Résumé d'évaluation

Lignes de crédit et autres appuis de l'AFD en faveur de la Banque Nationale de Développement Agricole (BNDA) au Mali

Pays : Mali $ecteur : Financier / Agroindustriel / Education

Évaluateur: Nodalis Conseil
Date de l'évaluation: Septembre 2020

Données clés de l'appui AFD

Numéro de projet : CML 1237, CML 1350, CML 1422

Montants :

CML 1237 : 2 Milliards FCFA

CML 1350 : 5 Millions €

CML 1422 : 30 Millions €

Taux de décaissement : 100%

Signature de la convention de financement :

CML 1237 : 04/12/2009

CML 1350 : 26/02/2015

CML 1422 : 19/12/2017

Date d'achèvement :

CML 1237 : Juin 2019 (dernier avenant)

CML 1350 : Mai 2018 (avis ambassadeur)

CML 1422 : En cours

Durée : environ 10 ans

Contexte

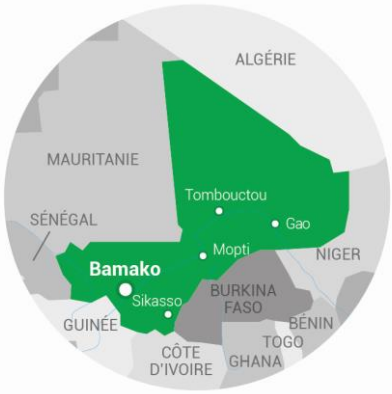
Les projets s'inscrivent dans le cadre d'un partenariat stratégique entre l'AFD et la BNDA qui remonte à la création de cette dernière au début des années 1980. L'AFD est à la fois le principal bailleur et l'un des principaux actionnaires de la BNDA. A ce titre, elle apporte différents appuis financiers et techniques à la BNDA et participe à ses instances de gouvernance. Depuis 2009, l'AFD a octroyé plusieurs lignes de crédits permettant à la BNDA de bénéficier de ressources financières de moyen-long terme pour financer ses opérations.

Intervenants et mode opératoire

L'autorité contractante : BNDA

Le bénéficiaire : BNDA

Ces projets ont été financés via des prêts non souverains à la BNDA.



Objectifs

Les objectifs spécifiques des accompagnements de l'AFD ont évolué dans le temps mais répondent à une finalité commune de contribution au financement de l'économie dans les secteurs et les régions où l'accès aux ressources financières est plus difficile et la BNDA l'acteur prépondérant. Plus spécifiquement, les objectifs poursuivis par l'AFD à travers son partenariat stratégique avec la BNDA peuvent se résumer par:

- Favoriser le financement par la BNDA de projets de développement
- Renforcer l'attractivité de la BNDA vis-à-vis de l'extérieur (Partenaires Technique et Financier potentiels, notamment)
- Faire de la BNDA un modèle de prise en compte des enjeux climatiques, sociaux et durables

Réalisations attendues

- Une ligne de crédit de 2 milliards de FCFA, d'une durée de 10 ans pour des prêts au secteur des écoles privées post primaire. Ces fonds ont été 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.
- Une ligne de crédit de 5 millions d'euros, d'une durée de 10 ans 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 pour consolider le bilan de la banque (CML 1422)

Sur la période 2009-2020, l'appui s'est également traduit par une participation active aux instances de décision de la BNDA et par plusieurs appuis techniques. Rappelons enfin que l'AFD est le second actionnaire de la BNDA

Appréciation de la performance

Pertinence/ Cohérence

L'analyse des documents stratégiques et opérationnels nous permet de conclure que les différents accompagnements de l'AFD étaient parfaitement pertinents en regard des besoins du marché et des priorités politiques nationales.

L'AFD répond clairement au mandat implicite et explicite de la BNDA en finançant par des ressources longues les Plans Moyen Terme de cette dernière. A ce titre, l'AFD contribue à améliorer la structure financière de la BNDA et ses objectifs stratégiques de diversification de son activité.

Enfin, l'accompagnement que réalise l'AFD auprès de la BNDA est pleinement 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 Conseil d'Administration.

Efficacité

Sur la gouvernance et la stratégie d'entreprise

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. Le suivi des décisions du conseil au niveau des départements opérationnels pourrait sans doute être approfondi.

Sur la situation financière de la BNDA

Les interventions de l'AFD 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 bailleur ou par devise.

Sur le portefeuille de la BNDA

Les lignes de crédit de l'AFD permettent à la BNDA de maintenir une position forte, notamment 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. Une implication, plus forte des organismes sectoriels consulaires dans les discussions lors de l'instruction des lignes de crédit pourrait sans doute s'avérer bénéfique.

Sur l'organisation de la BNDA

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

Efficience

Concessionalité

Les informations actuellement disponibles ne permettent pas de conclure que les secteurs ciblés par les lignes de crédit ont bénéficié de conditions sensiblement différentes de la clientèle de la BNDA prise dans son ensemble. On constate toutefois qu'elles n'ont pas souffert d'une prime de risque sectorielle. 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.

Dispositif de suivi

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. L'un des principaux enjeux demeure sans doute l'appropriation par les agents de la BNDA des implications associées à l'utilisation des financements accordés par l'AFD.

Impact

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.

Les appuis financiers de l'AFD n'ont pas eu d'influence particulière sur les ouvertures de compte à la BNDA, 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. 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.

Viabilité/durabilité

La durabilité du projet est satisfaisante. A travers son rôle d'actionnaire, l'AFD exerce une influence sur la stratégie, la gouvernance et la situation financière de la BNDA, lui permettant d'inscrire son action dans la durée.

Valeur ajoutée de l'appui AFD

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 climat ou la prise en compte du genre. Par ailleurs, 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.

Conclusions et enseignements

Le partenariat qui s'est noué entre l'AFD et la BNDA est mutuellement bénéfique. L'AFD offre des ressources financières qui permettent à la BNDA de respecter sa mission de banque de développement en les employant dans des secteurs trop délaissées par le secteur bancaire traditionnel. L'AFD est également 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 de mieux suivre l'impact de ses opérations.

Certains aspects doivent toutefois être surveillés avec attention. En effet, l'AFD ne distingue pas clairement dans son organisation les implications de son double rôle actionnaire/bailleur, qui pourrait être source de contradictions. De plus, la prépondérance de l'AFD et des autres bailleurs historiques entraine de fait une dépendance forte de la BNDA à des ressources longues en devises auprès d'un trop petit nombre de partenaires. Enfin, l'absence d'un reporting de qualité, rend difficile le suivi de l'usage des fonds. La pertinence d'appliquer des critères d'éligibilité trop précis pour justifier l'usage des fonds peut sans doute être questionnée si ces critères ne permettent pas de couvrir des besoins spécifiquement identifiés dans une analyse de marché sectorielle.