devait prioritairement bénéficier à des exploitants ruraux, principalement en zone cotonnière et Office du Niger, des PME/PMI non agricoles au Mali et des institutions de microfinance. Il était par ailleurs envisagé que la BNDA puisse bénéficier d'un accompagnement pour la mise en place de sa politique RSE et la mise en œuvre de sa transition numérique (notamment pour la gestion des comptes à distance, les transferts nationaux et internationaux et le *mobile banking*). Au moment où la FIP a été préparée, des négociations étaient en cours entre la BNDA et ses autres partenaires financiers (la BEI et le Crédit Coopératif) pour une contribution additionnelle au financement du PMT6, à hauteur respective de 20M€ et 10M€.

Le 1^{er} juin 2017, le Comité d'Identification de l'AFD a autorisé la poursuite de l'instruction en dressant toutefois une liste de points à clarifier lors de la mission d'instruction. Parmi les points d'inquiétude soulevés, se trouvaient notamment la traçabilité des fonds versés, l'usage de la bonification et la politique de distribution des dividendes.

Pour apporter des réponses aux enjeux identifiés par le Comité d'Identification, une mission d'instruction a été menée en juin 2017 par l'équipe projet de l'AFD. La mission a permis de confirmer le déséquilibre entre les ressources longues de la BNDA et ses emplois MLT, se traduisant par un désadossement entre les actifs et les passifs de la banque et faisant peser un risque sur sa capacité à poursuivre ses activités de financement à moyen-long terme. Le montant du prêt envisagé a également été discuté pendant la mission. La BNDA a en effet pu justifier d'un manque à décaisser de 30M€ (2/3 des octrois comptabilisés en avril 2017) dû à un manque de ressources longues. Les bénéficiaires envisagés pour la ligne de crédit ont par ailleurs été affinés par l'identification de prêts qui pourraient être refinancés, avec par ordre de priorité (en volume de prêt) : l'agro-industrie, les IMF, les exploitants agricoles et les PME/PMI hors secteur agricole et agro-industriel mais incluant les écoles privées. Pour affiner encore cette liste, l'AFD a demandé à la BNDA de lui transmettre une catégorisation détaillée des prêts que la BNDA envisageait de refinancer avec la ligne de crédit, catégorisée par secteurs et sous-secteurs éligibles, objets des prêts (type d'équipements financés) et zone géographique. L'envoi de ce document n'a pas été confirmé par l'AFD.

Enfin, lors de la mission, la BNDA a confirmé à l'AFD ses engagements en faveur de la prise en compte des problématiques genre et RSE dans ses procédures internes. L'AFD a quant à elle proposé d'appuyer la BNDA dans le déploiement d'innovations technologiques en dehors de la ligne de crédit, avec une subvention dédiée.

Une FPP a ensuite été préparée en novembre 2017 et soumise au Conseil d'Administration de l'AFD. Cette fiche indiquait un montant sollicité de 20M€, donc de 5M€ inférieur au financement initialement envisagé. Par ailleurs, et contrairement avec ce qui avait été prévu jusqu'alors, la ligne de crédit devait être décaissée en une seule fois avec la justification ex-post de l'usage des fonds. Des critères d'éligibilité précis étaient présentés dans la FPP et couvraient en priorité les exploitants agricoles, les PME-PMI hors de Bamako et les IMF. Le décaissement devait donc se faire sur présentation d'un portefeuille de projets éligibles de prêts MLT pour un montant d'au moins 10M€. L'usage des fonds devait être justifié en deux fois, sur deux années consécutives, et démontrer une allocation minimale de financements pour chacun des trois secteurs concernés. Pour suivre l'utilisation des ressources mises à disposition de la BNDA, il a été proposé de reprendre le fichier de reporting bâti en concertation avec l'AFD dans le cadre du suivi de l'emploi des ressources de la ligne de crédit CML 1350. En outre, concernant la bonification demandée, la FPP indique que le taux final proposé à la BNDA serait en ligne avec ceux pratiqués par ses financeurs et qu'il lui permettrait de maintenir son volume d'activité sur le secteur agricole, à des conditions acceptables pour la BNDA comme pour ses bénéficiaires. La bonification devait également permettre d'assurer l'équilibre du modèle économique de la BNDA, dans un contexte de concurrence accrue. Enfin, la FPP justifie l'absence d'assistance technique dans le cadre du projet notamment par l'appui régulier qui est apporté par d'autres bailleurs par exemple pour la mise en place de la RSE (BAD et DEG).

Le 6 décembre 2017, le Comité des Etats Etrangers de l'AFD a autorisé l'octroi à la BNDA d'une ligne de crédit de 30M€ pour un appui dans la consolidation de son bilan à moyen et long terme. Une convention de crédit a finalement été signée le 19 décembre 2017 pour un montant de 30M€.

Exécution

Le document de suivi de la mise en œuvre du projet apporte quelques éléments sur l'utilisation des fonds par la BNDA. Par ailleurs, le rapport de suivi montrait que les ratios financiers suivis au titre de la convention avaient tous été respectés par la BNDA, avec notamment un ratio de couverture des emplois longs par les ressources stables en augmentation par rapport aux années précédentes.

C. PERFORMANCE DES INTERVENTIONS

La présente section justifie la performance du projet à travers les réponses apportées aux six questions évaluatives et leurs sous-questions associées. Pour illustrer au mieux les points forts et les points faibles du projet, une note est proposée pour chaque sous-question évaluative, reflétant sa performance spécifique sur chacun des thèmes abordés. La notation s'établit comme suit : A : très satisfaisant ; B : satisfaisant ; C : plutôt satisfaisant, D : plutôt insatisfaisant ; E : insatisfaisant ; F : très insatisfaisant.

C.1. QE1 - LES INTERVENTIONS DE L'AFD ETAIENT-ELLES PERTINENTES ET COHERENTES ?

Question évaluative n°1.a :

Les interventions de l'AFD étaient-elles pertinentes au regard des besoins de la BNDA ?

Appui à ses objectifs de développement

À l'origine une banque de développement à capitaux publics dédiée au financement du secteur agricole et d'abord cotonnier, la BNDA, tout en gardant son tropisme agricole, s'est progressivement diversifiée vers d'autres secteurs économiques et a ouvert son capital à des intérêts privés. Depuis lors, elle est considérée par la BCEAO comme une banque universelle soumise aux mêmes contraintes prudentielles que les banques concurrentes. La présence forte de l'Etat Malien à son capital reste une garantie du respect de son mandat d'origine incitant la BNDA à rechercher des financements fléchés vers le secteur agricole. Ainsi, la BNDA contribue à réduire les déséquilibres du marché, le secteur agricole étant largement déserté par les banques commerciales traditionnelles.

Dans un pays comme le Mali, les investissements à soutenir sont nombreux et peuvent typiquement couvrir les PME, les infrastructures de base, l'agriculture, le commerce et l'entrepreneuriat. Au plan géographique, il est généralement attendu des banques de développement qu'elles concentrent en priorité leurs financements vers des régions où le système financier est le plus absent ou défaillant. Souvent ces régions correspondent aux zones rurales, où les infrastructures de base (en particulier transport, télécommunication, etc.) sont les moins développées.

La BNDA a progressivement diversifié son activité pour répondre au mieux aux besoins du marché. En effet, dans le cadre de ses plans de développement PMT4 (2006-2010), PMT5 (2011-2015) puis PMT 6 (2016-2020), la banque poursuit une stratégie active de diversification de ses emplois en réduisant progressivement son exposition au secteur coton.

Les objectifs stratégiques de la BNDA sont par nature proches de ceux de l'AFD puisqu'ils doivent en principe servir les mêmes causes en apportant, avec leur action contracyclique, une réponse aux problèmes de développement que le marché ne peut pas résoudre seul. De plus, par son rôle d'actionnaire, l'AFD participe à la définition de la stratégie de la BNDA et à ses évolutions. Ce positionnement très particulier (qui est décrit plus en détail dans les sections suivantes), permet à l'AFD d'ajuster ses interventions aux objectifs sectoriels de la BNDA.

L'expérience des trois lignes de crédit montre comment l'AFD a su, à travers trois approches d'instruction très différentes, s'adapter aux besoins exprimés par la BNDA :

- Au départ le concours 1237 n'impliquait pas la BNDA. Il avait été initié par la division de l'AFD en charge des projets d'éducation qui l'avait structuré comme un programme comprenant une ligne de crédit et une subvention d'assistance technique visant à améliorer le cadre institutionnel et financier sectoriel. A l'issue d'une étude de marché où plusieurs banques avaient été sondées et la BNDA avait manifesté son intérêt, cette dernière avait été jugée comme le partenaire le plus pertinent pour le projet. La BNDA, déjà relativement active dans le secteur, avait en effet fait part de ses difficultés à répondre aux besoins en ressources longues des établissements d'enseignement privé. La ligne de crédit avait ensuite été dimensionnée à partir des estimations faites par la BNDA des besoins en investissements des établissements professionnels.
- L'instruction de la ligne 1350 a été menée dans un temps très court et faisait suite à l'utilisation très rapide de la ligne de crédit 1324, octroyée en 2013, en appui au financement du 5^{ème} PMT de la BNDA, et visant plus spécifiquement les secteurs de l'agriculture, du transport et de l'hôtellerie et de l'industrie et de l'artisanat. Forcée de constater les difficultés de la BNDA à suivre de manière précise les crédits octroyés, l'AFD, dans une approche très pragmatique, a choisi de faire preuve d'une plus grande flexibilité dans la définition des critères d'éligibilité pour la ligne de crédit 1350. L'AFD a établi comme objectif pour la ligne de crédit 1350 le refinancement des régions et des secteurs les plus affectés par la crise (principalement l'agriculture et les PME/PMI) et la diversification de sa clientèle.
- La ligne de crédit 1422, qui a également été instruite dans un délai restreint, a marqué la poursuite de cette stratégie pragmatique de l'AFD, aucun critère n'étant imposé sur l'usage des fonds du crédit. En effet, bien que l'approche de départ ait été similaire à celle retenue pour la ligne de crédit 1350 (à savoir un fléchage finalement assez théorique et donc assez peu contraignant de l'usage des fonds), il a finalement été décidé que la ligne 1422 permettrait aussi le refinancement d'encours existants et qu'elle constituerait en ce sens une pure ligne de bilan.

Enfin il convient de noter que la réallocation des fonds de la ligne de crédit 1237, non employés dans le secteur éducatif, montre la capacité de l'AFD à faire preuve de souplesse pour répondre aux problématiques auxquelles est confrontée la BNDA. En effet, suite à la crise et à l'incapacité des établissements éducatifs à honorer leurs engagements financiers, la BNDA s'est rapprochée de l'AFD pour lui proposer de réaffecter les financements restants aux institutions de microfinance, qui représentaient à l'époque une part importante de son portefeuille et était au cœur de sa stratégie de diversification. En acceptant cette requête, l'AFD a montré qu'elle était capable d'une grande flexibilité vis-à-vis des besoins exprimés par la BNDA, tant que ces derniers ne s'éloignent pas de son mandat général de banque de développement. D'une manière générale, on peut donc conclure que l'usage qui est proposé pour les financements de l'AFD répond de plus en plus directement aux besoins exprimés par la BNDA. Ce constat est renforcé par la grande réactivité dont a fait preuve l'AFD dans sa relation avec la BNDA, lui permettant de répondre rapidement aux sollicitations de cette dernière. En effet, les lignes de crédit ont toutes été instruites sur une période d'une année ou moins, ce qui témoigne certainement aussi de la relation de confiance qui s'est instaurée avec la BNDA.

Enfin, il convient de noter que cette approche très pragmatique peut se traduire en période de crise par un accompagnement ciblé, plus contracyclique, comme ce fut le cas avec la ligne 1350, qui a permis à la banque de reprendre ses activités malgré un contexte économique difficile et incertain.

Contribution à une stabilité financière

L'autonomie juridique et financière dont dispose la BNDA l'oblige à piloter sa stratégie de manière raisonnée et rigoureuse. En effet, bien que bénéficiant du soutien de l'Etat malien et d'actionnaires internationaux solides, la BNDA doit assurer la continuité de son activité à travers le maintien d'une situation financière saine.

Besoin de refinancer des prêts moyen-long terme

L'une des caractéristiques communes des trois lignes de crédit évaluées et plus largement des appuis financiers proposés par l'AFD, est qu'ils répondent à un besoin récurrent de la BNDA de refinancer ses crédits de moyen-long terme par des ressources d'une durée équivalente.

Si cet objectif transversal a justifié de manière explicite l'octroi du concours 1422 avec la nécessité pour la BNDA d'obtenir des ressources longues pour financer de manière pérenne ses encours de crédit dans un contexte de manque de liquidité et surtout de profondeur des marchés financiers, il a également sous-tendu, plus ou moins implicitement, les autres appuis financiers apportés par l'AFD sur la période.

Ainsi, le programme d'appui au secteur éducatif privé a été bâti avec comme objectif de fournir des ressources longues aux opérateurs privés (maturités de 10 ans contre 2-3 ans disponibles sur le marché). Plus tard, lors de l'instruction de la ligne 1350, la BNDA avait fait savoir à l'AFD qu'elle recherchait 10M€ de financements pour équilibrer ses emplois et ses ressources long-terme. Enfin, en 2017, la BNDA a estimé à 30M€ les ressources nécessaires pour rétablir son ratio de couverture des emplois longs et à poursuivre les objectifs de son PMT.

On constate donc que la mobilisation d'emprunts à moyen et long terme est demeuré l'une des priorités constantes de la BNDA ces dernières années et que l'AFD a su y répondre favorablement. La mobilisation de ressources longues a d'ailleurs été inscrite dans le sixième Plan Moyen-Long-Terme (PMT6) de la BNDA pour la période 2016-2020, comme contribuant à pérenniser sa structure financière, favorisant la croissance de l'activité crédit et la consolidation des fonds propres et facilitant le maintien du coefficient d'exploitation à un niveau raisonnable.

Le septième PMT (2021-2025) qui est actuellement en cours de finalisation devrait confirmer cet objectif puisqu'il est construit en tenant comptes des contraintes qui pèsent sur les ressources disponibles.

Contraintes imposées par la BCEAO

Outre le maintien d'un niveau de ressources longues suffisamment important, l'accompagnement de l'AFD devait permettre à la BNDA d'atteindre un objectif plus général de stabilité financière et devait contribuer ainsi, dans le contexte des récentes réformes du système bancaire, au respect des ratios prudentiels imposés par la BCEAO.

L'exemple le plus évident de cette contribution est celui de la ligne de crédit 1422 qui a été octroyé à la BNDA alors qu'elle évoluait dans un contexte financier difficile, lié notamment à

un durcissement au niveau régional des conditions d'accès au financement de la BNDA, qui a fait passer en septembre 2016 son taux minimum de soumission aux appels d'offres d'injection de liquidité à 2,50% (le taux moyen en 2019 s'est établi à 3,31%) et son taux d'intérêt du guichet de prêt marginal à 4,5% l'an contre 3.5% auparavant tout en réduisant alors les volumes de financements accordés (politique de restriction des volumes que la BCEAO semble remettre en cause actuellement, notamment en raison de la crise de la COVID 19) combiné à un assèchement des ressources longues mises à disposition par les bailleurs. Cette période correspondait également à la mise en place des obligations prudentielles imposées par la BCEAO à l'ensemble des banques de la place et forçant la BNDA à plus de rigueur dans le pilotage de sa stratégie financière.

Depuis 2010, l'AFD a accompagné de plus en plus étroitement cet objectif de stabilité financière, comme en témoigne l'orientation progressive de ses appuis vers des lignes de bilan avec obligation de plus en plus limitée de justification de l'usage des fonds. A contrario, les exigences de l'AFD en matière de respect des ratios de stabilité financière se sont renforcées, encourageant ainsi la BNDA à piloter toujours plus rigoureusement ses engagements.

Les financements proposés par l'AFD constituent en effet des ressources précieuses pour la BNDA, au même titre que ceux d'autres bailleurs tels que la KfW qui revendique un positionnement stratégique similaire. En effet, bien qu'elle soit parvenue par le passé à lever des financements sur le marché ou auprès d'autres bailleurs non liés au capital de la Banque, les conditions obtenues dans ces derniers cas par la BNDA sont moins favorables et ne bénéficient pas d'éléments de concessionnalité.

L'AFD semble donc constituer le premier choix¹⁰ de la BNDA lorsqu'elle cherche à mobiliser des financements peu chers. On constate en effet souvent que les montants octroyés à la BNDA sont quasi systématiquement inférieurs ou égaux à ceux sollicités par la BNDA, et que le volume des prêts est souvent l'objet de négociations entre l'AFD et la BNDA. Ainsi, après avoir employé la quasi-totalité des fonds octroyés sur la ligne de crédit 1324, la BNDA avait sollicité un complément de prêt de 10M€. Finalement, ce sont 5M€ qui ont été accordés par l'AFD à la BNDA, dans une perspective de reprise progressive des engagements au Mali. A l'inverse, bien que le comité de crédit de l'AFD se soit initialement montré réticent à octroyer 30M€ à la BNDA pour le financement du PMT6, cette dernière a finalement eu gain de cause avec l'octroi de la ligne de crédit 1422 qui a fait l'objet de négociations stratégiques.

Un point qui reste semble-t-il absent des sollicitations de la BNDA est la devise dans laquelle ont lieu les appuis financiers de l'AFD. En effet, sauf pour le concours 1237 destiné à appuyer le secteur éducatif (dont nous comprenons que c'était un réemploi d'une émission obligataire en FCFA de l'AFD), la quasi-totalité des financements étrangers ont été apportés en devises et principalement en euros. Cependant, aucune véritable gestion des risques de change n'est réalisée par la BNDA qui n'intègre pas ce risque dans les coûts du crédit. Pourtant en l'état actuel des discussions sur le FCFA, et dans une perspective de diversification de ses ressources financières, il serait certainement judicieux de s'interroger sur la pertinence pour la BNDA de ne rechercher que des crédits en devises, même si rares sont les bailleurs de développement à proposer des crédits en CFA, (BOAD, BIDD)

Vers un recentrage de l'accompagnement

Jusqu'en 2012, l'AFD intervenait également auprès de la BNDA avec des accompagnements en subvention d'assistance technique ou en garanties (ARIZ notamment). Depuis la crise, les

¹⁰ Ou exæquo avec les appuis financiers offerts par KfW

appuis de l'AFD se sont progressivement recentrés autour des lignes de crédit, les autres partenaires techniques de la BNDA (en particulier la KfW), assurant désormais la majeure partie des actions de renforcement de capacité (par exemple sur le suivi de la démarche environnementale et sociale).

Compte tenu des besoins encore importants exprimés par la BNDA, notamment en matière de formalisation des procédures internes d'évaluation et de suivi des engagements, il est assez surprenant que l'AFD se soit désengagée de son appui formel au profit d'un accompagnement au fil de l'eau (dialogue opérationnel), moins structuré, quoi que tout aussi ambitieux par ses objectifs. Sur ce plan, il semble que l'AFD n'a contribué que partiellement aux besoins de la BNDA ces dernières années, sachant que d'autres bailleurs (KfW, DEG, Crédit Coopératif) ont joué ce rôle au profit de la BNDA qui n'est pas forcément en capacité d'absorber trop d'AT en même temps. L'important est bien que cette assistance technique soit utile, complémentaire et profitable. Il est de la responsabilité de la BNDA et des bailleurs de veiller ensemble à ce que les besoins soient couverts de manière cohérente et exhaustive. Nous comprenons cependant que cette tendance devrait se corriger avec la ligne de crédit actuellement en instruction qui d'accompagne d'une enveloppe de subvention importante dédiée à l'assistance technique (environ 2M).

Conclusion de la question évaluative n°1.a :

L'AFD répond clairement au mandat implicite et explicite de la BNDA en finançant par des ressources longues les PMT de cette dernière, dont une partie au moins est fléchée vers le secteur agricole. A ce titre, l'AFD contribue à améliorer la structure financière de BNDA et ses objectifs stratégiques de diversification de son activité.

En matière de renforcement de capacités, l'AFD joue un rôle d'aiguillon sur des sujets RSE même si cela répond à des obligations légales et que l'assistance technique est principalement financée par la KfW.

NOTE : B (SATISFAISANT)

Question évaluative n°1.b :

Les interventions de l'AFD étaient-elles pertinentes au regard de la politique nationale et des besoins du marché ?

Pertinence au regard des besoins du marché

A travers cette sous-question évaluative, il convient de s'interroger notamment sur la pertinence pour l'AFD d'intervenir par l'intermédiaire de la BNDA plutôt que par un appui direct aux secteurs. En injectant des financements sur le marché à travers une ligne de crédit bancaire, l'AFD cherche à cibler des bénéficiaires finaux plus difficiles à atteindre que par ses circuits de prêts traditionnels. La ligne de crédit est donc particulièrement pertinente s'il s'agit d'appuyer des secteurs peu structurés où les acteurs sont très dispersés ou les investissements de petites tailles.

Comme évoqué dans la sous-question évaluative précédente, plusieurs approches ont été adoptées pour évaluer les besoins auxquels répondait chacune des lignes de crédit.

La démarche adoptée pour la ligne 1327 était très sectorielle et a inclus la réalisation d'une étude de marché relativement détaillée pour cibler les bénéficiaires et évaluer leurs besoins de financement. Un accompagnement technique a par ailleurs été mis en place pour contribuer au renforcement institutionnel et améliorer le cadre de régulation du marché.

Cette ligne de crédit se distingue donc des autres en ce qu'elle faisait partie d'un programme plus large avec des objectifs sectoriels plus structurants que les deux autres. Elle devait permettre à la BNDA de se positionner comme le premier partenaire technique ou financier du secteur éducatif professionnel et de sensibiliser ses agents sur les questions de financement associées. A ce titre, l'intervention de l'AFD était cohérente puisqu'elle contribuait à résoudre simultanément plusieurs défaillances du marché (principalement au plan institutionnel et financier).

La ligne de crédit 1350 a été instruite en suivant une approche plus mixte, consistant à prendre en compte à la fois les besoins de la BNDA et ceux du marché. Ainsi, bien que l'objet de la ligne de crédit ait nécessité plusieurs échanges entre la BNDA et l'AFD pour être affiné, il a finalement été retenu que les financements soient tournés vers le secteur agricole et les PME/PMI. Si l'instruction de l'AFD avait permis de montrer d'importants besoins en ressources financières de long-terme dans ces deux secteurs (28 M€ de besoin d'investissement pour l'équipement des exploitations agricoles en 2014 par exemple), il apparaît que tous les acteurs concernés n'avaient pas été consultés au moment de l'élaboration de l'appui. Ainsi, les documents d'instruction font apparaître que la CMDT avait été l'un des principaux interlocuteurs de l'AFD lors de la mission d'évaluation alors que finalement ils n'ont pas pu bénéficier de la ligne de crédit. Par ailleurs, les représentants des deux secteurs visés par la ligne de crédit (chambre d'agriculture et chambre de commerce) ont indiqué ne pas avoir été consultés au moment de la mise en place de cette ligne. Finalement, ces deux institutions regrettent de ne pas avoir été sollicitées pour faciliter l'identification et le montage de projets éligibles dans le secteur agricole et les PME/PMI. Il serait sans doute utile à l'avenir d'inclure ce genre d'organisme consulaire dans les visites organisées lors des missions d'instruction, même si cela risque d'être principalement protocolaire.

Enfin, pour dimensionner la ligne de crédit 1422, l'AFD a cherché à s'extraire de son approche par l'analyse des besoins du marché pour se recentrer sur les besoins de la BNDA en partant du postulat que ses objectifs stratégiques et opérationnels, tels que définis dans le PMT6, étaient cohérents avec ceux recherchés par l'AFD.

D'une manière générale, on constate que les interventions de l'AFD ont répondu aux besoins du marché en ce sens qu'elles visaient des secteurs et des géographies dans lesquels les acteurs n'ont que très difficilement accès à des ressources de moyen-long terme.

Cohérence avec les stratégies sectorielles nationales

Les interventions de l'AFD apparaissent dans l'ensemble très bien alignées avec la stratégie du Gouvernement du Mali telle que définie dans le Programme d'Actions du Gouvernement (PAG) pour la période 2013-2018, dans le Cadre Stratégique pour la Relance Économique et le Développement Durable 2016-2018 (CREDD) ou encore dans les Cadres Stratégiques pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté (CSCR).

Les intentions formulées par l'AFD pour justifier son appui à la BNDA vont dans le sens d'un développement économique inclusif visant à donner l'accès à des financements aux projets généralement exclus du système financier traditionnel. A ce titre, les interventions de l'AFD contribuent pleinement à la valorisation des potentialités économiques et au développement équilibré de toutes les parties du territoire national, telle que définies dans le CREDD 2016-2018. Ce document place plus spécifiquement les secteurs de la microfinance et de l'agriculture au cœur des priorités et souligne la nécessité de diriger les financements disponibles vers ces deux secteurs dans une perspective de reprise de l'économie.

Ainsi, en intervenant en appui de la BNDA, l'AFD peut agir de manière transversale sur la relance de l'économie malienne post-crise et agir de manière intermédiée sur l'appui au secteur privé et le renforcement de l'agriculture. Son action est donc également parfaitement en ligne avec le Plan pour la Relance Durable du Mali, formulé en 2013 par le Gouvernement, qui prévoit dans son article 7 un accompagnement du secteur privé et un soutien au développement rural (notamment agricole et en particulier dans le Nord du pays). Elle répond également très bien aux objectifs fixés dans les différents Cadres Stratégiques pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté formulés sur les périodes 2007-2011 puis 2012-2017 et qui font de la sécurité alimentaire et de l'appui au secteur privé des priorités.

Au niveau sectoriel, l'intervention de l'AFD est en ligne avec les objectifs formulés dans la Politique de Développement Agricole (PDA) du Mali qui, sans citer la BNDA, fixe comme objectif général « *la promotion de l'accès aux services financiers par la mise en place de mécanismes et d'outils adaptés* ». Par ailleurs, en fléchant l'utilisation de ses financements vers les PME/PMI agricoles identifiées dans le cadre de l'étude de marché Agrifin, l'AFD s'est assurée de la cohérence de ses interventions avec les approches sectorielles nationales en matière d'appui aux PME/PMI agricoles.

Conclusion de la question évaluative n°1.b :

A travers ses différents appuis financiers, l'AFD a su répondre aux besoins du marché soit à travers un travail d'identification préalable (lignes de crédit fléchées), soit en s'appuyant sur les PMT de la BNDA, qui sont validés par les actionnaires (dont l'AFD).

Les interventions de l'AFD sont également en ligne avec les stratégies nationales et sectorielles.

NOTE : A (TRES SATISFAISANT)

Question évaluative n°1.c :

Les interventions de l'AFD étaient-elles cohérentes avec les autres actions menées auprès de la BNDA et plus largement avec les actions françaises menées au Mali ?

Cohérence avec autres interventions de l'AFD au Mali

Les appuis à la BNDA s'inscrivent dans un contexte de collaboration étroite entre la France et le Mali, dont les contours sont formulés dans les Documents Cadre de Partenariat établis entre

les deux pays depuis 2006. Avec la crise de 2012, l'Etat français a réitéré son engagement d'accompagner le Mali dans la relance de son économie, notamment en lui apportant 281 M€ de crédit en faveur de l'accompagnement de son Plan pour la relance durable.

L'AFD joue un rôle important dans ce dispositif puisqu'elle est l'un des partenaires techniques et financiers majeurs de l'état malien. Elle intervient dans une large palette de secteurs, essentiellement à travers des appuis en prêts ou en subvention.

Dans le secteur de l'éducation, l'AFD a fortement contribué au dialogue sectoriel, à l'amélioration des infrastructures, en particulier à travers ses différents appuis au Programme d'Investissement du Secteur de l'Education (PISE). Si jusqu'en 2009, l'essentiel des activités de l'AFD avait porté sur l'éducation fondamentale (avec des résultats encourageants, d'après la chargée de projet en place au moment de l'instruction), la ligne de crédit 1237 devait permettre à l'AFD d'étendre son champ d'influence pour encourager la direction des nouveaux financements vers le système éducatif professionnel.

En outre, l'AFD est un acteur important du développement du secteur agricole malien comme l'illustre son action dans la filière coton en particulier à travers sa contribution au Programme d'amélioration de la productivité des systèmes d'exploitation en zone cotonnière (PASE 2) qui visait une amélioration de la productivité et une diversification des activités de la filière coton. Aujourd'hui, l'appui de l'AFD se tourne de plus en plus vers la structuration des filières agricoles et le développement des emplois ruraux. A travers sa filiale Proparco, l'AFD accorde également des prêts à des institutions de microfinance qui financent le secteur. L'action de l'AFD sur le financement de l'agriculture est donc particulièrement cohérente puisqu'elle favorise la dynamique de décentralisation dans laquelle s'est engagée le Mali et que soutient la France à travers son Ambassade. De plus, la BNDA a créé un département spécial pour proposer des services bancaires aux ONG, dont certaines sont soutenues par l'AFD.

Ainsi, la BNDA complémente de beaucoup de façon les interventions de l'AFD au Mali.

Le soutien de l'AFD aux opérateurs économiques privés maliens a été formulé plus récemment et devait permettre au groupe de mobiliser sa palette d'outils d'accompagnement dédié (lignes de crédit, garanties bancaires, financements Proparco et facilité de microfinance.). Cet objectif formulé dans le Cadre d'Intervention Pays (2015-2019) de l'AFD est tout à fait cohérent avec ses interventions auprès de la BNDA depuis 2014.

Cohérence avec les outils d'intervention et stratégie des autres bailleurs

L'accompagnement de l'AFD s'insère dans un dispositif plus large constitué d'un collège de bailleurs, au premier rang desquels se situent l'AFD et la DEG/KfW.

A long terme, les partenaires techniques et financiers de la BNDA ont pour finalité commune de faire de la BNDA un acteur avec une situation financière solide et un fort impact sur le développement. L'AFD partage donc des objectifs communs avec les autres bailleurs qui accompagnent la BNDA : diversification des ressources, diversification de l'activité, maximisation de l'impact des activités.

Ceci se traduit par une coordination renforcée entre les actionnaires qui s'est récemment formalisée par la décision de consacrer un conseil d'administration par an aux questions stratégiques. En effet, les relations historiques et privilégiées qu'entretient la BNDA avec ses actionnaires (en particulier l'AFD et la DEG) est assez unique et lui permet d'obtenir de leur part un engagement fort et inscrit dans la durée.

Le processus d'élaboration des PMT de la BNDA est un bon exemple de la coordination de l'AFD avec les autres actionnaires, puisqu'il inclut une concertation à plusieurs niveaux : d'abord lorsque les grands objectifs sont discutés lors des réunions du conseil d'administration, puis au moment de son adoption, lorsqu'un tour de table est organisé pour recueillir l'avis des administrateurs. Enfin, le budget est voté par les administrateurs sur la base du PMT proposé.

Il convient de noter que si le PMT fixe les grandes orientations stratégiques de la BNDA, il ne définit pas toujours les moyens qui seront mis en œuvre pour parvenir aux objectifs. L'identification des besoins financiers et techniques est réalisée de manière plus ou moins formelle, à l'initiative de la BNDA ou de ses bailleurs, et souvent via des discussions bilatérales.

Ceci se traduit par une concertation assez limitée entre les bailleurs de la BNDA sur leurs outils d'interventions. Ceci s'explique notamment par la volonté de l'AFD et de la DEG/KfW de distinguer clairement leurs activités d'actionnaire et de bailleur. Ainsi, si la coordination est possible et même facilitée au niveau du conseil d'administration de la BNDA, elle est beaucoup moins évidente au niveau opérationnel et il s'avère que l'AFD, comme la KfW sont respectivement peu informées des appuis réalisés l'une par l'autre.

Les principaux prêteurs sont l'AFD et, dans une moindre mesure la KfW, le Crédit Coopératif et la BAfD. Si l'AFD et la KfW sont chacune intervenue en appui à des secteurs spécifiques (principalement centré autour des PME/PMI rurales pour ce qui concerne la KfW), leur positionnement s'est récemment tourné de plus en plus vers un refinancement plus général des activités de la BNDA à travers des lignes bilancielle. Ainsi, en complément de la ligne de 30M€ octroyée par l'AFD en 2017 (CML 1422), la BNDA était parvenue à mobiliser 10M€ de financement de la KfW et 10M€ du Crédit coopératif dédié à la mise en œuvre du PMT 6 (2016-2020). Par ailleurs, le Fonds Desjardins (principal groupe financier coopératif du Canada, et un important gestionnaire d'actifs, y compris dans l'investissement durable) a également accordé un financement à la BNDA pour l'accompagner dans ses activités de financement des IMF. Cette intervention est cohérente avec le recul pris par l'AFD sur ces sujets.

On constate plus généralement que l'action de l'AFD est cohérente avec celle des autres prêteurs (même si elle n'est pas réellement concertée), notamment parce qu'elle jouit d'un positionnement préférentiel qui est dû à son rôle de « principal bailleur », lui offrant de fait une position chef d'orchestre sur les conditions, même si chaque bailleur garde son modèle de convention de crédit et de *covenants*.

L'AFD a progressivement réduit son rôle d'appui technique (en tout cas sur le plan formel). Aujourd'hui, les principaux pourvoyeurs d'assistance technique sont la KfW et la DEG, qui, à travers des subventions, soutiennent notamment les efforts de la BNDA dans le renforcement de ses diligences environnementales et sociales. En effet, la DEG dispose d'un fonds d'environ 1M€ constitué à partir du reversement des dividendes de la BNDA à l'état allemand avant que la DEG ne reprenne cette participation. Les subventions de la DEG en faveur de l'assistance technique sont limitées à 50% ou 200 000€ du coût total de l'appui. Les appuis sont généralement formulés en réponse aux besoins exprimés par la BNDA (ex : digitalisation, le paiement mobile, la gouvernance) et sont alignés avec les besoins en renforcement identifiés par l'AFD lors de ses missions d'évaluation notamment. La KfW peut également accompagner ses lignes de crédits d'assistance technique. A travers sa fondation, le Crédit Coopératif fournit aussi des appuis techniques qui sont le plus souvent en nature et prennent la forme d'échanges entre les agents de la BNDA et du Crédit Coopératif (environ 2 fois par an à raison de 5-10 personnes par échange).

A travers ses activités d'actionnaire, de prêteur et d'assistance technique, l'AFD a progressivement développé un positionnement assez clair et cohérent vis-à-vis des autres partenaires techniques et financiers de la BNDA. La BNDA se tourne assez naturellement vers le bailleur le plus pertinent et susceptible de répondre aux besoins qu'il identifie et pour ce qui concerne l'AFD, il s'agit principalement de ressources long-terme en accompagnement de sa stratégie de développement.

Plus généralement, on constate que malgré une coordination assez limitée (en particulier sur les aspects techniques et financiers), les partenaires de la BNDA ont su mener des actions cohérentes, certainement grâce à la BNDA qui a efficacement animé les discussions stratégiques avec ses actionnaires et orchestré la mobilisation des appuis entre ses bailleurs.

Aujourd'hui, les différents partenaires de la BNDA semblent s'accorder sur la nécessité d'accompagner la BNDA dans la digitalisation de ses activités (notamment *mobile banking*) et de l'encourager à mieux prendre en compte certains enjeux transversaux importants tels que le climat et le genre et plus largement les ODD.

Conclusion de la question évaluative n°1.c :

L'accompagnement que réalise l'AFD auprès de la BNDA est parfaitement cohérent avec les autres interventions de la France au Mali ainsi qu'avec le positionnement des autres bailleurs actifs dans le pays. Toutefois, la concertation avec ces bailleurs est limitée en dehors de ceux représentés au CA, ce qui peut engendrer des risques, notamment sur la complémentarité et l'additionnalité de certains accompagnements (en assistance technique par exemple).

NOTE : A (TRES SATISFAISANT)

C.2. QE2 - LES INTERVENTIONS DE L'AFD ONT-ELLES EU DES EFFETS STRUCTURANTS SUR LA BNDA ?

Question évaluative n°2.a :

Les interventions de l'AFD ont-elles eu des effets structurants sur la gouvernance et la stratégie de la BNDA?

Un rôle ambivalent d'actionnaire-prêteur

L'impact des interventions de l'AFD sur la gouvernance de la BNDA peut s'apprécier différemment selon que l'on considère l'AFD actionnaire ou l'AFD bailleur.

En tant qu'actionnaire, l'AFD est attachée à la pérennité de son investissement, au maintien de sa valeur dans ses livres, à l'exhaustivité des informations diffusées au cours des Conseils d'Administration, à la définition et à l'exécution d'une stratégie de long terme qui à la fois conforte la place singulière de la BNDA sur la place bancaire malienne (banque de

développement agricole) et lui donne les moyens d'être compétitive sur des segments de marchés objectivement moins risqués (pour faire court, le financement des besoins d'investissements des petites et moyennes entreprises) ou à fort potentiel (digitalisation de la relation clientèle). L'attention que porte l'AFD actionnaire à son investissement et son partenariat avec le BNDA est reflétée par la présence de deux administrateurs au Conseil de la Banque, systématiquement le chef d'agence au Mali et actuellement la directrice du département « Transition économique et financière ».

En tant que bailleur, l'AFD, en plus d'accorder des lignes de crédits visant à consolider le rôle de la BNDA dans le financement du monde agricole et des PME/PMI, utilise la BNDA comme outil et vecteur sur des sujets ou des territoires qu'il est dans sa vocation de développer : présence maintenue *a minima* dans des régions exposées à des troubles sécuritaires et de ce fait désertées par les autres banques, attention prêtées aux thématiques du genre, du climat, de la responsabilité sociale et environnementale.

Si ces positions ne sont pas contradictoires, elles ne sont pas en tous points similaires.

Nous comprenons que c'est l'AFD qui est à l'origine, une fois par an, de la tenue d'un conseil d'administration principalement consacré à la stratégie de la BNDA. Sans que ce soit formalisé, il semble que les administrateurs représentants des actionnaires étrangers par ailleurs aient une vision proche de cette stratégie, et qu'il peut être donc difficile de distinguer l'impact des interventions de l'AFD de celles de la DEG ou du Crédit Coopératif, même si l'AFD bénéficie d'un statut implicite de *primus inter pares*. D'autant plus que la participation allemande est désormais portée par la DEG (*Deutsche Investitions und Entwicklungsgesellschaft*), c'est-à-dire l'entité de financement du secteur privé du gouvernement allemand : même si ce n'est pas à l'ordre du jour et ne semble pas devoir l'être à moyen terme, la DEG a vocation à faire tourner son portefeuille, c'est-à-dire à avoir une stratégie de sortie pour chaque investissement en fonds propres, sortie qui lui permet de financer d'autres projets. A noter d'ailleurs que ce n'est pas la DEG qui est bailleur de la BNDA mais que la KfW Développement (*Kreditanstalt für Wiederaufbau Entwicklungsbank*), c'est-à-dire l'outil du gouvernement allemand pour l'aide au secteur public des pays émergents, fait un don au gouvernement malien qui le rétrocède, mais sous forme de crédit à long terme bonifié, à la BNDA. Dans ce cas précis, l'éventuel conflit d'intérêt actionnaire/prêteur est géré de manière plus tranchée que dans le cas de l'AFD, où c'est le choix de la directrice du département « Transition économique et financière », et administratrice à ce titre de la BNDA, de ne pas assister aux comités liés à l'instruction en cours d'une ligne de crédit par l'AFD. En outre, jusqu'à présent l'AFD n'avait pas formalisé de lignes directrices pour ses agents administrateurs. Comme c'est le cas pour les actuels administrateurs, les mandats sont définis de manière informelle à la lecture des notes retraçant l'historique de la participation et en rencontrant les personnes qui avaient l'historique de la relation. Il semblerait toutefois que l'AFD se soit récemment saisi de ce chantier pour formaliser des lignes directrices pour chacune de ses participations.

De son côté, le Crédit Coopératif est rentré au capital en même temps et en coordination avec le groupe Banque Populaires Caisses d'Épargne, aujourd'hui sorti, et si une sortie n'est pas envisagée, son Président nous a affirmé qu'ils ne suivraient pas une éventuelle augmentation de capital.

Si la présence de l'AFD au capital, et donc au conseil d'administration de la BNDA, lui permet de jouer un rôle important dans la définition de la stratégie de la Banque, qui se traduit par la rédaction des Plans à Moyen Terme, l'absence d'un cadre détaché de l'AFD dans les structures opérationnelles de la Banque (alors qu'il y a eu dans le passé un Directeur Général Adjoint

d'origine AFD, et que c'est par exemple le Crédit Coopératif qui a détaché son ancien Secrétaire Général pour exercer cette même fonction au sein de la BNDA), rend plus difficile le suivi des décisions prises. En effet, le suivi annuel de la réalisation du PMT et l'explication d'éventuels écarts par rapport à la trajectoire anticipée nous semble assez informel. En revanche, le dialogue est régulier sur les questions opérationnelles avec l'agence de Bamako.

D'une manière générale, la concertation entre les actionnaires semble très fluide. La durée, souvent très longue, des conseils d'administration est une conséquence de la richesse des discussions. La gouvernance de la BNDA est à la fois diversifiée (indépendants, actionnaires, direction) et bien structurée, permettant ainsi une grande indépendance de ses représentants.

La présence de plusieurs actionnaires étrangers engagés sur la durée permet de garantir, s'il en était besoin, l'indépendance du management par rapport à un interventionnisme public excessif. Le rôle de l'AFD en cette matière n'est pas différent de celui de la DEG ou du Crédit Coopératif, même si avec deux administrateurs et un bureau local actif, sa présence et son influence sont sans doute plus visibles. Il convient toutefois de noter que certaines recommandations de ses administrateurs tardent parfois à être mises en œuvre. En effet, alors que le 6^{ème} Plan à Moyen Terme 2010-2016 relevait l'importance pour la Banque de diversifier ses sources de financements à long terme, la situation n'a pas évolué depuis, malgré les incitations de ses actionnaires, si ce n'est par la mobilisation du Fonds Desjardins pour un montant modeste. Ce sont toujours les 3 actionnaires bailleurs (si l'on englobe l'ensemble DEG – KfW dans ce terme) qui assurent l'essentiel des ressources à long terme de la BNDA. Outre l'absence d'alternative si l'un de ces bailleurs venait à réduire ses contributions, ces ressources sont toutes en devises, alors que des alternatives, certes plus coûteuses, existent en Francs CFA (marché obligataire sous régional, lignes de crédit proposées aux banques commerciales par la Banque Ouest Africaine de Développement).

A noter enfin, que si la loi bancaire fait obligation aux banques de l'UEMOA d'inclure un tiers d'administrateurs indépendants dans les Conseils d'Administrations des banques, ces administrateurs sont, à la BNDA, en fait proposés par le Président du Conseil d'Administration, à raison d'une proposition par poste vacant. Choisir entre plusieurs candidatures, de profil et d'origine différentes, serait sans doute aussi une façon d'avoir un « outil » plus exigeant quant au suivi de l'exécution des décisions du Conseil.

Accompagnement de la stratégie de la BNDA

Avec un positionnement historique centré autour du secteur du coton, la BNDA s'est progressivement diversifiée vers une nouvelle clientèle, tout en gardant de manière explicite un focus sur le secteur agricole. L'AFD a su accompagner ces évolutions à travers son rôle d'actionnaire mais aussi de bailleur. Dans le premier cas, son rôle a été de contribuer aux réflexions stratégiques sur le positionnement optimal de la BNDA sur le marché, alors que dans le second cas, elle a pu influencer la stratégie en conditionnant ses appuis au respect de certains critères d'attribution qu'elle avait définis et soutenir sa mise en œuvre à travers ses divers appuis financiers et autres (notamment la ligne de crédit 1350 en faveur prioritairement du secteur agricole et des PME/PMI).

En pratique, l'AFD suggère des orientations, les propose et les discute pendant la phase d'instruction des lignes de crédit. Les lignes de financements accordés à la BNDA étant généralement très bonifiées, elles sont indirectement conditionnées à un alignement de leurs objets avec le Plan d'orientation Stratégique (POS) de l'AFD. Alignement qui se reflète aujourd'hui dans les récentes évolutions vers une meilleure prise en compte des

problématiques genre/climat et une priorité donnée aux projets du Nord du pays où les problématiques de développement sont les plus sensibles.

La BNDA paraît pleinement sensibilisée avec ce mode de fonctionnement et tout à fait disposée à suivre les orientations stratégiques proposées tant par les actionnaires (co construction des PMT) que les bailleurs (au travers des engagements pris au titre des conventions de crédit), notamment vers plus d'engagements environnemental et social. Ces orientations ont le double objectif de renforcer la banque dans ses pratiques et dans son fonctionnement, tout en confortant ses spécificités de banque de développement. Aujourd'hui, un comité de direction est organisé après chaque conseil d'administration, pour mettre en place les nouvelles orientations stratégiques au niveau opérationnel. Le reporting est ensuite assuré par le département de conformité et des risques.

Conclusion de la question évaluative n°2.a :

La présence de l'AFD au Conseil d'Administration de la BNDA a un impact fort sur la stratégie et la gouvernance de la BNDA, même si sa voix est d'autant plus écoutée qu'elle en est aussi le principal bailleur. Les actionnaires non maliens ont des approches similaires, même si cette approche est peu formalisée et reste au niveau de discussions entre les administrateurs plutôt qu'entre les institutions qu'elles ou ils représentent.

NOTE : B (SATISFAISANT)

Question évaluative n°2.b :

Les interventions de l'AFD ont-elles eu des effets structurants sur la situation financière de la BNDA?

Impact sur ratio de couverture de ses ressources longues

L'AFD est de loin le principal pourvoyeur de ressources empruntées à MLT de la BNDA : la part des lignes AFD dans ces dernières en constituaient 57,3% au 31/12/2019 contre 56,2% au 31/12/2018.

Tableau 7 : Situation des emprunts en millions de FCFA

CONTREPARTIE	31/12/2018	31/12/2019
AFD	26 009	24 348
KfW	8 821	8 213
Crédit Coopératif	5 904	5 248
BAfD	3 621	2 897
Dette Publique	1 239	1 151
Desjardins	645	645
TOTAL	46 239	42 502

Source : Rapport annuel sur le risque au 31/12/2019, BNDA

De manière explicite pour la LC 1422 et implicite pour la LC 1350, les deux dernières lignes de crédit et de loin les plus importantes, puisqu'elles constituent, en montant, 92% des montants accordés au titre des lignes de crédit sous revue, les concours de l'AFD sont d'abord des lignes de bilan dont un objectif est de consolider la structure financière de la BNDA. Implicite pour la 1350 dans la mesure où, alors que la convention de crédit indique des conditions de fléchage et de taux variables sur l'ensemble de la durée de la ligne (articles 11.17 et 11.18 de la convention de crédit), la BNDA semble considérer que ces conditions ne correspondaient qu'aux premières utilisations, pour lesquels un reporting a été produit en 2016, et que la ligne va ensuite à la masse des financements de long terme de la Banque.

Pour la LC 1422, le besoin de consolider le haut de bilan de la BNDA, alors que le ratio de couverture des emplois longs par des ressources de même durée se rapprochait du minimum exigé par la Banque Centrale des États d'Afrique de l'Ouest, était mis en avant comme besoin principal. Dans son annexe 2 « description du projet », l'article II indique clairement qu'« aucun critère n'est imposé sur l'usage des fonds du Crédit, s'agissant du renforcement intrinsèque du bilan de la Banque ».

Comme le montre le tableau suivant, le ratio de couverture s'est trouvé mécaniquement amélioré par ces concours de l'AFD (et aussi, dans une moindre mesure, par ceux de la KfW et du Crédit Coopératif).

Tableau 8 : Evolution du ratio de couverture de la BNDA

ANNEE	31/12/2016	31/12/2017	31/12/2018	31/12/2019
Ratio de couverture des emplois MLT	51.85%	64.42%	67.52%	63.89%

Notre analyse appelle trois remarques complémentaires :

1. Le ratio de couverture était en décembre 2016 bien proche du minimum réglementaire, et la position de la BNDA semble être d'avoir demandé les concours, dans une certaine urgence, à ses bailleurs historiques. Cela montre à la fois une recherche peu active d'alternatives à ces bailleurs, et une anticipation insuffisante et trop tardive des besoins de la Banque.
2. La présence de l'AFD comme bailleur principal, et même majoritaire, en ce qui concerne les ressources empruntées à long terme de la BNDA, est à la fois une force et une faiblesse. Une force par la qualité et l'ancienneté de la relation bilatérale, qui pourrait avoir un effet d'entraînement pour attirer d'autres ressources. Une faiblesse parce que ce levier est peu ou pas actionné, rendant ainsi la BNDA trop « AFD-dépendante ». De plus, la BNDA est parfaitement transparente sur le fait que son modèle économique est basé sur ces lignes à des conditions préférentielles. Ce constat rend par définition moins intéressante la diversification des ressources vers de nouveaux bailleurs, pourtant encouragée par ses actionnaires. La BNDA nous informe de progrès dans la diversification des bailleurs avec une discussion avancée sur une ligne de crédit de 10 Milliards de FCFA en provenance de la BOAD et un projet d'une ligne de 10 millions d'euros avec la coopération belge BIO Investissement.
3. On peut s'étonner, alors que la question des fonds propres (en Francs CFA, c'est-à-dire sans risque de change) et plus généralement des ressources longues est fondamentale pour une banque de développement, que des dividendes soient distribués. Même s'il n'est pas anormal en soi que des entreprises publiques distribuent des dividendes, et que le taux de distribution par rapport au bénéfice distribuable reste raisonnable au regard de la pratique des banques commerciales, les bénéfices seraient mieux employés si mis en réserve. En raisonnant sans doute trop vite, une partie du bénéfice de la banque vient de cette partie de la concessionnalité appliquée à ses emplois qui n'est pas rétrocédée aux emprunteurs ; les bénéfices dus à l'effort des bailleurs sont pour partie rétrocédés aux actionnaires.

Cette remarque est plus de principe que d'une alerte sur une situation des fonds propres qui serait jugée préoccupante (hors circonstances très particulières comme, ce qui a été décrit par ailleurs, l'impact d'une éventuelle dévaluation du F CFA ou de son flottement). Il n'empêche que la mise en réserve de ce qui est aujourd'hui distribué permettrait, en respectant le ratio de couverture des emplois à long terme par des ressources stables, de distribuer des crédits à long terme pour deux fois les montants ainsi capitalisés¹¹.

Impact sur les autres indicateurs de stabilité financière

Evolution des ratios prudentiels

Depuis deux ans la BNDA dispose d'un comité de stratégie qui examine trimestriellement l'évolution des indicateurs et les ratios prudentiels de la banque. En effet, la BCEAO demande la remontée des ratios prudentiels sur une base trimestrielle, même si la BNDA peut les

¹¹ Les emplois longs ne devant pas représenter plus de 50% des ressources stables, une augmentation de 1 de ces dernières permet de distribuer au plus 2 de crédits à LT.

compléter par d'autres indicateurs internes. Son compte rendu est soumis à l'appréciation du Conseil d'Administration.

Tableau 9 : Ratios prudentiels de la BNDA au 31/12/2019

Norme	Niveau à respecter	BNDA décembre 2019
Ratio de Fonds Propres CET 1	Minimum de 6.25%	16.31%
Ratio de Fonds propres de Base T1	Minimum de 7.25%	16.31%
Ratio de solvabilité total	Minimum de 9.50%	17.35%
Norme de division des risques*	Plafond de 45%	38.32%
Ratio de levier	Minimum de 3%	10.67%
Couverture des emplois à MLT par des ressources stables	Minimum de 50%	63.89%
Coefficient de liquidité	Minimum 75%	77.95%

Si tous les ratios prudentiels imposés par la BCEAO sont aujourd'hui respectés, à noter deux indicateurs à surveiller :

- La norme de division des risques, passée en deux ans de 34.00 à 38.32%, pour un plafond de 45% (cf. Annexe 11 - fichier de suivi des indicateurs)
- Le coefficient de liquidité, passé en 2 ans de 117.90% à 77.95%, soit très proche du minimum de 75%. Même si le taux de 117.90% en décembre 2017 pouvait n'être pas totalement représentatif (la Banque venait de tirer en une seule fois la totalité de la ligne 1422 de 30M €), il ne faudrait pas non plus que la gestion du risque de liquidité repose trop systématiquement sur l'utilisation de nouveaux concours de l'AFD (cf. Annexe 11 - fichier de suivi des indicateurs).

Suivi des indicateurs de gestion

En signant des conventions de crédits, la BNDA a pris un certain nombre d'engagements quant à des objectifs d'indicateurs de gestion, en plus bien sûr de ses engagements à respecter à tout moment les ratios règlementaires de la BCEAO. Le tableau ci-dessous reprend les engagements au titre des Conventions 1350 et 1422 et les compare avec les résultats effectivement obtenus par la BNDA après l'entrée en vigueur de la ligne 1422, c'est-à-dire à partir de 2018 inclusivement.

Tableau 10 : Indicateurs de gestion de la BNDA au 31/12/2018 et au 31/12/2019

Convention	Engagements de la BNDA		Résultats	
	Convention 1350 (26.02.2015)	Convention 1422 (19.12.2017)	31.12.2018	31.12.2019
Date de signature				
Couverture des emplois MLT par des ressources stables		≥ 50%	67,52%	63,89%
Coefficient d'exploitation	≤ 50%	≤ 60%	54,50%	51,10%
Taux de crédits douteux	≤ 15%	≤ 15%	8,04%	9,23%
Taux de provisionnement des créances douteuses	≥ 95%	≥ 75%	92,71%	90,57%

Le taux de couverture des emplois à moyen et long terme par des ressources stables est d'abord une obligation au titre de la réglementation bancaire, même s'il figure aussi explicitement dans la convention 1422. Cette ligne de crédit ayant été signée pour renforcer la structure de bilan de la banque, il est légitime que ce taux figure dans les engagements de la banque, comme il est naturel qu'il soit respecté.

En revanche, on doit noter que la Banque a du mal à respecter les autres engagements pris, sauf celui sur le taux de créances douteuses, et cela sans incidence autre sur la Banque que l'acceptation par l'AFD de réduire ses exigences lors de l'instruction de la ligne de crédit suivante. C'est ainsi que l'exigence d'un coefficient d'exploitation inférieur à 50% pris en 2015, et non atteint, s'est transformé en 2017 en une exigence d'un coefficient inférieur à 60%, cette fois ci atteint. De même l'exigence d'un taux de provisionnement des créances douteuses a été abaissée entre 2015 et 2017 de 95% à 75%.

Outre le caractère peu incitatif d'indicateurs de gestion qu'il est sans conséquence de ne pas respecter, cette pratique est sans doute juridiquement fragile. Sauf à ce qu'un avenant en décide autrement quant à la 1350 (et nous n'avons pas été informé qu'il en fut signé un en ce sens), ou que la ligne 1422 indique explicitement que les nouveaux objectifs se substituent aux anciens (ce qui n'est pas le cas), on peut légitimement arguer que les engagements pris en 2015 pour 10 ans restent valables, les clauses de *pari passu* ayant pour objectif d'aligner les engagements pris envers les bailleurs sur ceux qui leur sont les plus favorables et non sur ceux qui sont les moins contraignants pour l'emprunteur.

Un taux de provisionnement de 95% des créances douteuses aurait évidemment impacté le bénéfice net, comme le montre le tableau ci-dessus (en millions CFA) à l'incidence fiscale près, et donc le bénéfice distribuable.

Tableau 11 : Evolution des créances douteuses de la BNDA (2016-2019)

Bilan au 31.12	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Créances douteuses	35 672	38 355	42 785	30 540	33 584	25 844	34 141
Provisions théoriques (95%)	33 888	36 435	40 646	29 013	31 905	24 552	32 434
Provisions passées	34 173	35 438	41 373	26 244	29 756	23 960	30 920
En %	95,8%	92,4%	96,7%	85,93%	88,60%	92,71%	90,57%
Ecart	-1 498	2 914	-1 411	2 769	2 149	592	1 514
Résultat net	8 500	13 800	12 200	8 023	8 942	7 978	9 879
Déficit provision RN	-17,6%	21,11%	-11,6%	34,51%	24,03%	7,42%	15,32%

Problématique du risque de change

La fidélité des bailleurs historiques de la BNDA et leur capacité à répondre en temps et en volume à ses besoins de ressources à long-terme a une contrepartie : ces ressources, si elles sont apparemment « bon marché » (conditions de marché de l'endettement en euros actuellement favorable et marge pays plus ou moins explicitement compensée par un élément de concessionnalité sur le crédit), exposent dangereusement la banque au risque de change. Ce risque est aujourd'hui considéré par beaucoup comme complètement théorique et de toute façon difficile à calculer et à intégrer dans l'élaboration d'un taux de crédit en FCFA aux

bénéficiaires finaux. Le précédent de 1994 et l'incertitude sur les conditions dans lesquelles l'éventuel successeur du CFA sera rattaché à l'euro ou à un panel de devises nous semble néanmoins de nature à alerter la BNDA et ses bailleurs. La solidité de la BNDA n'est pas telle qu'un évènement de cette nature ne doive in fine être porté par les actionnaires et d'abord l'AFD.

Tableau : Illustration de l'impact théorique d'une dévaluation sur la solvabilité de la BNDA

En millions de FCFA	31/12/2019
Dettes en devises	34 289
Fonds propres (après distribution)	56 252
Impact théorique d'une dévaluation de 50%	
Dettes en devises	68 578
Fonds propres	13 750
Norme de solvabilité CET 1	6,37%
<i>Minimum 6,25%</i>	

A noter que la dette identifiée comme KfW dans les livres de la Banque (8 213 millions de FCFA au 31.12.2019) est une rétrocession en CFA à la BNDA d'un don en € de la KfW à l'état malien. Cet encours ne supporte donc pas de risque de change, la BNDA rembourse en F CFA une concours en FCFA, il n'est donc pas inclus dans la dette en devise, ce qui explique l'écart entre le chiffre de 42 502 M FCFA d'engagement auprès de bailleurs extérieurs (tableau 7 page 44) et celui de 34 289 M CFA repris ici).

La dévaluation de 1994 montre que la fixité de la parité par rapport à l'Euro, comme elle l'était avant 2001 par rapport au Franc n'est pas gravée dans le marbre, et, toutes choses égales par ailleurs, une dévaluation du FCFA aurait des conséquences lourdes pour la Banque avec une obligation de renflouement des actionnaires (mais *quid* de la capacité ou de la volonté du Gouvernement Malien ou du Crédit Coopératif ?) si les obligations envers les bailleurs étaient maintenues à l'identique.

La problématique de la diversification des ressources à moyen terme est connue de la BNDA et de son conseil d'administration. En plus de la diversification des ressources, elle doit se poser la question d'une recherche active de ressources à long-terme en FCFA, fusse au prix d'une hausse du coût moyen de ses ressources. La BNDA dispose d'une bonne signature. Cette diversification semble à sa portée .

Conclusion de la question évaluative n°2.b :

Les interventions de l'AFD (et dans une moindre mesure de la KfW et du Crédit Coopératif) jouent un rôle structurant majeur sur la solidité financière de la BNDA, mais au risque de créer une relative accoutumance à un accompagnement permanent de l'AFD et de relativiser

l'importance d'une diversification des ressources, par origine (ex : marché obligataire sous-régional, placement privé), par bailleur ou par devise.

NOTE : C (PLUTOT SATISFAISANT)

Question évaluative n°2.c :

Les interventions de l'AFD ont-elles permis à la BNDA de renforcer et d'améliorer ses procédures et son organisation interne?

Bien que l'appui financier (à travers les lignes de crédit notamment) ait été placé au cœur de la stratégie d'accompagnement de la BNDA par l'AFD, l'assistance technique, qu'elle ait été structurée ou non, n'en est pas moins demeurée une priorité.

Suivi des crédits octroyés

L'appui théoriquement le plus récurrent, puisqu'il constitue l'un des outils du pilotage de la collaboration entre l'AFD et la BNDA, est celui qui consiste à encourager la BNDA à suivre de près les crédits qu'elle octroie à ses clients. En effet, les missions d'instruction et d'évaluation réalisées par l'AFD ont régulièrement mis en avant cette faiblesse de la BNDA et tenté de proposer des pistes pour s'en extraire. L'une des missions confiées à l'assistant technique recruté dans le cadre du concours 1237 avait par exemple été d'appuyer la BNDA dans le suivi régulier des engagements et des prêts octroyés au titre de la ligne de crédit. Malgré nos multiples tentatives, nous ne sommes pas parvenus à interroger l'assistant technique et n'avons donc pas d'informations concernant les modalités et les résultats de cet appui, d'autant qu'aucun représentant de la BNDA n'a indiqué avoir suivi ce projet. Tout ce qu'il est possible de préciser avec les informations dont nous disposons est que cet appui avait dû être interrompu en cours de mise en œuvre à cause de la crise de 2012.

Aujourd'hui, les obligations de reporting en faveur des partenaires sont assurées par le Département Etude et Stratégies. Si elles ont connu des améliorations récentes, notamment grâce à l'intervention du Crédit Coopératif, elles demeurent largement améliorables (utilisation parfois quelque peu artisanale d'un fichier bâti sous le logiciel Excel). Ce point pourrait faire utilement l'objet d'un appui. Jusqu'à présent, l'impact de l'AFD sur l'amélioration du suivi des crédits octroyés semble donc limité.

Nous comprenons toutefois que l'AFD a récemment accompli un grand chantier de mise à plat de son propre outil de suivi des conventions et qu'elle pourrait envisager, dans un futur qui n'est pas forcément immédiat, d'apporter un appui plus spécifique à la BNDA sur le suivi de ses obligations en tant qu'emprunteur, voire, dans un second temps, de prêteur.

Procédures de gestion des risques environnementaux et sociaux et des problématiques genre

En lien avec la politique générale de l'AFD, la question de la gestion des risques environnementaux et sociaux constitue l'un des fils-rouges des discussions entre la BNDA et

l'AFD depuis ces dix dernières années. Si l'AFD n'a pas mis en place d'appui spécifique dédié à cette problématique, elle a toutefois exigé de la BNDA qu'elle améliore ses pratiques à travers l'intégration de clauses dédiées dans ses différentes conventions de prêts (engagements ou conditions suspensives notamment). L'appui technique fourni à la BNDA sur ces sujets est essentiellement attribuable à la DEG.

Ainsi, en 2015, la BNDA a remis à l'AFD une note présentant ses objectifs pour la mise en œuvre de sa politique de gestion environnementale et sociale. Préparée pour le 120^{ème} conseil d'administration de la BNDA, cette note de service actait formellement la décision de la direction générale de créer une fonction RSE et confirmait la volonté de la BNDA d'aller plus loin dans ses diligences, avec notamment l'intégration de clauses dédiées au respect de la réglementation dans ses conventions de prêts et un renforcement des procédures d'évaluation d'impact environnemental et social pendant l'instruction des projets.

De même, la convention signée pour la ligne de crédit 1422 incluait des clauses sur la mise en œuvre d'un reporting environnemental et social annuel ainsi qu'une obligation de produire une note sur la démarche genre, à actualiser chaque année. Un rapport annuel est en effet publié par les responsables RSE de la banque.

Finalement, la BNDA a été l'une des premières banques de la place à développer des procédures détaillées sur les problématiques associées à la responsabilité environnementale et sociale ou au genre. Si l'influence de l'AFD dans cette démarche a certainement été positive puisqu'elle confirmait l'intérêt pour tous les bailleurs (et en particulier pour les pourvoyeurs de ressources concessionnelles) d'avoir une contrepartie engagée sur ces sujets, on ne peut pas lui attribuer l'exclusivité des efforts consentis par la BNDA, à l'exception sans doute de son rôle sur la prise en compte des problématiques genre puisque les crédits distribués dans le secteur rural aux groupements féminins le sont dans des conditions sensiblement plus favorables. On constate en effet que les moyens dédiés par l'AFD à l'accompagnement de la BNDA sur ces questions ont été faibles, particulièrement sur les dernières années. L'AFD s'est sans doute reposée volontairement ou non sur la collaboration technique avec la DEG pour répondre à ses exigences internes sur le sujet. La note préparée en 2015 confirme en effet que la politique et les procédures RSE de la BNDA ont été préparées avec l'appui d'un expert international et d'un bureau local. Or, on assiste depuis cette période à un dynamisme accru de la BNDA sur les questions RSE. Un agent a été recruté pour animer la cellule en charge des aspects environnementaux et sociaux auprès de la Direction Générale et l'exigence imposée par l'AFD de publier des rapports annuels de RSE semble depuis être de mieux en mieux respectée. La procédures RSE de la banque est conforme à la nouvelle réglementation nationale. Cette réglementation et les demandes des bailleurs ont contribué à ce que la BNDA s'empare avec compétences de ces problématiques.

Autres procédures

Avec la réorientation progressive de ses appuis financiers vers des lignes de bilan, l'AFD a imposé à la BNDA de plus en plus d'obligations en matière de reporting sur sa situation financière. Cette tendance coïncide avec les exigences plus fortes imposées depuis 2017 par la commission bancaire régionale. Ces dernières étant d'ordre réglementaire, elles ont encouragé la BNDA à améliorer rapidement ses procédures de suivi et de reporting prudentiel. Ainsi, l'exercice d'écriture des rapports sur les risques et la conformité est récent et la production de qualité.

Les procédures ALM et le développement informatique correspondant ont été rédigés par un ancien directeur financier de la banque. Même s'ils semblent de bonne qualité, ce sont des outils plus difficiles à actualiser que si c'était un produit « sur étagère » acheté à un grand fournisseur.

Le manuel de procédures de lutte contre le blanchissement des capitaux et le financement du terrorisme (LCBC/FT) a été élaboré en juin 2020 et nous a été transmis. Il semble que la pratique nationale en la matière, du fait d'un manque de formation de beaucoup d'agents (notamment au niveau d'institutions comme Western Union ou Moneygram), entraîne de nombreux « faux positifs ».

De la même manière que pour les obligations liées à la gestion environnementale et sociale de la BNDA, il n'apparaît pas clairement que l'AFD ait joué un rôle très important dans la formalisation des procédures de reporting prudentiel ou des diligences LAB. Son influence semble avoir résidé principalement dans le maintien de ses exigences à des niveaux supérieurs (ou au moins égaux) à ceux imposés par la réglementation régionale pour donner accès à la BNDA à ses ressources bonifiées.

Conclusion de la question évaluative n°2.c :

L'AFD a joué un rôle certain dans la prise en compte de certains sujets d'organisation et de procédures internes. Cependant, la BNDA est d'autant plus sensible à ces sujets qu'ils se traduisent dans des réglementations nationales (RSE, MAB, FT). Mais l'AFD reste absente de l'accompagnement de la mise en place (l'AT étant financée par d'autres).

NOTE C : (PLUTOT SATISFAISANT)

Question évaluative n°2.d :

Quels effets les interventions de l'AFD ont-ils eu sur le portefeuille de la BNDA et plus largement sur son positionnement sur le marché ?

Evolution du portefeuille de la BNDA

Que ce soit pour les lignes de crédit avec justification ex-post de l'usage des fonds (LC 1237, LC 1324, LC 1350) ou la ligne de bilan (LC 1422), l'AFD a systématiquement encouragé la BNDA à concentrer ses financements sur les secteurs les plus critiques au développement de l'économie. De manière systématique, et en ligne avec sa stratégie plus générale au Mali, l'AFD a soutenu le développement économique des zones rurales mais aussi certaines catégories d'acteurs moteurs à l'économie du pays comme par exemple les PME/PMI et les IMF. En outre, jusqu'en 2012-2013, l'AFD appuyait très fortement le secteur éducatif privé avec le programme structuré autour de la ligne de crédit 1237.

Plus largement, et en concertation avec les autres partenaires techniques et financiers de la BNDA, l'AFD avait pendant un temps (jusqu'en 2017 environ) encouragé la BNDA à se

diversifier en explorant de nouveaux marchés. Depuis, la stratégie privilégiée par le conseil d'administration est plutôt celle d'un recentrage relatif, vers les activités sur lesquelles la BNDA a le plus d'expertise.

Historiquement la banque du monde agricole, il est intéressant de constater qu'aujourd'hui le portefeuille de la BNDA continue d'être dominé par ce secteur rural avec plus de 50% des financements qui lui ont été octroyés chaque année depuis 2015.

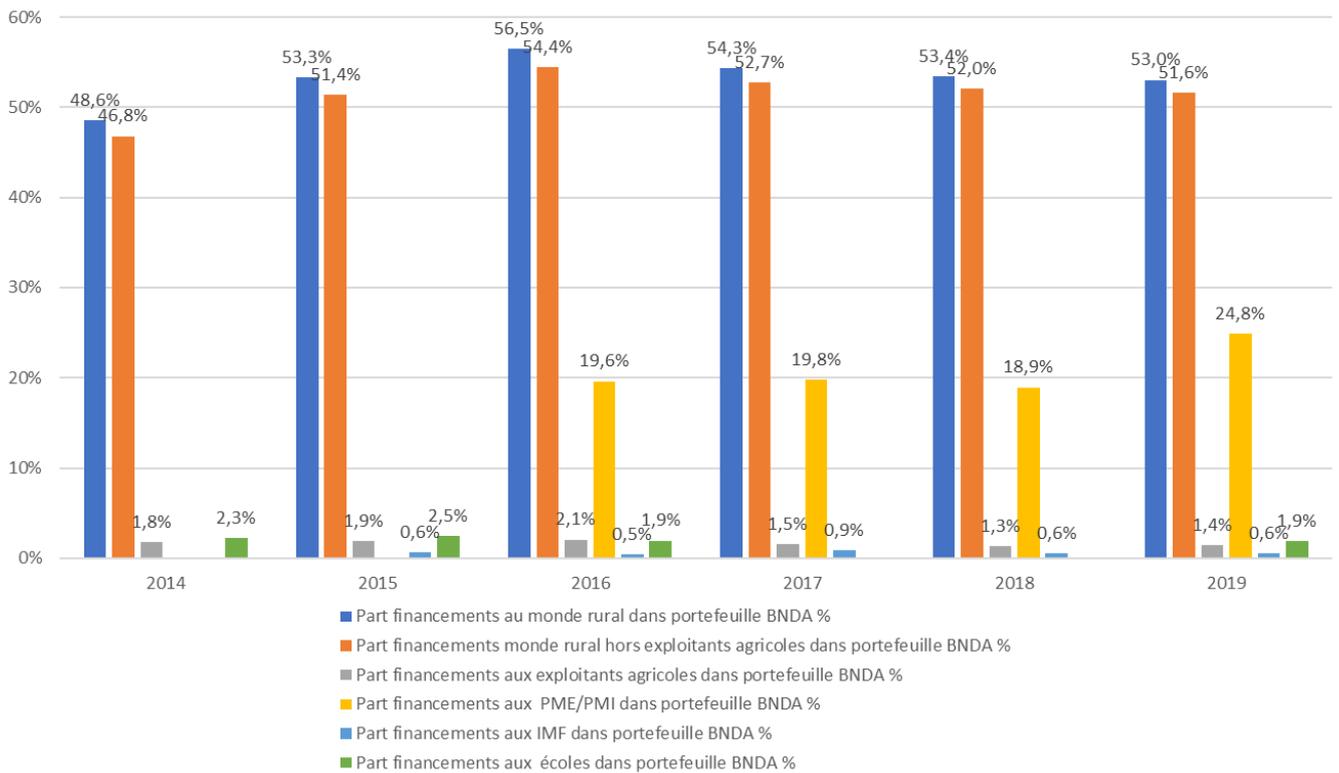


Figure 2 : Part des secteurs ciblés par l'AFD dans le portefeuille de la BNDA¹²

Le schéma ci-dessus illustre la part prépondérante qu'occupent les crédits au monde rural dans les activités de la BNDA. Depuis 2015, on constate en effet que plus de la moitié des crédits octroyés l'ont été dans ce secteur et que la quasi-totalité de ces prêts ont été fait aux fournisseurs d'intrants, aux entreprises agro-industrielles, aux PMA du monde rural (c'est-à-dire hors exploitations agricoles). Ceci est le résultat d'une stratégie accompagnée par l'AFD et par d'autres bailleurs et visant une amélioration de l'offre de la BNDA en faveur des PME actives dans la production agricole et à l'élevage.

Contrairement aux orientations prises par la BNDA dans le PMT6 et encouragées par l'AFD, notamment à travers les critères d'éligibilités définis pour la LC 1350, la part des exploitants agricoles, après une légère augmentation sur deux années consécutives à partir de 2014, est

¹² Cette répartition est relative et s'additionne pas. En effet, certaines catégories de prêts peuvent être représentées dans plusieurs catégories (ex PME du secteur agricole)

en baisse depuis, certainement attribuable au programme lancé en 2015 par l'Etat malien pour le financement de tracteurs. En effet, un programme de garantie a été mis en place pour permettre le cofinancement par l'Etat de plusieurs milliers de tracteurs, à raison d'une subvention de 50 %, contre 30% financé par la banque avec un taux fixé à 8,75 % et le restant de l'investissement à la charge de l'exploitant rural. La part du portefeuille de la BNDA dédiée au secteur des écoles a progressivement diminué à partir de 2014 pour devenir nulle en 2017, malgré la volonté affichée dans le PMT6 de la banque de renforcer sa présence dans le secteur de l'éducation. Même s'il est impossible de relier avec certitude cette évolution avec les interventions de l'AFD, il n'en demeure pas moins probable que le programme structuré autour de la ligne 1237 ait eu une influence notable sur le portefeuille de crédit de la BNDA pendant les années qui ont suivi sa mise en œuvre. En effet, en l'absence d'appuis de la part des autres bailleurs, l'accompagnement fourni par l'AFD est le seul facteur hors évolutions du marché (et notamment de l'amélioration de l'anticipation du nombre d'inscription par les écoles et de la capacité du ministère de l'éducation à financer les écoles au prorata des inscriptions réelle) qui ait pu influencer la politique de la BNDA sur le sujet. L'assistance technique fournie par l'expert international a très certainement eu un impact positif sur les capacités de la BNDA à instruire ce type de dossiers. La suspension de l'assistance technique combinée à la réaffectation des fonds peut donc expliquer la diminution progressive du secteur éducatif dans le portefeuille de la BNDA.

Un autre constat intéressant est la progression de la part des PME/PMI dans le portefeuille de la BNDA depuis 2016. Cette évolution reflète l'accent mis par la BNDA dans son PMT6 pour renforcer sa présence auprès de cette catégorie de clients. L'évolution du volume de prêts provient à la fois d'une augmentations du montant moyen des prêts octroyés aux PME/PMI mais également de la croissance du nombre de prêts accordés (+25% entre 2017 et 2019). Sur cette catégorie de clients, le rôle de l'AFD est moins évident puisque les autres partenaires de la BNDA, et notamment la KfW, sont aussi très actifs et encouragent la BNDA à se tourner toujours plus vers les PME/PMI.

Enfin, Un nombre limité de dossiers restent instruits par la BNDA, du fait du nombre limité d'IMF solides (comme souligné dans le PMT6).

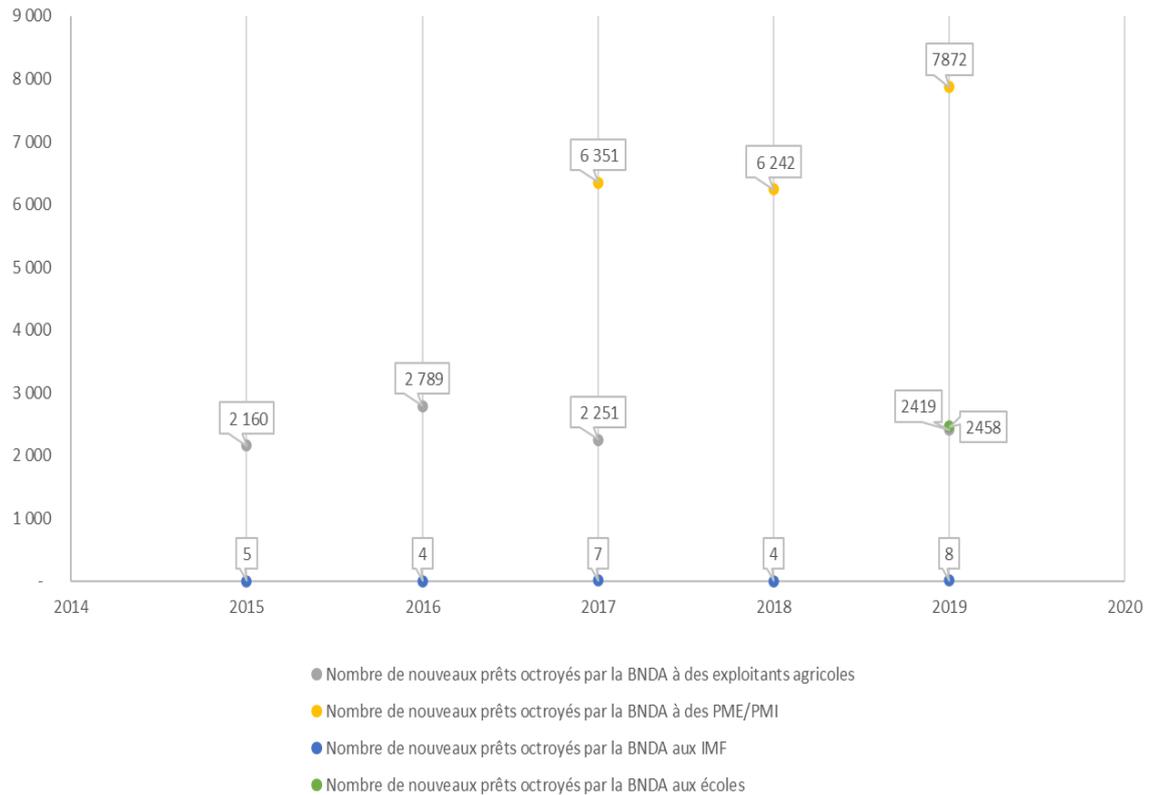


Figure 3 : Nombre de nouveaux prêts octroyés par catégorie de client

Il convient toutefois de souligner les limites de l'analyse ci-dessus puisque malgré les différentes demandes du Consultant, les données chiffrées sur la part de chaque secteur dans le portefeuille n'ont pas été fournies. Les éléments d'analyse ci-dessus ont donc été reconstitués à partir des différents documents disponibles et doivent donc être considérés avec précaution. L'évolution de la catégorisation de ses clients par la BNDA est un facteur important d'incohérence des données d'une année sur l'autre. Un appui au suivi du portefeuille (systèmes d'information, classification, suivi des conventions) pourrait faire l'objet d'une assistance technique utile.

Structure du portefeuille de la BNDA par rapport aux autres banques de la place

Plus largement, pour assurer la durabilité des impacts de l'accompagnement de l'AFD vis-à-vis de la BNDA, il convient de tenir compte de l'évolution du positionnement de cette dernière sur la place bancaire.

Tableau 12 : Répartition sectorielle des crédits à l'économie (BNDA vs système bancaire malien)

Répartition sectorielle des crédits à l'économie (en %)				
	BNDA au 31.12.2019		Système bancaire au 31.12.2018*	
	Normes internes	Taux réalisé		
Particuliers	27,5	34,04		
Crédits à l'économie	72,5	65,96	Sur 100	
Rural	25,80	20,07	30,43	4,10
Industrie	15,90	13,65	20,70	14,50
<i>dont agro industrie</i>	<i>13,50</i>	<i>12,33</i>	<i>18,70</i>	
<i>autres industries</i>	<i>2,40</i>	<i>1,32</i>	<i>2,00</i>	
Commerce	14,30	14,52	22,02	42,60
Services	9,00	8,13	12,33	23,40
BTP	4,50	2,81	4,26	6,60
Autres	3,00	6,76	10,25	8,90
* Les chiffres au 31.12.2019 (source BCEAO) ne sont pas disponibles à date				

De l'analyse de ces chiffres, il ressort que la BNDA est active sur le marché du crédit aux particuliers (uniquement des salariés, dont ceux de la Banque), marché solvable (4.6% de crédits en souffrance à comparer à 10.5% pour l'ensemble des crédits accordés par la Banque), générateur de dépôts à vue. Cela justifie aussi une politique de conquête de cette clientèle, notamment via un plan de digitalisation de la relation client. A noter toutefois que la part des particuliers dans les concours de la banque dépasse de 24% la limite interne que la Banque s'est fixée, ce qui relativise le suivi de ces limites.

La BNDA est clairement la Banque du monde rural et de l'agro-industrie ; qui représentent près de 50% de ses encours à l'économie (dont 30.4% pour le seul monde rural, contre 4.1% seulement pour le système bancaire malien - et donc encore moins pour les banques hors BNDA). Les deux tiers des emplois des banques se concentrent sur les secteurs du Commerce et des Services (contre un tiers pour la BNDA). Hors toute considération sur le risque, cela reflète aussi la difficulté qu'ont les banques de mobiliser des ressources longues pour financer les investissements du secteur productif.

Perception de la BNDA par sa clientèle cible

Le positionnement historique de la BDNA comme banque du monde agricole lui permet de bénéficier d'une visibilité importante auprès des acteurs de ce secteur, comme cela nous a été exprimé pendant la mission de terrain. Toutefois, si la renommée de la BNDA ne peut être contestée, certaines fragilités semblent mettre à l'épreuve sa réputation. Ainsi, l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture du Mali (APCAM), représentation professionnelle des acteurs du secteur de l'agriculture, de l'élevage, de la pêche et de l'exploitation forestière a regretté son manque d'implication dans l'instruction et la mise en œuvre des opérations ciblées vers le secteur agricole. En effet, en 2018, partant du constat que les PME agricoles maliennes sont de très faibles de capacité, l'UEMOA s'est approchée de l'APCAM pour qu'elle accompagne des exploitants dans quatre sous-secteurs de l'agriculture, notamment en les

aidant à mobiliser des financements. L'APCAM a proposé à la BNDA un protocole de collaboration, mais la BNDA aurait décliné en justifiant qu'elle disposait déjà d'une division chargée d'appuyer les PME/PMI, couvrant notamment le secteur agricole. Après avoir réalisé un travail d'appui à l'élaboration de plusieurs plans d'affaires, l'APCAM est revenue auprès de la BNDA en lui proposant plusieurs projets selon elle bancables. Finalement, la BNDA n'a pas donné suite, sans préciser les motifs de son refus. L'APCAM considère de ce fait que l'accès au financement reste difficile même auprès de la BNDA, en particulier pour les filières les moins structurées de l'économie agricole.

Les représentants de la Chambre de Commerce et de l'Industrie du Mali sont également réservés sur la qualité des relations entre la BNDA et les PME/PMI. Trop peu d'informations sont disponibles auprès de la BNDA sur la disponibilité de financements dédiés et sur les critères d'éligibilité éventuellement associés. La CCIM a pu constater, lorsqu'elle accompagnait les PME/PMI dans la recherche de financements, que les critères pour obtenir un crédit auprès de la BNDA manquent généralement de transparence et que les conditions imposées sont souvent très rigides. Le Directeur de la CCIM indique avoir sollicité directement la BNDA pour l'encourager à une meilleure concertation et comprendre les raisons générales qui expliquent la difficulté des PME/PMI à obtenir des crédits. L'une des justifications apportées par la BNDA est la qualité souvent médiocre des dossiers de financements déposés par ce type d'opérateur.

D'après ces deux institutions, le positionnement de la BNDA est de moins en moins affirmé sur ses secteurs d'activité historiques, ce qui n'est pas en ligne avec les objectifs que s'est fixé l'AFD dans les différents appuis financiers qu'elle a fourni à la BNDA ces dernières années (à savoir de continuer à renforcer son positionnement auprès des acteurs économiques du monde rural et agricole). Il faut sans doute prendre avec précaution cette remarque de ces organismes consulaires, qui se plaignent de ne pas être associés à la définition de la stratégie et des méthodes d'intervention de la BNDA. Sans aller jusque-là, il serait bon de soigner les relations avec eux, ce sont aussi des relais d'influence et des prescripteurs potentiels. Notons que, la BNDA indique privilégier l'implication des « organismes de base », présents sur le terrain, dans la commercialisation de son offre au niveau rural.

Il convient par ailleurs de noter que des représentants du Ministère de l'agriculture et du Ministère de l'industrie étaient auparavant présents au conseil d'administration. Cette présence n'est plus possible aujourd'hui, en raison des obligations de la banque d'inclure un tiers d'administrateurs indépendants. La chambre de l'agriculture reste toutefois présente au comité de crédit de la BNDA, témoignant du rôle important de cette institution dans les décisions d'investissements qui sont prises par la banque.

Conclusion de la question évaluative n°2.d :

Les lignes de crédit de l'AFD permettent à la BNDA de maintenir une position forte sur les secteurs de l'agriculture et des PME jugés peu attractifs par la place et notamment sur le financement des investissements grâce à des concours à moyen terme. Certains représentants du secteur agricole et des PME/PMI regrettent toutefois le manque de concertation de la BNDA sur des sujets qui les concernent. Une implication, même limitée, de ces organismes consulaires dans les discussions qui ont lieu lors de l'instruction des lignes de crédit pourrait sans doute s'avérer bénéfique.

NOTE B : (SATISFAISANT)

C.3. QE3 - QUELS EFFETS ONT PU ETRE OBTENUS SUR LES BENEFICIAIRES DES SOUS-PROJETS FINANCES PAR LES LIGNES DE CREDIT

Question évaluative n°3.a :

Dans quelle mesure les interventions de l'AFD ont-elles permis le financement de projets dans les secteurs ciblés par l'AFD ?

Respect des indicateurs

D'une manière générale et comme l'illustre le tableau ci-dessous, la BNDA est parvenue à respecter la majorité des critères d'éligibilité qui lui avaient été imposés, bien que la question de la catégorisation de ses clients ait posé de nombreux problèmes pour réconcilier précisément les données du reporting avec les critères fixés par l'AFD.

Tableau 13 : Suivi des indicateurs au titre de la convention CML 1350 (depuis la signature jusqu'au 30/06/2016)

Indicateurs	Résultats	Cible
% de prêts octroyés par la BNDA au secteur agricole (en volume)	69,28%	>50%
% de prêts octroyés par la BNDA aux exploitants agricoles (en volume)	68,61%	>70% du volume dédié à l'agriculture
% de prêts octroyés par la BNDA aux PME/PMI hors du secteur agricole (en volume)	31%	<50%
% de prêts octroyés par la BNDA hors d Bamako (en volume)	94,79%	>50%
Nombres d'exploitants ayant bénéficié d'un crédit	1288	>250
Nombre d'investissements dans le secteur agricole financés grâce à la LC	1288	
Montant des investissements financés dans le secteur agricole grâce à la LC	6 995 596	
Nombres de PME/PMI ayant bénéficié d'un crédit	78	>500 ¹³
Nombre d'investissements dans les PME/PMI financés grâce à la LC	78	
Montant des investissements financés dans les PME/PMI grâce à la LC	2 594 563	
Nombre d'emprunteurs financés hors de Bamako	1193	
Nombre d'investissements financés hors de Bamako	1315	
Montant des investissements financés hors de Bamako	9 095 293	

Le reporting réalisé sur la ligne 1350 remis à l'AFD pour justifier de l'usage des fonds¹⁴ présente quelques incohérences (confère la durée moyenne des crédits concédés au secteur de la construction) même si dans l'ensemble, les obligations imposées par l'AFD sur la rétrocession de la bonification à travers les taux (<12%) et la maturité (>3ans) ont été respectés. Il est intéressant de noter cependant que si ces conditions financières à respecter ont fait l'objet

¹³ La convention de crédit utilise le terme « entreprise » sans que ne soit précisées les caractéristiques d'une telle catégorisation

¹⁴ Daté du 30/06/2016

d'une négociation entre la BNDA et le siège de l'AFD, elles ne s'éloignaient que très peu voire pas du tout des conditions standards appliquées par la BNDA sur ces mêmes types de clients. Toutefois, la Banque considère que les lignes de crédit octroyées par l'AFD lui permettent de proposer des taux de sortie comparables à la concurrence et parfois même moins chers comme par exemple pour les prêts aux ruraux¹⁵.

Tableau 14 : Suivi des conditions financières appliquées sur les prêts octroyés au titre de la convention CML 1350

Étiquettes de lignes	Moyenne de Taux du prêt (%)	Moyenne de Maturité (années)
PME-PMI	10,67	4,51
Agriculture	11,00	3,00
Commerce	10,61	5,36
Construction	10,67	2,67
Ecole	10,70	3,98
Industries Manufacturières	11,00	5,00
Ruraux	10,24	4,10
Agriculture	10,24	4,10
Total général	10,26	4,13

A noter que dans le secteur de la construction, les crédits présentés par la BNDA ont en moyenne une maturité inférieure au minimum requis de 3 ans.

Influence des critères d'éligibilité

Pour justifier au mieux la réponse à cette question évaluative, les données issues du reporting de la ligne 1350 ont été retraitées et analysées. Par ailleurs, pour servir de comparaison, le fichier de justification de l'utilisation des fonds de la ligne 1324 a été repris ainsi que les données issues du reporting sur la ligne 1422, qui pour rappel n'exige pas de justification. Au contraire, les financements rattachés à la ligne de crédit 1237 ont été exclus de l'analyse, n'apportant aucune valeur ajoutée en ce qu'ils étaient exclusivement dédiés au secteur éducatif post-primaire privée.

Les crédits au secteur agricole et ceux situés en dehors de Bamako étaient très largement représentés dans la ligne de crédit 1350 par rapport aux deux autres lignes de crédit. Au contraire, les crédits aux sociétés et institutionnels étaient très largement représentés dans les lignes de crédit 1324 et 1422. La ligne 1324 ne présentait pas d'exigences spécifiques sur la catégorie de client à financer mais concentrait plutôt ses priorités sur trois secteurs (agriculture, transports/hôtellerie et industrie/artisanat) devant chacun bénéficier de 1/3 de la ligne de crédit.

¹⁵ D'après nos interlocuteurs, les banques concurrentes appartiennent majoritairement aux groupes bancaires internationaux et disposent ainsi d'un effet de levier à travers leurs holdings qui facilite leur accès à des ressources.

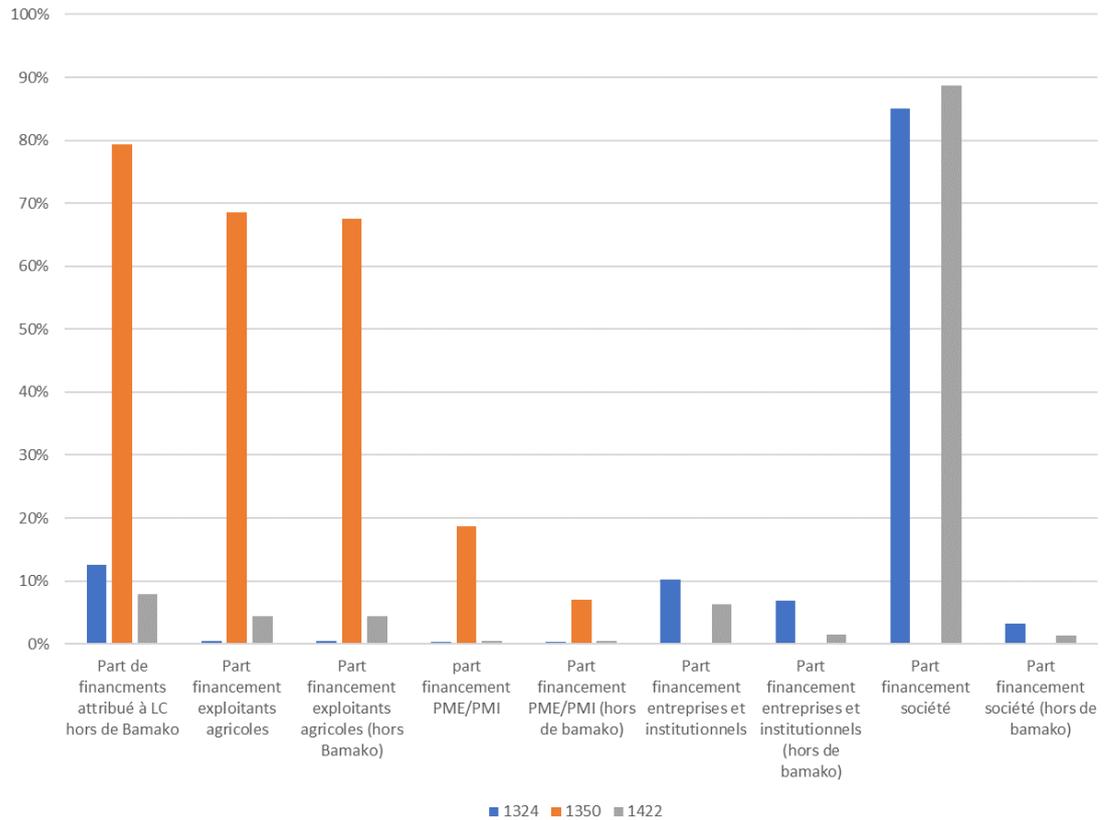


Figure 4 : Répartition des catégories de clients ciblés par la BND dans les trois plus récentes lignes de crédits octroyée par l'AFD¹⁶

Si l'on considère que le tableau envoyé par la BND pour justifier son besoin d'assoir ses emplois sur des ressources plus longues inclut tous ses dossiers de crédit déjà engagés mais « mal » refinancés, alors la ligne 1422 a servi au moins pour 1/3 de son montant à refinancer des crédits déjà déboursés. Par différence, deux tiers de cette ligne étaient disponibles pour de nouveaux projets.

Sur la ligne 1350, la BND a su justifier le respect des critères d'éligibilité imposés par l'AFD. Il demeure toutefois impossible de conclure que ce sont ces mêmes critères qui ont influencé l'allocation des crédits par la BND. En effet, il paraît difficile de concevoir qu'une inflexion telle que celle qui est présentée dans le schéma comparatif puisse provenir uniquement d'une clef de répartition des fonds différentes retenue par la BND, suite à la signature de la convention 1350. Au contraire, en l'absence d'avis de non-objection avant chaque utilisation, il est impossible d'attribuer à la seule AFD le refinancement de ce type de projets.

Cette hypothèse est en outre confirmée par les fichiers de reporting produits sur les lignes 1324 et, dans une moindre mesure 1350, qui indiquent des montants totaux de refinancements très différents d'une version à l'autre. En effet, si les projets retenus par la BND pour construire son reporting correspondent bien aux exigences de l'AFD, il n'est pas

¹⁶ Concernant la ligne 1422, il s'agit de crédits déjà accordés en 2017 par la BND et justifiant d'un allongement de leur structure de refinancement. De plus, les trois fichiers fournis pour justifier l'usage des fonds 1324, 1350 et 1422 ne sont pas conçus de manière homogène ce qui rend plus difficile leur analyse comparative.

possible, en l'absence d'ANO, d'affirmer que chacun de ces projets doit son financement à la seule AFD.

Vers un appui plus pragmatique

Les observations ci-dessus amènent à s'interroger sur l'adéquation entre la structuration de la ligne, la définition des secteurs cibles et les demandes de reporting par la BNDA de la part de l'AFD. En effet, les discussions qui ont eu lieu entre la BNDA et l'AFD au moment de la justification des fonds du CML 1324 ont permis de montrer que la BNDA n'avait pas développé de démarche spécifique pour cibler les secteurs « éligibles » et que l'effort de sensibilisation à leur existence des agents sur le terrain avait été très limité. De plus, les différences entre les critères d'éligibilité d'une ligne à l'autre sont insuffisamment explicitées, si ce n'est par une volonté de l'AFD d'accompagner plus largement la BNDA dans l'accomplissement de son mandat de banque de développement et dans la mise en œuvre de son PMT (et par là dans la diversification de ses activités).

Face à ce constat et compte tenu de l'historique très satisfaisant des relations entre la BNDA et l'AFD, cette dernière s'est orientée ces dernières années vers des appuis financiers moins ciblés à travers le financement de lignes de bilan. Cette stratégie, sans doute plus pragmatique, repose sur la confiance qui a été établie avec la banque. Elle permet un suivi moins détaillé mais plus exploitables de l'utilisation des fonds, et facilite ainsi les efforts de l'AFD pour maintenir un niveau de flexibilité dans ses opérations. Par ailleurs, le recours à des financements non fléchés est en ligne avec les orientations souhaitées par la direction de la BNDA qui est favorable à plus de marge de manœuvre dans le financement de ses PMT. Un appui utile serait sans doute un accompagnement de la BNDA dans la définition et le suivi des indicateurs associés.

Conclusion de la question évaluative n° 3.a :

Les fonds accordés par l'AFD à travers la ligne 1237 ont été utilisés par la BNDA pour financer des établissements scolaires puis des IMF. La ligne 1350 a participé au financement des projets ciblés par l'AFD lors de l'octroi de la ligne de crédit (Agricole vs PMI PME, Bamako vs Régions). Enfin, la question est non applicable à la ligne de crédit 1422.

NOTE C : (PLUTOT SATISFAISANT)

Question évaluative n°3.b :

L'appui de l'AFD a-t-il permis à la BNDA d'atteindre de nouveaux clients ?

L'un des atouts majeurs de la BNDA, et qui en fait un levier d'action précieux pour l'AFD, est la taille de son réseau et sa présence dans les régions autrement désertées par les acteurs du système financier traditionnel. La BNDA dispose aujourd'hui de 44 agences à travers le pays avec des conseillers ruraux et de PME dédiés. La BNDA cible également ses nouveaux clients

par le biais de son site Internet dont les fonctionnalités semblent limitées et l'ergonomie quelque peu datée.

Les informations transmises semblent indiquer que les nouveaux clients de la BNDA ne bénéficient que très rarement de financements moyen ou long terme. La BNDA est une banque prudente dont la tendance est de privilégier la stabilité financière aux dépens parfois de la conquête de nouveaux clients.

Jusqu'à présent, l'AFD n'a jamais réellement imposé d'engagements à la BNDA en matière d'ouverture de comptes. C'est pourtant l'un des indicateurs d'utilité économique et sociale de la BNDA en tant que banque de développement (de même que peut l'être le nombre d'emplois créés). Cet objectif doit cependant être mitigé par le risque qu'entraîne l'ouverture de compte de clients qui n'étaient pas bancarisés.

En tout état de cause, les données qui ont été remontées dans les différents fichiers de reporting ne permettent en effet pas de suivre l'évolution de cet indicateur. Les différentes demandes adressées à la BNDA pour que soient transmises ces données sont également restées sans réponses. Ce sont des données qu'il est difficile de rattacher à telle ou telle ligne de crédit, alors qu'elles relèvent plus de la construction et du suivi de l'exécution des PMT.

Quelques éléments instructifs peuvent toutefois être tirés de l'enquête de terrain. En effet, parmi l'échantillon de bénéficiaires rencontrés, beaucoup étaient déjà clients de la BNDA, y compris pour des opérations à moyen terme. Certains étaient passés auparavant par l'étape IMF. Par ailleurs, il convient de noter la volonté affichée de la BNDA d'acquérir de nouveaux clients à l'échelle nationale. A tout le moins, la proposition de crédits bonifiés lui permet de consolider sa base historique de clients.

Conclusion de la question évaluative n° 3.b :

Il est difficile de conclure avec certitude sur cette question, mais les éléments disponibles semblent indiquer que les appuis financiers de l'AFD n'ont pas eu d'influence particulière sur les ouvertures de compte à la BNDA et donc l'atteinte de nouveaux clients, en dehors du secteur des écoles dont la BNDA a semble t'il fait une « niche » et, sans doute, des premiers besoins de crédits à MT d'exploitants agricoles jusque-là clients d'IMF.

NOTE C : (PLUTOT SATISFAISANT)

Question évaluative n°3.c :

Quels ont été les effets plus indirects de l'accompagnement de l'AFD sur les bénéficiaires finaux ?

D'une manière générale, aucune des interventions évaluées n'avait d'objectifs précis ni d'indicateurs d'impact dédiée aux bénéficiaires finaux. Les appuis apportés par l'AFD étaient

plutôt centrés sur la BNDA et ne couvraient pas ou, ou très indirectement l'accompagnement des porteurs de projets.

Cependant, à travers ses interventions dans le cadre de lignes de crédit fléchées, l'AFD a cherché à encourager la BNDA à mettre en place du personnel qui soit formé à l'instruction des dossiers de crédit dans les secteurs ciblés et puisse agir en qualité de référent pour le personnel du siège. La finalité poursuivie est de donner les outils à la BNDA pour qu'elle puisse atteindre ses objectifs stratégiques et développer ses activités sans nuire à sa stabilité financière.

Aujourd'hui, la plupart des dossiers sont préparés directement par les clients de la BNDA puis instruits en agence avec éventuellement l'aide des centres de gestion qui sont alors considérés comme des apporteurs d'affaire indirects, même s'il n'y a aucun accord explicite entre eux et la BNDA.

Si le siège de la BNDA semble disposer de référents sur ses secteurs principaux d'activité, ce ne semble pas être le cas dans les agences. Les centres de gestion semblent peu impliqués dans l'appui au montage de dossiers, malgré leurs compétences reconnues par l'APCAM notamment. De même, aucune information transmise jusqu'à présent n'indique que les PME/PMI bénéficient d'un accompagnement de la BNDA ou d'une autre structure (étatique, paraétatique, associative, consulaire, etc.) dans le montage de leurs dossiers de financement. L'un des principaux besoins exprimés par la CCIM est lié à l'élaboration par les porteurs de projets de leurs plans d'affaires, souvent jugés faibles par la BNDA et justifiant des refus de crédit.

En outre, les premiers résultats de l'enquête indiquent que les impacts indirects de la ligne de crédit 1350 sur les bénéficiaires incluent :

- L'augmentation des surfaces cultivées et du rendement des exploitations ;
- La diversification des cultures et des sources revenus (exportation, achat d'autres biens de production) ;
- L'amélioration des conditions de travail et des conditions de vie ;
- Le respect des calendriers de cultures et de travaux envisagés ;
- L'augmentation de la capacité d'accueil et l'intégration de nouvelles filières pour les écoles ;
- Pour les PME (urbaines et rurales) la création d'emplois permanents et saisonniers, surtout pour les bénéficiaires dans le monde rural. Dans le secteur de la construction, beaucoup d'emplois sont temporaires.

Conclusion de la question évaluative n° 3.c :

Les impacts indirects des interventions de l'AFD sur les bénéficiaires sont principalement liés à l'augmentation de leurs ressources financières et à la création d'emplois.

L'AFD semble en revanche avoir eu un impact limité sur l'accompagnement du montage des dossiers de crédits par des structures dédiées.

NOTE C : (PLUTOT SATISFAISANT)

C.4. QE4 - LA STRUCTURATION FINANCIERE DES LIGNES DE CREDIT A-T-ELLE ETE ADEQUATE AU REGARD DES EFFETS OBTENUS ?

Les effets obtenus peuvent être recherchés à deux niveaux :

- Au niveau des bénéficiaires finaux : la bonification accordée à la BNDA est rétrocédée pour encourager des investissements ;
- Au niveau de la BNDA : la bonification permet à la BNDA de renforcer son positionnement sur le marché, à travers une plus grande/meilleure prise de risque, une meilleure couverture géographique ou une meilleure gestion/accompagnement des dossiers de financement, une amélioration de ses procédures. Elle lui permet également d'améliorer son organisation et ses procédures, (y compris pour un meilleur accompagnement des bénéficiaires de ses prêts.

Question évaluative n°4.a : La concessionnalité apportée par l'AFD a-t-elle été rétrocédée de manière satisfaisante ?

Cette question est naturelle dès qu'un bailleur accorde des conditions particulières à une banque en vue d'une utilisation précisément fléchée, et la difficulté de la réponse est dans l'intitulé même de la question.

La ligne LC 1422 (30M€) ne prévoit aucun critère sur l'utilisation des fonds, et la 1350 (5M€) prévoit des utilisations relativement précises (différenciation Bamako/régions et Agriculture/PME-PMI) mais :

- Avec un tirage en une fois de la ligne de crédit ;
- Sans avis de non-objection quant aux utilisations individuelles, et
- Avec un reporting qui s'est limité aux emplois de la Banque correspondants aux conditions de la LC pendant les 16 premiers mois suivant sa signature.

Le « fléchage » de la LC n'étant pas fondamentalement différent de la pratique habituelle de la banque de (i) diversifier vers les PME-PMI son fonds de commerce historiquement agricole et (ii) mettre à profit un important réseau d'agences hors de la capitale, il est difficile d'établir un lien certain entre la ligne de crédit de l'AFD et l'échantillon d'emplois présenté par la

Banque. D'après les rapports sur le risque préparés par le Département de la Conformité et des Risques, l'octroi de crédits MLT (hors particuliers) est de l'ordre de 15 à 20M€ par an. Il n'est donc pas difficile, sur une période de 16 mois, de présenter un échantillon de crédits accordés pour un cumul d'un minimum de 5 M€ (les premières versions du tableau de reporting Excel produits par la Banque présentaient d'ailleurs un total d'emplois pour un montant bien supérieur). Ce constat est d'autant plus vrai que le taux plafond de 12% imposé sur la ligne 1350 a été défini à partir de la grille tarifaire en vigueur à l'époque, de sorte qu'il ne dépasse pas les conditions standards appliquées par la BNDA, pour l'encourager plutôt à se diversifier vers une clientèle nouvelle, jugée plus risquée et sur laquelle la BNDA n'avait alors pas de benchmark de taux.

Pour approcher la question de la rétrocession de la concessionnalité, on préférera donc :

- Comparer les conditions générales de la banque à celles de ses principaux concurrents :
- Comparer le taux de marge de la BNDA (rendement moyen des prêts – cout moyen des capitaux) à celui de ses principaux concurrents.

Taux de sortie par rapport aux offres concurrentes

Sur le premier point, le BCEAO fait obligation aux banques de publier leur grille tarifaire. Les taux des emprunts sont des taux maximums, et celui des dépôts des taux minimum, ce qui laisse donc aux établissements une marge de négociation pour conserver ou attirer clients et prospects. Nous comprenons que la concurrence entre les banques de la place est relativement limitée, sauf en ce qui concerne les crédits aux particuliers.

La BNDA surveille à la fois les conditions appliquées par ses principaux concurrents à travers son comité de veille tarifaire et commercial et les contraintes imposées par la BCEAO à travers son comité de veille règlementaire. Le tableau ci-dessous présente les taux appliqués par la BNDA sur les années 2016, 2019 et 2020. Les grilles tarifaires des autres années et celles des concurrents de la BNDA sont toujours en attente de transmission.

Tableau 15 : Comparaison des grilles tarifaires de la BNDA et de ses concurrents

Conditions des crédits MT	2015	2016	2017	2018	2019	2020
BNDA		R : 10% PME : 9%				
Autres banques	Non obtenue					

Nous avons sollicité à de nombreuses reprises la BNDA pour compléter ce tableau avec les grilles tarifaires de la concurrence. Nous ne les avons pas obtenues. Il ne nous est donc pas possible d'assurer que les secteurs cibles de l'AFD ont bénéficié de conditions plus favorables que ceux des autres secteurs sur lesquels la BNDA est active (d'autant que les taux affichés sont des plafonds et qu'un bon client obtiendrait, quel que soit son secteur d'activité, des conditions plus favorables) ni même que les bonifications "irriguent" l'ensemble des engagements à long terme de la BNDA, même si cela est vraisemblable (cf tableau 12 ci-dessous)

Marges appliquées par rapport aux concurrents

En ce qui concerne la marge et sa construction, les chiffres 2018 (les chiffres 2019 de la place malienne dans son ensemble ne sont pas disponibles sur le site de la Commission Bancaire de l'UEMOA, ils sont généralement publiés en fin de l'année n + 1) sont :

Tableau 16 : Comparaison de la marge appliquée par la BNDA par rapport à la place bancaire (2018)

Ratios comparés de rentabilité	Place bancaire	BNDA
COUT DES CAPITAUX EMPRUNTES <i>Total des agios payés / Total des capitaux empruntés</i>	2.04%	2.02%
RENDEMENT DES PRETS DE TOUTE NATURE <i>Total des produits sur prêts / encours des prêts de toute nature</i>	7.10%	8.35%
MARGE GLOBALE <i>Rendement des prêts – cout des capitaux</i>	5.06%	6.33%

De ce dernier tableau, on peut sans doute tirer quelques enseignements :

La concessionnalité obtenue sur les lignes de crédit permet à la BNDA d'avoir sur ses ressources à long terme un cout d'accès équivalent à celui des ressources à court terme (dépôts à vue – non rémunérés -, dépôts à terme, marché interbancaire, adjudications de la BCEAO). Pour ses concurrents, l'accès à des ressources longues est plus couteux en FCFA (les émissions sur le marché obligataire sous régionale proposent une rémunération de 5 à 7%), peu réaliste pour des emprunts à moyen terme en devise du fait du risque pays, sans même parler du cout des fonds propres.

Le rendement des prêts accordés par la BNDA est supérieur (en 2018) de 125 pb à ceux de la place. On peut y voir à la fois la sur-représentation de la Banque dans des segments de marchés (agriculture, investissements des PME) plus risqués, et parfois négligés par les concurrents (cela dit, le taux de créances douteuses n'est pas sensiblement supérieur à la BNDA, même s'il l'est spécifiquement sur le secteur de l'agriculture et sur celui des PME PMI), et le refus de la BNDA de sous enchérir vis-à-vis de la clientèle des grandes entreprises, très activement prospectée par la plupart des banques.

Plus qu'un abaissement du cout des crédits à la clientèle (ce qui aurait d'ailleurs conduit à des distorsions de marché par rapport à la concurrence), les lignes de crédits de l'AFD (mais aussi de la KfW et du Crédit Coopératif) permettent à la BNDA de jouer un rôle actif sur le marché des crédits à moyen terme du secteur agricole et des PME. Alors que la part de marché de la BNDA pour les crédits à long terme est de 17% (chiffres 2018) contre 13% pour l'ensemble de ses engagements, elle est sur les segments de marché qu'elle privilégie (qui excluent par exemple les grandes entreprises) sans doute bien supérieure.

L'élasticité de la demande, sur les segments privilégiés par la BNDA, est sans doute faible par rapport aux conditions de crédit, c'est l'offre de la BNDA qui permet de financer des investissements pour lesquelles beaucoup d'emprunteurs auraient eu des difficultés à trouver un financement bancaire, et en tous cas pas dans de meilleures conditions.

La question du montant de la concessionnalité peut alors se poser : si c'est la disponibilité des financements, et non leur coût, qui est le premier obstacle au financement des investissements des entreprises et du secteur agricole, réduire cette concessionnalité aurait un impact limité sur les volumes distribués et sur la rentabilité des investissements pour les emprunteurs. Réduire l'écart de coût de la ressource (hors toute considération sur la devise) entre les prêts des bailleurs institutionnels et les conditions du marché ne pourrait qu'inciter la Banque à mener une recherche plus active de ressources longues, que ce soit en devises (BEI, BAFD, autres agences) ou en F CFA (émissions obligataires, lignes de crédit de la BOAD ou éventuellement de la BDC).

Conclusion de la question évaluative n° 4.a :

Dans la situation de marché malienne, c'est la question de l'accès à des crédits de moyen long terme qui prévaut sur celle de leurs coûts, ce qui devrait encourager la BNDA à diversifier ses ressources, même au prix d'un coût d'accès moyen légèrement augmenté. Par ailleurs, et compte tenu des informations actuellement disponibles, la structuration des lignes de crédit de l'AFD ne permet pas de conclure que les secteurs ciblés ont bénéficié de conditions sensiblement différentes de la clientèle de la BNDA prise dans son ensemble, compte tenu des informations disponibles. Au moins n'ont-elles pas souffert apparemment d'une prime de risque sectorielle.

NOTE C : (PLUTOT SATISFAISANT)

Question évaluative n°4.b :

Le niveau de concessionnalité des prêts accordés par l'AFD a-t-il eu les effets escomptés sur la BNDA ?

Sur les ressources à Moyen-Long Terme

La concessionnalité des prêts accordés par l'AFD permet à la BNDA d'avoir un coût de ressources à moyen-terme et donc une rémunération de ses emplois très proche de ceux de son activité de court terme. Cela créerait une distorsion de concurrence si les autres banques intervenaient sur les mêmes segments de marchés que la BNDA. Comme ce n'est pas le cas, cela permet aux emprunteurs de ces segments non seulement d'avoir accès à des ressources mais aussi d'en maintenir le coût à des niveaux non prohibitifs. Cela dit, la concessionnalité semble en fait répartie sur l'ensemble des engagements de la banque quel qu'en soit le secteur, même si une grande partie de ces engagements sont sur les secteurs prioritaires aux yeux des bailleurs.

Sur l'exploration de nouveaux secteurs

L'un des enjeux des lignes de crédit, en particulier lorsque leur usage est fléchi, est de renforcer les capacités de la banque bénéficiaire pour qu'elle puisse continuer à financer les

activités de la ligne de crédit même lorsque celle-ci aura pris fin. C'est pourquoi les lignes de crédit sont un outil souvent utilisé pour encourager les banques bénéficiaires à explorer de marchés qui leurs sont moins familiers.

C'est bien là l'un des objectifs qui a justifié en 2009 la mise en place de la ligne 1237. A l'époque, aucun partenaire technique ou financier n'intervenait dans le secteur éducatif professionnel et la BNDA, bien qu'ayant manifesté son intérêt pour ce type de projets, n'avait aucune compétence en interne pour assurer l'instruction et le suivi de ce type de dossier. En structurant son appui comme un programme composé d'une ligne de crédit, d'une assistance technique et d'une garantie de portefeuille, l'AFD est parvenue à « dé-risquer » le projet aux yeux de la BNDA et lui donner les outils pour mieux appréhender ces projets. L'assistance technique mise en place dans le cadre de ce projet a notamment permis l'élaboration de procédures dédiées au suivi de ce type de crédit (depuis la demande d'instruction jusqu'à l'octroi). Des agents « référents » ont par ailleurs été formés à la prospection et à l'évaluation de projets dans le secteur de l'éducation. Les premiers résultats ont été concluants et la BNDA s'est montrée particulièrement investie dans la conquête de ce nouveau marché. Aujourd'hui la BNDA continue d'être active sur le secteur des écoles en général avec un montant des octrois de 9,633 milliards de FCFA à fin 2019 par exemple, mais qui reste faible par rapport au total de ses octrois (2% du montant total à fin 2019).

Une approche quelque peu différente a été proposée pour la ligne de crédit 1350, dont l'usage devait couvrir le financement de secteurs plus « cœur de métiers » pour la BNDA » pour lui permettre à la banque de continuer à mettre en œuvre son mandat dans un contexte post crise . En effet, il n'a pas été prévu d'assistance technique ni de renforcement de capacité. Seul un point focal devait être désigné pour gérer les relations avec les exploitants agricoles.

Conclusion de la question évaluative n° 4.b :

La concessionnalité accordée par l'AFD a permis à la BNDA d'avoir un coût de ressources à moyen terme abaissé et donc un coût d'emploi vis-à-vis des bénéficiaires finaux qui ne soit pas prohibitif. La ligne de crédit 1237 a par ailleurs permis à la BNDA d'explorer plus sereinement le marché de l'enseignement privé post primaire et de s'y développer, même dans des proportions relativement modestes.

NOTE B : (SATISFAISANT)

C.5. QE5 - LE DISPOSITIF DE SUIVI DES PROJETS A-T-IL ÉTÉ PERTINENT ET EFFICACE ?

Question évaluative n°5.a :

Le dispositif de suivi des projets a-t-il été structuré de manière pertinente ?

Les lignes de crédits octroyées à la BNDA ont la particularité commune de ne pas nécessiter d'avis de non-objection de la part des équipes AFD pour valider ex-ante leur utilisation. Pour suivre l'usage de ses fonds, l'AFD a au contraire imposé des reporting ex-post en proposant les indicateurs à suivre par la BNDA. Ainsi, chacune des conventions signées par l'AFD comportait des clauses liées aux engagements de la BNDA en matière de redevabilité sur l'usage des fonds. Dans certains cas, comme pour les lignes 1237 et surtout 1350, ces obligations étaient contraignantes pour la BNDA alors que dans le cas de la 1422, elles ont été présentées plutôt comme des indicateurs de résultats dans le cadre du suivi de la mise en œuvre du projet.

En outre, chaque convention exigeait la remise annuelle d'un rapport d'exécution technique et financière, mais dont la forme et le contenu différait selon les cas.

Le tableau ci-dessous présente les différents engagements convenus entre l'AFD et la BNDA pour chaque ligne de crédit :

Tableau 17 : Synthèse des engagements de suivi et de reporting pris au titre des trois conventions

Concours	Rapports requis au titre de la convention
CML 1237	<p>Listing des prêts éligibles Détail du contenu : nom du client, montant du prêt, objet du prêt, montant du projet éligible Périodicité : Trimestrielle</p> <p>Rapport d'exécution technique et financière Détail du contenu : non défini Périodicité : Semestrielle</p> <p>Reporting d'utilisation des fonds Détail du contenu : pour les prêts accordés : nom du bénéficiaire, cout de l'investissement, volume du prêt, taux et marge, différé, durée, sous-secteur, objet du prêt, lieu de réalisation, bénéficiaires indirects, emplois créés, taux de réussite aux examens et motifs des refus de prêts Périodicité : Semestrielle</p> <p>Rapport général d'exécution du projet Détail du contenu : non défini Périodicité : A la fin du projet</p>

CML 1350	<p>Rapport d'exécution technique et financière Détail du contenu : non défini Périodicité : Semestrielle</p> <p>Reporting d'utilisation des fonds Détail du contenu : pour les prêts accordés : numéro de dossier, date limite de mise à disposition des fonds, montant du prêt, montant total débloqué, part autofinancée, maturité, durée du différé, taux d'intérêt, garantie, objet du prêt, localisation, secteur d'activité et catégorie de client Périodicité : Semestrielle</p> <p>Rapport général d'exécution du projet Détail du contenu : mettant en évidence la contribution positive au projet à la stratégie de financement de la BNDA en faveur des secteurs agricoles et PME/PMI (objectifs, organisation, procédures, actions, moyens et indicateurs mis en œuvre) et les résultats (montant + part d'autofinancement des investissements accompagnés, nombre d'entreprises bénéficiaires, nombre d'exploitants agricoles bénéficiaires) Périodicité : A la fin du projet (17 mois après le décaissement)</p>
CML 1422	<p>Rapport d'exécution technique et financière Détail du contenu : PMT actualisé avec prêts MLT octroyés sur l'année écoulée et encours de crédit incluant sous forme de listing de projet suivant le modèle élaboré conjointement avec l'AFD détaillé par catégorie de bénéficiaire, par type d'investissement, par maturité + suivi des ratios Périodicité : Annuelle</p>

A la lumière de ces observations, il est facile de constater que le nombre de documents de suivi exigés par l'AFD a diminué au cours du temps. Par ailleurs, le niveau de détail à fournir évolue également, avec plus de détail requis sur la ligne 1350 par rapport à la 1237, mais un niveau d'exigence plus élevé sur les indicateurs d'impact (emplois créés, taux de réussite aux examens, etc.) pour la ligne 1237. Pour permettre le suivi de l'impact de la ligne de bilan 1422, l'AFD a proposé des indicateurs et imposé un reporting annuel sur la situation financière de la banque (ratios prudentiels notamment) et l'avancement de la mise en œuvre de son PMT. Avec un tirage de la ligne en une seule fois et en l'absence d'avis de non-objection pour les utilisations, il en effet compliqué de mettre en place des reportings suggérant un lien explicite et exclusif entre des crédits aux utilisateurs finaux et la ligne globale du bailleur.

De plus, il convient de noter que la liste des indicateurs que l'AFD souhaite suivre diffère entre les conventions et n'est pas toujours cohérente avec ce qui est envisagé dans les différentes notes d'instruction associées.

Par exemple, la mission d'évaluation qui a été réalisée durant l'instruction de la ligne de crédit 1350 a montré que la BNDA n'avait pas mis en place de démarche particulière pour cibler et suivre les secteurs éligibles sur ces précédentes lignes de crédit (notamment la CML 1324). En étant très précis sur les catégories de clients à privilégier pour le financement d'investissements, l'AFD s'est retrouvée confrontée aux difficultés de la BNDA en matière de suivi/reporting, attribuable notamment à la segmentation peu précise de sa clientèle et à un système d'information mal adapté aux exigences de l'AFD. Ce point avait fait l'objet de discussions lors des négociations entre l'AFD et la BNDA entraînant la co-construction du

tableau de reporting applicable à la ligne 1350 en fonction des capacités internes de la BNDA. Ce type d'évolution contribue à expliquer le manque de cohérence qui peut parfois être observé entre les dispositifs de suivi reporting proposé par l'AFD sur ses différentes opérations. Ce défaut d'harmonisation est susceptible de peser sur la capacité de la BNDA à s'approprier les enjeux et les conditions d'un reporting réussi.

Il convient toutefois de nuancer ce point en soulignant que la question du reporting a fait l'objet de nombreuses discussions entre l'AFD et la BNDA qui ont eu le mérite, si ce n'est pas d'améliorer les procédures, au moins de sensibiliser les agents à leur utilité.

En effet, pour instruire la ligne de crédit 1422, l'AFD s'est appuyée sur les résultats du reporting de la ligne 1350 et s'est servie de cette occasion pour aider la BNDA à affiner son suivi de l'usage des fonds. La même démarche avait été appliquée pour construire le fichier de suivi de la ligne 1350 à partir de celui établi pour la précédente ligne 1324. Ces discussions ont semblé-t-il être assez fastidieuses mais ont permis d'aboutir à un listing assez détaillé, bien que relativement artisanal, des prêts financés aux conditions d'éligibilité de la ligne de crédit.

D'une manière plus générale, si les appuis de l'AFD ont permis la sensibilisation de certains agents aux enjeux associés au reporting de l'usage des fonds, un important travail reste néanmoins à faire pour garantir un niveau d'appropriation minimal des objectifs des projets et de l'usage des fonds accordé par l'AFD. Ainsi, outre la validation des objectifs et des indicateurs de suivi au moment de la négociation et leur formalisation dans la convention de crédit, il convient de s'assurer que ces derniers sont bien diffusés au sein la BNDA afin que les agents soient responsabilisés et qu'ils disposent des moyens adéquats pour mettre en œuvre ce suivi. Cet effort de sensibilisation doit être fait à tous les niveaux de la BNDA, depuis la direction générale jusqu'au département du suivi de portefeuille en passant par les chargés d'affaires. Un appui spécifique pourra être envisagé là où des faiblesses sont identifiées (sous forme d'AT, ex : appui à l'origination de projets, appui au suivi de portefeuille, amélioration des SI...).

Conclusion de la question évaluative n° 5.a :

Les interventions de l'AFD ont permis à la BNDA d'améliorer le suivi et le reporting de ses engagements, mais des progrès importants restent à faire pour formaliser et harmoniser les procédures associées. Une coordination avec les autres bailleurs serait certainement utile. La KfW nous a dit demander (et obtenir..) un reporting trimestriel, mais que là aussi leur qualité pouvait sans doute être améliorée. L'un des principaux enjeux demeure sans doute l'appropriation par les agents de la BNDA des enjeux associés au suivi de l'usage des fonds et plus généralement des implications associées à l'utilisation des financements accordés par l'AFD. Un diagnostic des capacités ciblé sur ces enjeux serait sans doute utile dans une perspective d'amélioration à long-terme des capacités de gestion par la BNDA des fonds qui lui sont accordés.

L'évolution des attentes de l'AFD d'une ligne de crédit à l'autre, n'a sans doute pas facilité l'appropriation par la BNDA de cet exercice.

NOTE D : (PLUTOT INSATISFAISANT)

Question évaluative n°5.b :

Le dispositif de suivi des interventions de l'AFD auprès de la BNDA a-t-il été mis en place de manière efficace ?

Concours	Rapports requis au titre de la convention	Respect effectif des obligations contractuelles
CML 1237	Listing des prêts éligibles Périodicité : Trimestrielle	A confirmer (a priori oui jusqu'à réaffectation)
	Rapport d'exécution technique et financière Périodicité : Semestrielle	A confirmer (a priori oui jusqu'à réaffectation)
	Reporting d'utilisation des fonds Périodicité : Semestrielle	A confirmer (a priori oui jusqu'à réaffectation)
	Rapport général d'exécution du projet Périodicité : A la fin du projet	A confirmer
CML 1350	Rapport d'exécution technique et financière Périodicité : Semestrielle	A confirmer
	Reporting d'utilisation des fonds Périodicité : Semestrielle	Partiellement (1fois)
	Rapport général d'exécution du projet Périodicité : A la fin du projet	Non
CML 1422	Rapport d'exécution technique et financière Périodicité : Annuelle	Partiellement (1fois)

Formalisation des procédures de suivi

D'une manière générale, peu de documents de suivi semblent avoir été produits spontanément par la BNDA, et ce malgré les obligations contractuelles auxquelles elle était soumise dans ses différentes conventions de crédit. Même si cet élément n'apparaissait pas explicitement dans la convention de subvention associée à la ligne 1237, nous comprenons que l'un des objectifs de l'assistant technique international recruté pour faciliter la mise en œuvre du programme de développement d'une offre éducative post-primaire était d'appuyer la BNDA dans le respect de ses engagements de redevabilité. L'assistant technique n'a pour l'heure pas pu être interrogé et la BNDA n'a semble-t-il pas gardé de traces du reporting réalisé. Les personnes en charges de ce projet pour l'AFD ont depuis quitté leurs fonctions. Les éléments contenus dans les aide-mémoires de mission réalisés par l'AFD pendant la mise en œuvre du projet semblent toutefois indiquer que ces informations ont bien été produites et présentées à l'AFD à sa demande. Des éléments concernant les conditions financières et les

types de bénéficiaires ont par exemple été communiquées à l'AFD qui les a retranscrits dans sa mission de supervision de janvier 2012. Nous n'avons cependant pas pu obtenir copie des documents sur lesquels se fondaient ces analyses. De même, il n'a pas été possible de vérifier que les éléments de suivi demandés à la suite de la réallocation des fonds en 2013 (avenant 3 de la convention de crédit) ont bien été fournis à l'AFD. L'article 7 de la convention (justificatif de l'utilisation des fonds et indicateurs de résultats) faisait mention de l'obligation pour la BNDA de fournir un listing des crédits octroyés et comprenant à minima le nom, la forme juridique, la date de délivrance de l'agrément de l'IMF ainsi que le montant, la maturité et l'objet du crédit. Or, l'unique document de suivi disponible correspond à une lettre adressée par la BNDA à l'AFD demandant la fin de la justification des fonds et justifiant cette demande par les difficultés rencontrées à trouver des IMFs solvables à refinancer. Cette requête incluait une courte description des fonds utilisés incluant le nom des IMF bénéficiaires de la ligne ainsi que la date, le montant du crédit et la part de refinancement sur la ligne AFD. Au regard des informations disponibles, il semblerait donc que la BNDA n'ait respecté ses engagements de suivi reporting, que sur la période où était présent l'assistant technique international (c'est-à-dire avant réallocation des fonds), l'interruption étant probablement due au contexte particulier post-crise et à la suspension du contrat dudit expert.

Le reporting sur l'utilisation des fonds de la ligne 1350, prévu dans la convention, a fait l'objet d'une concertation étroite entre l'AFD et la BNDA. Le cadre de suivi de cette ligne de crédit avait en effet été co-construit par l'AFD et la BNDA à partir du retour d'expérience sur la précédente ligne de crédit 1324, dont le fichier de suivi était d'ailleurs exigé par l'AFD comme condition suspensive au premier décaissement de la ligne 1350. Cependant, les premiers fichiers de suivi qui avaient été transmis à l'AFD au titre de la convention 1350 n'avaient pas donné satisfaction car ils n'étaient pas exhaustifs et faisaient apparaître de nombreuses incohérences et incompatibilités avec les critères d'éligibilités imposés par l'AFD (conditions financières des crédits octroyés notamment). Après plusieurs mois d'échanges entre l'AFD et la BNDA, le document de suivi a été jugé conforme aux attentes de l'AFD, même s'il a pu subsister quelques incohérences (sur les caractéristiques de certains prêts, telles que les maturités). Il convient toutefois de noter, que malgré l'obligation pour la BNDA de réaffecter les remboursements de crédits à des investissements éligibles, le fichier de suivi ne couvrait que la première phase de crédits octroyés. Par ailleurs, les informations les plus récentes mises à disposition du Consultant suggèrent que le rapport d'achèvement du projet, prévu 17 mois après le décaissement, n'a pas encore été remis à l'AFD.

Les propositions formulées par l'AFD pour le suivi de l'usage de la ligne 1422 ont été élaborées à partir des discussions sur la ligne 1350. Contrairement aux autres lignes, le listing était exigé en une fois, à l'achèvement du projet, en même temps que les points d'avancement annuels des PMT successifs et le suivi des ratios prudentiels. Un rapport de suivi de l'avancement du projet au 30/06/2019 présentant l'évolution des principaux ratios prudentiels de la BNDA a bien été fourni par la BNDA. En revanche aucun rapport annuel ne semble avoir été fourni incluant le listing des projets financés ou refinancés.

Plus généralement, les différents entretiens menés auprès de la BNDA montrent que l'exercice de suivi/reporting n'est pas encore réellement formalisé, même si on constate une nette amélioration depuis 2019. En effet, les différents documents produits le sont avec retard et émanent plutôt d'un suivi de l'AFD que d'un reporting proactif de la BNDA sur ses engagements.

Qualité du reporting

Des observations sur la qualité du reporting émerge le constat d'une amélioration progressive mais lente des documents produits par la BNDA. Les premiers appuis financiers de l'AFD n'ont pas pu bénéficier d'un suivi de qualité, probablement en raison d'une mauvaise connaissance des agents de la BNDA des enjeux de redevabilité et plus largement de suivi/contrôle de l'affectation des fonds mais aussi d'un manque de coordination avec l'AFD sur la question. Le dispositif prévu pour suivre l'usage des fonds de la ligne 1237 pendant les deux premières années avait pu limiter les risques associés, grâce à la présence sur le terrain de l'assistant technique international. Ce dernier avait appuyé la BNDA en consolidant chaque semestre les informations sur l'usage des fonds. Bien que très utile sur la durée du déploiement de l'assistance technique, la disparition de cette dernière a impacté de manière négative la qualité des reportings sur l'usage des fonds réalloués.

Il semble que les échanges qui étaient consacrés à l'amélioration du fichier de suivi de l'usage de la ligne 1350 a permis une inflexion notable de la qualité des informations produites, comme le montre le nombre bien plus restreint d'allers/retours qui ont été nécessaires pour extraire des données sur les crédits octroyés entre 2017 et 2019. Si la BNDA paraît s'être bien approprié les enjeux de l'exercice, elle demeure tout de même contrainte par son système d'information dont il est difficile de tirer des données facilement exploitables. L'exercice de suivi demeure donc très long et très manuel, le rendant par conséquent sujet à des imprécisions ou à des incohérences.

Toutefois, les exigences de plus en plus fortes imposées par l'AFD pour justifier l'utilisation des fonds ont eu un impact positif sur la qualité du suivi et la sensibilisation des agents de la BNDA à l'importance de cet exercice. Les points focaux de la BNDA qui sont en charge de communiquer avec les agences sur les ressources AFD disponibles et les critères d'éligibilités associés sont de plus en plus autonomes sur la centralisation et la remontée des données. Le principal obstacle qui demeure aujourd'hui est apparemment lié à la qualité des données fournies par le système d'information et l'absence de procédures permettant le suivi des engagements pris par la BNDA au titre de ses différentes conventions.

Conclusion de la question évaluative n° 5.b :

L'implication des agents de l'AFD pour appuyer la BNDA dans la réalisation de ses obligations de reporting a sans doute permis une amélioration de leur efficacité. L'assistance technique prévue dans le cadre de la ligne 1237 avait en tout état de cause nettement facilité le suivi, mais sa suspension a eu lieu avant que n'ait été réalisé le transfert de compétences vers la BNDA.

En ce qui concerne l'exhaustivité des reportings et le respect d'indicateurs de gestion de la BNDA vis-à-vis de l'AFD, cette dernière est relativement peu exigeante et a tendance à ajuster d'une ligne à l'autre, ses exigences aux capacités de la BNDA à les respecter, plutôt que d'aider la BNDA à être plus attentive au respect des engagements qu'elle a pris.

NOTE D : (PLUTOT INSATISFAISANT)

Question évaluative n°5.c :

Le dispositif de suivi des interventions mis en place au sein de l'AFD a-t-il été efficace ?

Le dispositif déployé par l'AFD pour suivre la mise en œuvre des lignes de crédit a été assez inégal, tant par le nombre et la qualité des indicateurs suivis que par les moyens mis en œuvre. Ainsi, le programme d'appui au système éducatif privé post-primaire a bénéficié d'une instruction longue qui a permis de structurer les différentes composantes du projet et d'élaborer un cadre logique complet avec des indicateurs de suivi quantifiables. Bien que les événements de 2012 aient mis un terme au projet tel qu'il avait initialement été envisagé, la présence d'un assistant technique qui réalisait des missions pour constater l'avancement des projets dans les régions et centralisait l'information pour établir un reporting conforme aux attentes de l'AFD offrait une garantie à cette dernière sur l'usage de ses fonds. La seconde phase du projet est quelque peu particulière et ne semble pas avoir fait l'objet d'un suivi particulier de l'AFD. En outre, l'absence de cadre logique actualisé au moment de la réaffectation des fonds a sans doute rendu tout suivi plus difficile à mettre en œuvre. Sur ce projet, quatre missions ont pourtant été réalisées par les agents du siège de l'AFD entre l'instruction et la clôture du projet.

La ligne de crédit 1350 a été instruite dans l'urgence pour aider la BNDA à retrouver un fonctionnement normal après la crise de 2012. Elle n'a donc pas fait l'objet d'un travail spécifique de réflexion sur la logique d'intervention et son suivi. Plusieurs itérations ont d'ailleurs été nécessaires au sein de l'AFD et avec la BNDA pour définir clairement l'utilisation souhaitée pour la ligne de crédit. A cette absence de formalisation d'un cadre logique s'ajoute le fait que l'objet de la ligne de crédit portait sur le refinancement de plus petits investissements dispersés à travers le pays et dont les résultats concrets étaient par définition plus difficile à mesurer. Ainsi, la ligne de crédit 1350, décaissée et utilisée en moins de deux ans n'a pas fait l'objet d'un suivi spécifique du siège. L'effort a principalement porté sur l'accompagnement quotidien des interactions de l'AFD Bamako avec les agents de la BNDA et le suivi des obligations de la BNDA exigibles au titre de la convention. Une seule mission a été réalisée par les équipes du siège de l'AFD et elle a eu lieu durant la phase d'instruction du projet.

Le constat est sensiblement identique pour la ligne de crédit 1422 même si la nature de la ligne de crédit (ligne de bilan) justifie mieux le fait que l'AFD n'ait alloué que peu de ressources à la supervision de sa mise en œuvre. En outre, il apparaît que le dispositif de suivi interne à la BNDA avait été bien cadré puisqu'il avait fait l'objet de discussions dédiées au moment de l'instruction du projet. Un cadre logique et des indicateurs de suivis très pragmatiques, reposant essentiellement sur le suivi des indicateurs de stabilité financière de la BNDA, ont également permis de faciliter le suivi de la mise en œuvre du projet.

Conclusion de la question évaluative n° 5.c:

Le dispositif mis en place par l'AFD pour suivre la mise en œuvre de la ligne 1237 était plus ambitieux que pour les lignes de crédit qui ont suivi, sans doute en raison de la nature programmatique de ce projet et du contexte de crise dans lequel s'est déroulé sa mise en œuvre.

D'une manière générale, l'AFD aurait certainement intérêt à mieux formaliser et définir, au moment de l'instruction, le suivi des lignes de crédit, en particulier lorsqu'il s'agit de lignes

multisectorielles qui ne sont pas supervisées par ailleurs par une division technique de l'AFD (comme c'était le cas sur la ligne 1237 avec la division éducation). A cet égard, l'élaboration d'un cadre logique détaillé pour chaque ligne de crédit permettrait d'en faciliter le suivi et d'assurer la cohérence d'ensemble des exigences et, plus largement, des objectifs d'intervention de l'AFD.

NOTE D : (PLUTOT INSATISFAISANT)

C.6. **QE6 - QUELLE A ETE LA VALEUR AJOUTEE DE L'AFD DANS L'ACCOMPAGNEMENT A LA BNDA ?**

Question évaluative n°6 :

Quelle a été la valeur ajoutée de l'AFD dans l'accompagnement à la BNDA, notamment par rapport aux autres bailleurs de fonds ?

Les entretiens menés avec les différentes parties prenantes du projet mettent en lumière plusieurs éléments illustrant la valeur ajoutée de l'AFD dans l'accompagnement de la BNDA :

Importance sur la stabilité financière de la BNDA

Historiquement, l'AFD est le plus important pourvoyeur de fonds de la BNDA (respectivement 56% et 57% des encours hors marché monétaire de la BNDA à fin 2018 et fin 2019). A ce titre, elle a contribué très largement au maintien de la stabilité financière de la banque et de sa notation de crédit associée. Au fil des années, l'AFD a su répondre rapidement et efficacement aux besoins formulés par la BNDA, comme le démontre le résultat des négociations récentes sur la ligne de crédit 1422, pour laquelle l'AFD a finalement accédé à la demande de la BNDA pour un refinancement de 30M€, contre 20M€ initialement envisagés par les équipes du siège de l'AFD. De plus, la rapidité avec laquelle l'AFD est capable de mobiliser des fonds permet à la BNDA de réagir rapidement pour équilibrer ses indicateurs financiers lorsqu'ils se dégradent.

L'AFD contribue ainsi à faire de la BNDA une banque de développement avec des fondamentaux financiers solides. Sa participation régulière et importante au refinancement de la BNDA contribue à l'équilibre de la banque dans un environnement très contraignant où les ressources sont souvent chères et difficiles d'accès.

Accompagnement vers une diversification des clients

L'un des objectifs constants de l'AFD dans son partenariat avec la BNDA est l'accompagnement vers une plus grande diversification de son portefeuille de clients. Contrairement à d'autres bailleurs comme la KfW, l'AFD a appuyé la BNDA dans le développement de ses activités sur plusieurs secteurs différents (écoles, IMF, tourisme, transport, commerce, etc.). Cette stratégie a conféré à l'AFD une meilleure vision d'ensemble des besoins de la BNDA, élargissant ainsi les liens historiques établis et positionnant l'Agence comme un bailleur plus souple et

plus « polyvalent ». De manière implicite, l'AFD encourage ainsi la BNDA dans une évolution de son modèle vers une banque universelle présente aussi sur des secteurs très concurrentiels.

L'expérience menée sur la ligne de crédit 1237 en est un exemple un peu différent puisqu'elle a permis d'accompagner la BNDA dans l'exploration d'un nouveau secteur structurant pour le pays et sur lequel elle était, comme les autres banques, jusqu'alors assez peu active. Les interactions entre la BNDA, le Ministère de l'éducation nationale et les divisions opérationnelles de l'AFD ont très bien fonctionné et ont permis à la BNDA de s'approprier les enjeux liés au financement d'établissements éducatifs, notamment grâce à l'implication du Ministère de l'instruction et poursuivie ensuite avec la mobilisation d'un assistant technique. Il s'agit là d'un exemple type d'appui de l'AFD à une politique publique à travers l'intermédiaire d'une banque publique de développement.

Valeur ajoutée de la synergie/complémentarité avec les autres partenaires techniques et financiers (en particulier avec la DEG)

Il ressort des entretiens menés avec les parties prenantes que la principale force de l'AFD tient au fait qu'elle intervient aux côtés d'autres partenaires techniques et financiers étrangers et que l'impact collectif des accompagnements joue un rôle plus important que les influences individuelles combinées.

En effet, bien que les partenaires techniques et financiers (PTF) de la BNDA n'aient pas tout à fait le même positionnement et n'actionnent pas toujours les mêmes leviers d'action, ils contribuent ensemble à un équilibre financier et organisationnel qui fait la force de la BNDA. Aujourd'hui, la DEG, l'AFD et le Crédit Coopératif détiennent plus de 50% du capital, ce qui réduit vis-à-vis de l'extérieur le risque d'un interventionnisme excessif de l'Etat malien. De plus, la présence de la DEG permet d'éviter un face-à-face franco-malien.

Le rôle d'actionnaire fondateur de l'AFD est, s'il en était besoin, un gage de sérieux et de solidité vis-à-vis des partenaires de la BNDA et du régulateur. Ses différentes contributions à la gouvernance et au management de la BNDA (notamment jusqu'au début des années 2000 avec le détachement d'agents à des postes de direction par exemple), lui offrent une vision plus complète des enjeux auxquels est (ou a été) confrontée la BNDA.

Cela n'empêche pas l'AFD d'être en pointe sur certaines thématiques (climat/genre) et d'inciter la BNDA à s'emparer de ces sujets qui ne sont pas naturels pour une banque commerciale.

Conclusion de la question évaluative n°6 :

La valeur ajoutée de l'AFD réside principalement dans sa contribution à la stabilité financière de la BNDA et dans son positionnement de partenaire historique, réactif et exigeant sur l'évolution de la banque sur des sujets tels que le développement durable ou l'importance accordée aux problématiques du genre. Son double rôle d'actionnaire/prêteur permet à l'AFD de contribuer, par l'intermédiaire de la BNDA, à la mise en œuvre de politiques publiques choisies pour leur pertinence avec les besoins nationaux et leur cohérence avec la stratégie d'intervention de l'AFD au Mali. Enfin, le rôle d'actionnaire fondateur de l'AFD est un gage de

sérieux et de solidité vis-à-vis des partenaires de la BNDA et du régulateur. Il confère à l'AFD une vision plus complète des enjeux auxquels doit faire face la BNDA.

NOTE B : (SATISFAISANT)

D. CONCLUSIONS

Un partenariat mutuellement bénéfique

La relation historique qui s'est bâtie entre l'AFD et la BNDA depuis sa création s'est confirmée ces dernières années comme étant bénéfique pour les deux institutions.

Pour la BNDA, l'AFD-bailleur offre des ressources longues, précieuses parce que rares, qui lui permettent de respecter sa mission de banque de développement en les employant dans le secteur agricole et auprès des PME/PMI trop délaissées par le secteur bancaire traditionnel. L'AFD-actionnaire offre par ailleurs à la BNDA un gage de stabilité vis-à-vis de ses partenaires et du régulateur. Enfin, l'AFD est un partenaire qui a permis à la BNDA de développer en interne certains outils opérationnels lui permettant, dans une certaine mesure, de mieux suivre l'impact de ses opérations (à travers l'assistance technique ou indirectement en imposant le respect de certains engagements contractuels).

Pour l'AFD, ce partenariat lui permet d'être présente dans des régions où le contexte sécuritaire lui empêche d'intervenir directement (Nord du Mali notamment) et d'élargir son champ d'action à des bénéficiaires sinon trop petits pour qu'elle puisse les atteindre à travers ses outils d'intervention traditionnels. L'AFD a également facilité le travail de la BNDA en lui donnant les moyens financiers d'accompagner le pays à sortir des crises sécuritaires auxquelles il a été confronté. En outre, à travers la BNDA, l'AFD est en mesure d'encourager la prise en compte de certaines thématiques nouvelles (climat, genre par exemple) qui ne sont pas usuelles pour des banques de ce type.

Mais dont certains aspects doivent être surveillés avec attention

Gestion du rôle actionnaire/bailleur

Contrairement à la DEG/KfW, l'AFD ne distingue pas de manière claire dans son organisation le double rôle actionnaire/bailleur qu'elle est amenée à remplir. De plus, en l'absence de lignes directrices permettant à l'AFD de mieux appréhender ce double rôle, il n'est pas exclu que des contradictions puissent apparaître dans le futur entre ses deux positionnements (par exemple concernant le risque de change ou le positionnement stratégique de la BNDA sur des secteurs comme la digitalisation ou la banque à distance qui sont pertinents pour ses actionnaires mais moins pour ses bailleurs). Ce dernier point devrait cependant être résolu prochainement, puisqu'une réflexion est actuellement menée par l'AFD pour formaliser les principes de son intervention en tant qu'actionnaire et en cadrer les implications opérationnelles.

Sur l'accès aux ressources

Le rôle prépondérant de l'AFD et des autres bailleurs de fonds historiques de la BNDA semble limiter la motivation de la BNDA à rechercher activement d'autres sources de financement, entraînant de fait une dépendance forte de la BNDA à des ressources longues en devises auprès d'un trop petit nombre de partenaires.

Sur la pertinence du fléchage des fonds

La mise en œuvre des lignes de crédits a montré qu'il était difficile de suivre avec précision l'usage qui est fait des fonds, en particulier en l'absence d'un reporting de qualité. La

pertinence d'appliquer des critères d'éligibilité trop précis pour justifier l'usage des fonds peu sans doute être questionnée si les critères en question ne permettent pas de couvrir des besoins spécifiquement identifiés dans le cadre d'une analyse de marché sectorielle (comme ce fut le cas de les ligne 1237 et 1350 par exemple).

Sur le reporting

Une attention insuffisante jusqu'à présent a été portée au respect par la BNDA de ses obligations de reporting. Trop peu de documents ont finalement été produits spontanément et dans les temps et périodicité requise par la BNDA, sans doute en raison d'un manque de capacités et de moyens pour suivre ses engagements au titre de ses conventions de crédit.

Le manque d'homogénéité des obligations contractuelles imposées par l'AFD à la BNDA renforce sans doute les difficultés de la BNDA à respecter ces engagements.

E. LEÇONS ET RECOMMANDATIONS

En regard des principales conclusions de l'analyse évaluative, un certain nombre de leçons et de recommandations sont proposées. Elles sont réparties en trois groupes :

- 1/ Leçons et recommandations d'ordre général sur la démarche partenariale AFD/BNDA;
- 2/ Leçons et recommandations destinées aux parties prenantes maliennes ;
- 3/ Leçons et recommandations spécifiques pour l'AFD.

Au sein de chaque groupe, les leçons et recommandations sont classées par ordre d'importance croissant.

Leçons et recommandations d'ordre général sur la démarche partenariale AFD/BNDA

- **Sur la gouvernance** : Il est proposé d'encourager le Conseil d'Administration à choisir ses nouveaux administrateurs indépendants parmi plusieurs profils, sur présentation de CVs.
- **Sur le détachement d'experts au sein de la direction de la BNDA** : Il est recommandé de reconsidérer l'option consistant à placer un cadre détaché, comme ce fut le cas au début des années 2000 lorsqu'un agent de l'AFD était Secrétaire Général de la BNDA, ou à apporter une assistance technique permanente auprès de la direction de la BNDA. Ces renforts pourrait par exemple concerner la question de la mobilisation des financements internationaux complémentaire des trois bailleurs actuels, la mise en place de procédures de suivi des engagements de reporting, la communication interne et externe de la banque, l'accompagnement des décisions de crédits liés à des thématiques relativement nouvelles (Climat, par exemple, thématique qui est, de ce que nous comprenons, un élément important dans la nouvelle ligne de crédit actuellement à l'instruction).
- **Sur l'affectation des ressources** : Les besoins de ressources de moyen-long terme est explicité dans les PMT qui sont validés en comité d'administration ou en assemblées générales. Avec un tirage de la ligne en une seule fois et en l'absence d'avis de non-objection pour les utilisations, il paraît difficile et peu éclairant de demander des reportings suggérant un lien explicite et exclusif entre des crédits aux utilisateurs finaux et la ligne globale du bailleur.

Leçons et recommandations destinées à la BNDA

- **Sur la formalisation des relations avec ses organismes consulaires** : La BNDA bénéficierait certainement d'un renforcement de sa collaboration avec l'ACMAP et la CCIM, puisque ces deux organismes ont une bonne connaissance de la clientèle ciblée par la BNDA. Cette coopération renforcée pourrait prendre la forme de séminaires ou de groupes de travail organisés régulièrement.
- **Sur la consolidation des fonds propres de la banque** : La BNDA aurait une capacité de prêt plus importante si elle consolidait ses fonds propres en réduisant ou supprimant

la part de bénéfice distribué sous forme de dividendes. Le caractère mixte de la BNDA “banque de développement distribuant des crédits bonifiés en faveur de secteurs précis” / “banque universelle affrontant la concurrence sur de nombreux autres secteurs” n’en facilite pas la visibilité, ni la définition d’une politique de retour sur investissement pour les actionnaires. Il est vrai que le gouvernement malien, sans doute d’une manière générale le plus en demande de cette ressource, entend revendre les actions acquises de la BPCE à des actionnaires privés qui ne remettraient pas en cause la stratégie de la BNDA, c’est à dire qui ne se soucieraient que du retour sur leur investissement

- **Sur la diversification des ressources financières** : La BNDA aurait sans doute intérêt à diversifier ses sources de financements à long terme, comme l’encouragent à le faire ses actionnaires. En effet, ce sont les 3 actionnaires/bailleurs historiques de la BNDA qui assurent l’essentiel de ses ressources à long terme. Or, depuis les dix dernières années, l’effort de diversification des ressources est demeuré assez limité et a consisté principalement en la mobilisation du Fonds Desjardins pour un montant modeste. Cette situation fait peser un risque de dépendance de la BNDA aux ressources concessionnelles obtenues auprès de ses bailleurs. En effet, même si un tel événement semble peu plausible aujourd’hui, le retrait de l’un de ses bailleurs pourrait avoir de graves conséquences sur la stabilité financière de la BNDA. En diversifiant ses ressources, la BNDA pourrait également bénéficier de la mobilisation de ressources en Francs CFA, certes plus coûteuses, mais qui lui permettrait de se prémunir au moins partiellement contre son risque de change.

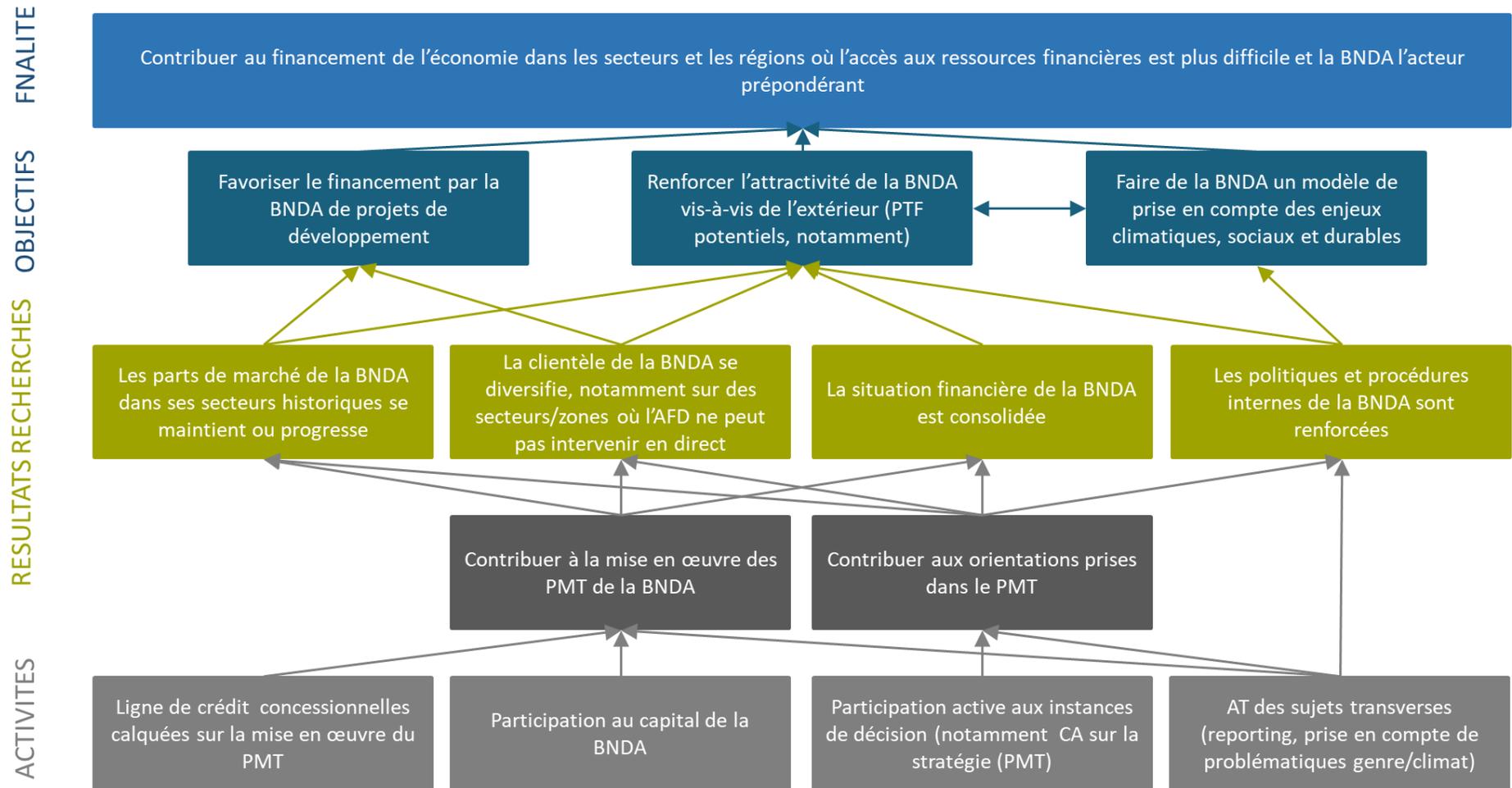
Leçons et recommandations spécifiques à l’AFD

- **Sur sa politique interne d’actionnaire/bailleur** : En documentant sa politique d’actionnaire de long terme de la BNDA et en la déclinant avec des objectifs et des instructions à transmettre aux administrateurs, l’AFD pourrait mieux garantir la continuité de son positionnement. Plus largement, il serait sans doute utile de formaliser la distinction opérationnelle et stratégique qui doit découler du double positionnement bailleurs/actionnaire qu’occupe l’AFD vis-à-vis de la BNDA.
- **Sur l’appui technique** : L’AFD pourrait concentrer son intervention sur les besoins exprimés par la BNDA ou identifiés conjointement avec elle. L’un des axes d’appuis qui semble prioritaire aujourd’hui est lié au reporting et à la communication interne et externe (site internet). Nous comprenons par exemple que l’AFD a récemment accompli un grand chantier de mise à plat de son propre outil de suivi des conventions et qu’elle pourrait envisager, dans un futur qui n’est pas forcément immédiat, d’apporter un appui plus spécifique à la BNDA sur ces questions. Il manque sans doute, de la part de la BNDA, un recensement objectif de l’ensemble de ses besoins d’accompagnement, et une discussion ouverte avec l’ensemble de ses partenaires, bailleurs ou actionnaires, sur les moyens de répondre à ses besoins. La question de qui fournit l’assistance n’est pas fondamentale dans la mesure où cette assistance est fournie.
- **Sur le conditionnement de son appui financier** : l’AFD pourrait envisager de libérer ses ressources financières par tranche des lignes de bilan (en accompagnement de l’exécution des PMT) en les conditionnant à la réalisation de rapport d’exécution conformes et aux progrès accomplis dans la diversification de ses ressources. Ceci

inciterait sans doute la BNDA à plus de diligences dans le respect de ses engagements contractuels (en matière de reporting notamment).

- **Sur la formalisation de la concertation entre bailleurs et entre actionnaires** : Du point de vue de la BNDA, un certain nombre d'engagements seraient facilités par la réalisation par les bailleurs d'un travail d'homogénéisation de certains de leurs indicateurs de gestion (suivis au titre de leurs différentes conventions de crédit).
- **Sur le plafonnement des conditions financières appliquées par la BNDA** : Il s'agirait de fixer la limite maximale des conditions de crédit octroyées aux bénéficiaires finaux par rapport à la grille tarifaire en vigueur au moment de la négociation de ces crédits plutôt que par rapport à un taux théorique fixé dans la convention avec l'AFD et réputé valable pendant toute la durée de cette dernière.
- **Systematiser les missions de terrain du siège** : L'AFD pourrait chercher à exercer un suivi plus rapproché de la BNDA en systematisant/formalisant des missions régulières auprès de la BNDA (par exemple 1 an après le décaissement des conventions de crédit, réalisée par le siège ou l'agence) et/ou en formalisant l'accompagnement de l'agence à Bamako.

F. PROPOSITION DE LOGIQUE D'INTERVENTION STRATEGIQUE



LISTE DES ANNEXES

1. Termes de référence de l'évaluation;
2. Présentation détaillée de la méthode d'évaluation retenue
3. Liste des personnes interviewées
4. Liste des documents consultés
5. Calendrier de la mission
6. Compte rendu des entretiens
7. Tableau des résultats de l'enquête de terrain
8. Reportage enquête de terrain
9. Analyse descriptive de la BNDA (MAJ)
10. Cadre logique de l'intervention reconstruit ex post
11. Bilan des réalisations - tableau des indicateurs
12. Analyse des trois cadres logiques

