



## Évaluation des opérations

Évaluation de l'activité de prêt intermédié  
de la BEI au titre de la Facilité d'investissement  
dans les pays ACP

Juillet 2017



Rapport d'évaluation synthétique

Juillet 2017

# Évaluation de l'activité de prêt intermédié de la BEI au titre de la Facilité d'investissement dans les pays ACP

Évaluation des opérations, EV

---

La présente évaluation a été réalisée par Sabine Bernabè (responsable de l'équipe), Emmanuel Pondard, Daniela Stoicescu (experts en évaluation) et Judith Goodwin (analyste). Marco Mota, Marie Egret (experts en évaluation) et André Passet (assistant) ont également contribué à sa réalisation. L'évaluation a débuté sous la supervision de Kristin Lang, qui était alors la responsable de l'équipe.

CSIL (consortium COWI) et Luke Sweeney ont contribué aux travaux en qualité de consultants.

---

**Ivory Yong-Prötzel**  
Chef de la division Évaluation des opérations

## **Clause de non-responsabilité**

Les avis et évaluations qui figurent dans le présent rapport reflètent les avis des services chargés de l'évaluation des opérations et ne représentent pas nécessairement les points de vue de la direction de la BEI ou de son Conseil d'administration.

La BEI a une obligation de confidentialité envers les propriétaires et les exploitants des projets mentionnés dans le présent rapport. Ni la BEI ni les consultants qui ont étudié ces projets ne communiqueront à un tiers des informations couvertes par cette obligation et ils s'interdiront d'accéder à toute demande de divulgation d'autres informations ou de chercher à en obtenir l'autorisation des sources qui les détiennent.

## TABLE DES MATIERES

<b>Résumé analytique</b> .....	<b>I</b>
<b>Réponse du Comité de direction</b> .....	<b>V</b>
<b>1. Introduction : mandat d'évaluation, méthodologie et périmètre</b> .....	<b>1</b>
<b>2. L'activité de prêt intermédié : contexte, objectifs et produits</b> .....	<b>4</b>
2.1 Contexte et objectifs .....	4
2.2 Produits de prêt .....	7
<b>3. Vue d'ensemble du portefeuille</b> .....	<b>10</b>
3.1 Signatures et décaissements .....	10
3.2 Répartition géographique.....	12
<b>4. Améliorer l'accès aux financements pour les entreprises ou initiatives de petite et moyenne dimension</b> .....	<b>14</b>
4.1 Le produit répond-il aux besoins des bénéficiaires finaux ? .....	14
4.2 Les PIBM encouragent-ils les intermédiaires financiers à accorder des prêts en faveur d'entreprises ou d'initiatives de petite et moyenne dimension ? .....	19
4.3 Les PIBM ont-ils amélioré l'accès aux financements pour les bénéficiaires finaux ? ...	21
<b>5. Renforcement du secteur financier et des intermédiaires</b> .....	<b>28</b>
5.1 Les PIBM ont-ils contribué à élargir et à approfondir les secteurs financiers locaux ? .	28
5.2 Les PIBM ont-ils contribué à renforcer les intermédiaires financiers ? .....	32
<b>6. Gestion du cycle des projets financés au moyen de PIBM</b> .....	<b>34</b>
6.1 Le cycle des projets financés au moyen de PIBM .....	34
6.2 Risques, volumes et diligence.....	35
6.3 Gestion du cycle des projets et objectifs stratégiques .....	36
6.4 Suivi.....	38
6.5 Rapportage.....	42
<b>7. Conclusions et recommandations</b> .....	<b>45</b>
<b>Annexe 1 : Mandat d'évaluation et approche</b> .....	<b>A-1</b>
<b>Annexe 2 : Logique d'intervention</b> .....	<b>A-13</b>

## LISTE DES ENCADRES

Encadré 1 : Recommandations .....	IV
Encadré 2 : La Facilité d'investissement de l'Accord de Cotonou .....	1
Encadré 3 : Définition des PME .....	16
Encadré 4 : Le cadre de mesure des résultats (REM) .....	40

## LISTE DES GRAPHIQUES

Figure 1 : Logique d'intervention simplifiée pour les PIBM au titre de la FI .....	6
Figure 2 : Lignes de crédit signées par les IFI et les IFD (2010-2015) .....	10
Figure 3 : Montants signés au titre de la FI (en millions d'EUR) par instrument (2010-2015)....	10
Figure 4 : Portefeuille évalué : Signatures, décaissements et annulations dans le cadre des PIBM .....	11
Figure 5 : PIBM au titre de la FI, signatures par pays (2010-2015) .....	12
Figure 6 : Catégorisation des PME en fonction des effectifs .....	16
Figure 7 : Limites maximales pour les définitions des PME dans les pays africains (nombre de salariés) .....	16
Figure 8: Signatures de PIBM par type de produit et objectif transversal .....	18
Figure 9 : Nombre d'affectations en fonction des effectifs des entreprises financées .....	22
Figure 10 : Nombre d'affectations par montant .....	22
Figure 11 : Volume total prêté par montant affecté .....	22
Figure 12 : Montant total prêté en fonction des effectifs des entreprises financées .....	23
Figure 13 : Montant moyen des affectations et effectifs par pays .....	24
Figure 14 : Échéances de la BEI : contrats, décaissements et affectations .....	26
Figure 15 : Nombre moyen d'emplois créés par million d'EUR investi par taille d'entreprise .....	26
Figure 16 : Nombre d'intermédiaires financiers soutenus par la BEI et montant total affecté par rang de banque .....	29
Figure 17: Montants des PIBM décaissés par groupe de liquidités .....	30

## LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Principales caractéristiques des PIBM .....	7
Tableau 2 : Pays ACP où des PIBM ont été signés par des IFI autres que la BEI (2010 et 2015) .....	12
Tableau 3 : Pourcentage de banques dont plus de 75 % des dépôts sont à court terme (durée inférieure à 1 an) .....	24
Tableau 4 : Durée moyenne pondérée (en mois) des affectations de la BEI par région .....	25
Tableau 5 : Affectations de la BEI et prêts moyens aux PME au Kenya (durées) .....	25
Tableau 6 : Comparaison entre les données réelles relatives aux affectations et les estimations du REM : écart moyen en % (valeurs absolues) .....	41
Tableau 7 : Questions thématiques liées à l'évaluation .....	A-4
Tableau 8 : Nombre de contrats sélectionnés aux fins d'une évaluation individuelle .....	A-8
Tableau 9 : Questions liées à l'évaluation pour les opérations individuelles .....	A-9

## ABREVIATIONS ET ACRONYMES

<b>ACP</b>	Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
<b>AFD</b>	Agence française de développement
<b>AFS</b>	Fiche d'information relative à l'instruction ( <i>Appraisal Fact Sheet</i> )
<b>AT</b>	Assistance technique
<b>BAfD</b>	Banque africaine de développement
<b>BDAO</b>	Banque de développement de l'Afrique orientale
<b>BEI</b>	Banque européenne d'investissement
<b>BERD</b>	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
<b>BF</b>	Bénéficiaire final
<b>BID</b>	Banque interaméricaine de développement
<b>BM</b>	Banque mondiale
<b>BMD</b>	Banques multilatérales de développement
<b>BOAD</b>	Banque ouest-africaine de développement
<b>BVAL</b>	Bloomberg Valuation Service
<b>CA</b>	Conseil d'administration de la Banque européenne d'investissement
<b>CD</b>	Comité de direction de la Banque européenne d'investissement
<b>CE</b>	Commission européenne
<b>CFA</b>	Communauté financière d'Afrique
<b>COM</b>	Communication de la Commission européenne
<b>COORD</b>	Division Coordination de la Banque européenne d'investissement (historique)
<b>DEAS</b>	Service de conseil pour les questions économiques de développement (historique)
<b>DEG</b>	Institution allemande de financement du développement
<b>EFP</b>	European Financing Partners
<b>E&amp;S</b>	Environnemental et social
<b>EUR</b>	Euro
<b>EV</b>	Division Évaluation des opérations de la Banque européenne d'investissement
<b>FED</b>	Fonds européen de développement
<b>FI</b>	Facilité d'investissement
<b>FMO</b>	Société néerlandaise pour le financement du développement
<b>IEFD</b>	Institutions européennes de financement du développement
<b>IF</b>	Intermédiaire financier
<b>IFC</b>	Société financière internationale ( <i>International Finance Corporation</i> )
<b>IFD</b>	Institution de financement du développement
<b>IFI</b>	Institution financière internationale
<b>JU</b>	Direction juridique de la Banque européenne d'investissement
<b>OCCO</b>	Direction de la conformité de la Banque européenne d'investissement
<b>OPS</b>	Direction des opérations de la Banque européenne d'investissement
<b>PEFF</b>	Mécanisme pour le financement des entreprises privées ( <i>Private Enterprise Finance Facility</i> )
<b>PIBM</b>	Prêt intermédié à bénéficiaires multiples
<b>PIN</b>	Note d'information préliminaire ( <i>Preliminary Information Notice</i> )
<b>PME</b>	Petites et moyennes entreprises
<b>PJ</b>	Direction des projets de la Banque européenne d'investissement
<b>REM</b>	Cadre de mesure des résultats
<b>RM/CRD</b>	Direction Gestion des risques/département Risques de crédit de la Banque européenne d'investissement
<b>Serapis</b>	Outils de travail en ligne « front office » de la Banque européenne d'investissement

<b>SG/ECON</b>	Secrétariat général/département économique de la Banque européenne d'investissement
<b>TCX</b>	Currency Exchange Fund
<b>TMR</b>	Direction Gestion et restructuration des transactions de la Banque européenne d'investissement
<b>UE</b>	Union européenne
<b>UEMOA</b>	Union économique et monétaire ouest-africaine
<b>UMOA</b>	Union monétaire ouest-africaine
<b>USD</b>	Dollar des États-Unis d'Amérique
<b>XOF</b>	Franc CFA ouest-africain

Termes clés :

- Une opération représente le montant total d'une ligne de crédit approuvée par la BEI.
- Un contrat est l'accord entre la BEI et l'intermédiaire financier local, formalisé dans un contrat de financement. Plusieurs contrats peuvent être signés au titre d'une même opération.
- Un décaissement est le montant versé par la BEI à l'intermédiaire. Plusieurs décaissements peuvent être effectués au titre d'un même contrat.
- Une affectation est le montant rétrocédé par l'intermédiaire à un bénéficiaire final.





## RESUME ANALYTIQUE

La BEI soutient le financement d'initiatives et d'entreprises de petite et moyenne dimension dans les pays ACP grâce à des opérations intermédiées – pour la plupart, des prêts intermédiés à bénéficiaires multiples (PIBM) –, en utilisant des ressources du Fonds européen de développement (FED) mises à disposition au titre de la Facilité d'investissement de l'Accord de Cotonou (FI). La présente évaluation a pour objet de déterminer dans quelle mesure les PIBM accordés au titre de la FI ont contribué : 1) à soutenir les entreprises et initiatives de petite et moyenne dimension et 2) à renforcer les secteurs financiers locaux dans les pays ACP. Pour ce faire, elle s'appuie sur un large éventail de sources, dont les évaluations individuelles d'un échantillon de 11 intermédiaires financiers (IF) situés au Nigeria, au Kenya, en Ouganda et à Haïti, ainsi que l'analyse d'un portefeuille de PIBM accordés au titre de la FI d'un montant de 1,24 milliard d'EUR (opérations de microfinance non comprises) ; ces PIBM ont été signés entre 2010 et 2015 dans l'ensemble de la région ACP et ont donné lieu à 953 affectations à des bénéficiaires finaux.

### Amélioration de l'accès aux financements

Au cours de la période 2010-2015, la BEI s'est classée, par le volume, au deuxième rang des émetteurs de prêts intermédiés à destination des entreprises privées dans les pays ACP. Les PIBM ont représenté 61 % des signatures au titre de la FI durant cette période. La grande majorité des affectations sont allées à des petites et moyennes entreprises ; 95 % de ces bénéficiaires étaient des PME de moins de 250 salariés et 71 % des petites entreprises comptant moins de 50 salariés. L'essentiel des affectations approuvées visait à financer des investissements vers le « chaînon manquant », c'est-à-dire la tranche des investissements compris entre 25 000 USD et 2 millions d'USD, pour laquelle il est particulièrement difficile de trouver des financements. Toutefois, les volumes prêtés ont été dans leur majorité approuvés pour un petit nombre de projets de grande dimension (61 % du total des prêts ont été consacrés à des affectations d'un montant supérieur à 2 millions d'USD), et 30 % des financements approuvés sont

allés à des entreprises de plus grande envergure, dont des entreprises de taille intermédiaire (ETI). L'évaluation soulève la question de savoir si le fait d'allouer une aussi grande partie du volume prêté sous forme d'affectations importantes à des entreprises de plus grande taille correspond bien aux principes qui sous-tendent les objectifs de la FI pour les prêts intermédiés, à savoir, spécifiquement, le soutien à des entreprises et initiatives de petite et moyenne dimension. En fait, ces objectifs peuvent être interprétés de différentes façons et ils mériteraient une clarification de la part du Comité FI, en particulier en ce qui concerne la taille des bénéficiaires finaux auxquels il souhaite donner la priorité. À l'heure actuelle, dans le cadre de la FI, différents types de PIBM sont proposés, dont ceux destinés aux ETI et aux entreprises de plus grande dimension, qui visent à financer des projets jusqu'à hauteur de 25 millions d'EUR.

À cet égard, lorsque l'intention est d'accorder la priorité aux petites et moyennes entreprises, la définition des PME actuellement utilisée pour les opérations dans les pays ACP pourrait ne pas être très utile. La définition des PME proposée par l'UE (c'est-à-dire les entreprises comptant 250 salariés au maximum) ne permet pas de faire la distinction entre les entreprises qui peuvent, effectivement, être considérées comme des petites, des moyennes ou des grandes entreprises dans le contexte des pays ACP, étant donné que la plupart des clients des banques locales avec lesquelles la BEI travaille relèveraient de cette catégorie. À titre de comparaison, dans la majorité des pays africains, on se base sur un plafond de 100 salariés pour définir les PME, tandis que les IFI et les organisations régionales considèrent comme des PME les entreprises qui comptent entre 100 et 300 salariés.

L'évaluation relève que les PIBM ont appuyé les entreprises et initiatives de petite et moyenne dimension en levant un obstacle important à l'obtention de financements, à savoir l'absence de liquidités à long terme, surtout en monnaie locale. Grâce à ces prêts, des fonds ont été mis à disposition à des échéances nettement plus longues que celles que les

intermédiaires financiers pouvaient généralement obtenir ; de cette manière, ils ont pu répondre à la demande de prêts de plus longue durée adaptés au cycle de vie économique des investissements de leurs clients. Une part importante des PIBM a également été accordée en monnaie locale, ce qui a supprimé le risque de change à la fois pour les intermédiaires financiers et pour leurs clients, et a permis aux intermédiaires de répondre aux besoins de financement des entreprises qui exercent leurs activités à l'échelle locale ; 88 % des affectations et 47 % du montant qu'elles représentent étaient en monnaie locale.

Toutefois, le manque de ressources à long terme en monnaie locale n'est que l'un des nombreux obstacles restreignant l'accès aux financements. L'évaluation a démontré qu'il en existait d'autres, non moins importants, dont certains relèvent du champ d'action de la BEI : le risque perçu et réel lié aux prêts aux PME, les connaissances limitées des intermédiaires financiers en matière d'évaluation du risque de crédit inhérent aux PME et la capacité restreinte des PME à préparer des projets bancables. La BEI a eu recours, bien que dans une mesure limitée, à d'autres types d'instruments tels que les garanties avec partage des risques, ainsi que les apports de fonds propres et l'assistance technique, afin d'aplanir certains de ces obstacles. Ces instruments visent en fin de compte à induire un changement dans les pratiques de prêt des intermédiaires financiers et à les encourager à accorder davantage de prêts à long terme aux PME.

Il ressort de l'évaluation que la BEI pourrait obtenir un plus grand impact en continuant d'explorer et, lorsque c'est possible, de combiner différents instruments de manière à s'attaquer à davantage de problèmes simultanément, en plus de ceux liés aux liquidités. Il existe également d'autres obstacles, notamment la faiblesse des cadres juridiques et réglementaires, auxquels la BEI s'est attaquée et pourrait continuer de s'attaquer en soutenant les institutions partenaires qui appuient les réformes juridiques et réglementaires. La Banque et ses partenaires pourraient, ensemble, offrir une approche plus complète et maximiser l'impact à long terme.

Dans ce but, la Banque pourrait mieux exploiter les études et les stratégies

relatives au secteur financier des différents pays qu'elle a élaborées. La région ACP est l'une des rares pour lesquelles la BEI a mis au point des stratégies spécifiques par pays pour les opérations dans le secteur financier. Si ces stratégies sont exhaustives en ce qui concerne l'analyse de la structure, de la performance et de la réglementation du secteur financier, l'analyse des obstacles qui entravent l'accès des entreprises privées aux financements pourrait encore être améliorée et servir à identifier d'autres instruments susceptibles de remédier aux problèmes autres que les liquidités, tant au niveau des pays qu'à celui des intermédiaires financiers.

### **Renforcement des secteurs financiers**

Les PIBM ne peuvent résoudre les problèmes plus structurels qui freinent le développement des secteurs financiers, mais ils peuvent contribuer à renforcer ces secteurs en favorisant la concurrence, essentiellement par le financement de banques locales de deuxième rang. Sur la période examinée dans le cadre de l'évaluation, 60 % des intermédiaires financiers soutenus par la BEI étaient des banques de deuxième ou de troisième rang, dont les interventions n'ont cependant représenté que 44 % du volume des PIBM.

L'évaluation a montré que la BEI, dans une très large mesure, a ajusté ses objectifs pour répondre aux besoins des marchés financiers locaux et a sélectionné les intermédiaires financiers en conséquence. Dans la plupart des cas, la BEI a mis à disposition des financements à long terme sur les marchés des pays ACP où d'autres sources de financement (à long terme) sont inexistantes ou limitées. Néanmoins, il apparaît que, dans la mesure où certains des marchés financiers plus avancés continuent de se développer dans la région ACP, les faibles taux dont sont assortis les prêts de la BEI risquent, à un certain moment, d'étouffer le développement des marchés des capitaux d'emprunt locaux et donc celui du secteur financier, surtout si l'avantage financier qui en découle n'est pas transféré aux bénéficiaires finaux. La valeur ajoutée financière, qui est systématiquement chiffrée, devrait être utilisée pour déterminer s'il existe un risque d'étouffement des marchés des capitaux d'emprunt locaux et si le transfert, aux bénéficiaires finaux, de l'avantage lié à un

taux d'intérêt favorable est souhaitable et possible.

Les PIBM constituent également un outil précieux pour renforcer la solidité des intermédiaires financiers. Les prêts en monnaie locale à long terme ont permis aux intermédiaires financiers d'atténuer les asymétries d'échéances et de monnaies, et les prêts qui leur ont été accordés pour des dépenses d'investissement ont appuyé leurs stratégies d'expansion et de consolidation. Dans certains cas, le concours de la BEI a aidé les intermédiaires à améliorer leur position et leur compétitivité dans un segment du marché particulier (par exemple, le segment des PME). Souvent, la BEI a exercé un fort effet de signal en étant la première IFI à soutenir les intermédiaires financiers en question.

### Gestion du cycle des projets

La gestion du cycle des projets de la BEI, lui permet de signer et décaisser les PIBM de manière diligente. Durant la période évaluée, plusieurs politiques et procédures appliquées, en particulier celles concernant la tarification, les contrats et les clauses financières, ainsi que la possibilité de mettre en place des opérations-mères, ont donné de bons résultats sur le plan de l'augmentation des signatures et, dans une certaine mesure, des décaissements. La gestion du cycle des projets est également efficace pour maîtriser les risques opérationnels et la plupart des risques de réputation, notamment grâce à l'analyse de la solidité financière et de la capacité des intermédiaires financiers, à l'évaluation du risque en matière de conformité et aux analyses annuelles des contreparties. Les risques environnementaux et sociaux ont toujours été abordés avec les intermédiaires, mais ils n'ont pas toujours fait l'objet d'un suivi satisfaisant.

En même temps, le suivi et la présentation des informations se révèlent insuffisants pour observer l'évolution des résultats sur le plan stratégique et les démontrer, en grande partie parce que la mise en œuvre des PIBM est essentiellement fondée sur l'admissibilité et non sur les objectifs stratégiques de la FI. Les objectifs stratégiques sont traduits au niveau opérationnel au stade de l'instruction, dans les fiches REM qui donnent des indicateurs de réalisation et de résultat visant à quantifier, entre autres, la contribution

attendue des différentes opérations à l'amélioration de l'accès aux financements. Toutefois, il ressort que ces attentes n'ont pas toujours été suffisamment discutées avec les intermédiaires financiers et n'ont été que partiellement reflétées dans le rapportage (sur les affectations). Par exemple, si les fiches REM ont parfois intégré des attentes telles que le pourcentage de PME à financer ou de salariés de sexe féminin ou encore d'emprunteurs bénéficiant pour la première fois d'un prêt, les affectations ont été approuvées uniquement sur la base des critères d'admissibilité, sans qu'il soit en aucune façon tenu compte de la contribution à ces objectifs. En outre, durant la période d'affectation, les affectations ne font pas l'objet d'un suivi pour déterminer si l'opération évolue conformément aux attentes définies lors de l'instruction, ce qui limite la capacité de la Banque à agir pendant le déroulement d'une opération pour favoriser la réalisation de ces attentes. Dans le cadre des procédures en vigueur, les résultats ne sont évalués qu'à la fin de la période d'affectation. De plus, il n'y a pas eu de suivi de la réaffectation des fonds dans les cas où la durée des affectations était plus courte que l'échéance des décaissements. Enfin, la couverture et la qualité des informations communiquées a posteriori sur les affectations, dans le cadre des rapports annuels obligatoires, ont été jugées très médiocres.

En ce qui concerne le rapportage, l'évaluation met en cause la mesure dans laquelle la série d'affectations approuvées par la BEI peut être considérée comme représentative des projets qu'elle a réellement financés. Pour les opérations dans l'UE, la BEI approuve des affectations en faveur de bénéficiaires finaux à qui l'intermédiaire va transférer l'avantage financier lié au prêt de la BEI sous la forme d'une réduction du taux d'intérêt. L'avantage financier et son origine (la BEI) sont précisés dans le contrat conclu avec le bénéficiaire final. Dans les pays ACP, où il n'y a pas d'obligation de transférer l'avantage financier lié au taux d'intérêt, il est très difficile de relier un financement de la BEI à des bénéficiaires finaux particuliers et encore davantage à des projets. En effet, malgré les exigences de transparence concernant la source du financement, la plupart des bénéficiaires interrogés ignoraient que le prêt qu'ils avaient reçu

provenait de la BEI. De plus, l'évaluation a révélé que les listes d'affectations sont interchangeables ; les intermédiaires financiers étaient en mesure de remplacer rapidement des demandes d'affectation par d'autres lorsque la BEI émettait des objections à l'égard d'une affectation proposée ou qu'un examen complémentaire des services de la BEI s'avérait nécessaire. Cela laisse à penser que les intermédiaires possèdent un portefeuille de projets dans lequel ils puisent un échantillon en vue de soumettre des demandes d'affectation à la BEI. Dès lors, la question se pose de savoir si le système des affectations est efficace pour rendre compte du risque de réputation lié aux opérations dans les pays ACP et s'en prémunir. Il semble que les affectations doivent être considérées comme un échantillon de projets financés par l'intermédiaire qui répondent aux critères d'admissibilité de la BEI et que celle-ci accepterait en principe de financer, plutôt que comme les projets réellement financés par la BEI.

Par ailleurs, la présentation d'informations quant à la somme des affectations ne renseigne guère sur la contribution de ces affectations aux objectifs stratégiques (par exemple, est-ce que, grâce à l'opération, les entreprises et initiatives de petite et moyenne dimension ont obtenu plus facilement des financements ?). Ce type de rapports pourrait être amélioré en y ajoutant (également) des informations sur le portefeuille global de l'intermédiaire. Les progrès accomplis sur le plan des attentes fixées lors de l'instruction pourraient faire l'objet d'un suivi au niveau du portefeuille ; l'accent serait mis sur le renforcement des procédures et processus des intermédiaires, de manière à les encourager à augmenter leurs prêts à l'appui des entreprises et initiatives de petite et moyenne dimension.

Enfin, durant la période évaluée, les données sur les PIBM communiquées aux décideurs, et en particulier au Comité FI, étaient trop agrégées et ne rendaient pas suffisamment compte des résultats atteints par les différents intermédiaires financiers sur le plan stratégique pour pouvoir servir de base à la définition d'autres orientations stratégiques.

Compte tenu de ces éléments d'analyse, les principales recommandations formulées à l'issue de l'évaluation sont les suivantes :

#### Encadré 1 : Recommandations

R1 Afin de maximiser l'impact sur le plan de l'accès aux financements et du développement du secteur financier, la Banque devrait continuer d'explorer et, lorsque c'est possible, d'utiliser des instruments qui n'ont pas seulement pour but de régler les problèmes de liquidité, mais visent aussi à lever les obstacles liés au risque inhérent aux prêts aux PME et à remédier aux lacunes des intermédiaires financiers et des PME. Le cas échéant, elle devrait également continuer d'explorer les voies possibles d'action coordonnée avec les institutions partenaires qui cherchent des solutions aux obstacles d'ordre juridique et réglementaire.

R2 La Banque devrait demander au Comité FI de confirmer à quels types de bénéficiaires finaux et d'objectifs il souhaite accorder la priorité dans le cadre des PIBM, et intégrer les objectifs de la FI, en particulier ceux relatifs à l'amélioration de l'accès aux financements, tout au long du cycle des projets, à savoir dès la sélection des intermédiaires financiers et dans la conception des projets, la rédaction des contrats et la conception des outils de suivi.

R3 La BEI devrait adapter ses outils et processus dans le but d'améliorer le suivi et le rapportage concernant la contribution aux objectifs stratégiques de la FI. En particulier, elle devrait chercher des moyens d'effectuer le suivi des progrès sur le plan de la réalisation des attentes définies au stade de l'instruction. Elle devrait réaliser une étude présentant les avantages et les inconvénients de la méthode basée sur un suivi du portefeuille plutôt que sur les affectations pour le suivi des PIBM dans les pays ACP, étude qui pourrait être examinée avec le Comité FI avant de décider s'il y a lieu d'utiliser cette méthode et dans quels cas. Les rapports sur les PIBM destinés au Comité FI devraient être plus détaillés et désagrégés, en particulier pour les opérations-mères.



## REPONSE DU COMITE DE DIRECTION

Le Comité de direction salue l'évaluation indépendante de l'activité de prêt intermédié de la BEI au titre de la FI dans les pays ACP, couvrant les opérations signées au cours de la période 2010-2015. L'évaluation porte sur une part importante des activités de financement de la BEI dans la région et examine dans quelle mesure les PIBM accordés au titre de la FI ont contribué : 1) à soutenir les entreprises et initiatives de petite et moyenne dimension et 2) à renforcer les secteurs financiers locaux dans les pays ACP. Pour ce faire, elle se base sur un large éventail de sources, dont les différentes évaluations d'un échantillon de 11 intermédiaires financiers (FI) situés au Nigeria, au Kenya, en Ouganda et à Haïti, ainsi que l'analyse d'un portefeuille de PIBM accordés au titre de la FI d'un montant de 1,24 milliard d'EUR (opérations de microfinance non comprises) ; ces PIBM ont été signés entre 2010 et 2015 dans l'ensemble de la région ACP et ont donné lieu à 953 affectations à des bénéficiaires finaux.

Le Comité de direction partage le point de vue d'EV selon lequel :

- en renforçant les capacités du secteur financier à faire face à l'absence de liquidités à long terme, surtout en monnaie locale, les PIBM accordés au titre de la FI contribuent à atténuer les problèmes d'accès aux financements rencontrés par les entreprises privées dans la région ACP ;
- dans la mesure du possible et selon les besoins, pour des opérations spécifiques, il peut être utile de recourir à des instruments de financement complémentaires, tels que les garanties avec partage des risques et les apports de fonds propres, combinés à une assistance technique, afin d'amplifier l'impact de la Banque dans la région ;
- il devrait également être possible de compléter le déploiement des PIBM, essentiellement fondé sur l'admissibilité, par des améliorations du suivi et du rapportage concernant le degré de réalisation de certains objectifs stratégiques grâce aux PIBM, au regard des attentes définies ex ante au stade de l'instruction des opérations.

Le Comité de direction a retenu deux aspects principaux à améliorer en réponse au rapport d'EV :

- i. mieux coordonner les efforts visant à accroître l'impact du financement alloué par la Banque. Cela passe par une sélection accrue d'opérations combinant plusieurs types d'instruments financiers – dans la mesure du possible – et par la fourniture plus systématique d'une assistance technique, lorsqu'il est nécessaire d'accroître la sensibilisation et de faciliter le flux de projets. Cela suppose aussi une meilleure coordination des efforts de la Banque et d'autres partenaires chargés d'aplanir les obstacles juridiques et réglementaires à l'accès au financement et un renforcement du rôle des bureaux locaux en vue de mettre en place et de favoriser une telle coopération, mais aussi d'approfondir la connaissance des marchés locaux des PME ;
- ii. sous réserve des impératifs d'efficacité opérationnelle et des contraintes d'exécution, mieux combiner le suivi des objectifs stratégiques de la FI avec l'analyse des résultats du processus d'affectation axés sur les critères d'admissibilité afin de gérer l'efficacité des PIBM en temps opportun.

Il est à noter que certaines des recommandations formulées dans le rapport (notamment en ce qui concerne le recours à des instruments complémentaires, l'amélioration du suivi et l'analyse des obstacles limitant l'accès des entreprises privées aux financements) sont déjà mises en œuvre. Les conclusions de la présente évaluation apportent des indications utiles pour aider la Banque dans ses efforts visant à renforcer l'impact des PIBM accordés au titre de la FI dans la région ACP. Un plan de suivi sera déployé afin de mettre en œuvre les axes d'action décrits dans la réponse du Comité de direction, après approbation du Conseil d'administration.



## 1. INTRODUCTION : MANDAT D'ÉVALUATION, MÉTHODOLOGIE ET PÉRIMÈTRE

La présente évaluation, effectuée par la division Évaluation des opérations (EV) de la Banque européenne d'investissement (BEI), examine dans quelle mesure les PIBM accordés au titre de la Facilité d'investissement (FI) ont contribué : i) à soutenir les entreprises et initiatives de petite et moyenne dimension et ii) à élargir et approfondir les marchés financiers locaux dans le groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP).

### Encadré 2 : La Facilité d'investissement de l'Accord de Cotonou

La FI est un fonds renouvelable, créé en 2003 au titre de l'Accord de Cotonou, pour financer des projets qui visent à promouvoir le développement des entreprises du secteur privé et du secteur public marchand. La priorité est donnée aux investissements à l'appui des infrastructures et du secteur financier.

La FI est censée fonctionner aux conditions du marché et générer des rendements sur le long terme. Elle est financée par les États membres de l'UE, via le Fonds européen de développement (FED), et gérée par la BEI. Dans le cadre de la FI, la BEI peut accepter un niveau de risque plus élevé que lorsqu'elle utilise ses ressources propres, puisque les investissements de la Facilité bénéficient d'une garantie intégrale des États membres de l'UE.

Pour plus de précisions concernant la FI, voir l'article 3 de l'annexe II de [l'Accord de Cotonou](#), l'accord de partenariat ACP-UE conclu pour une période de 20 ans, de 2000 à 2020.

**La présente évaluation fait partie du programme de travail d'EV pour 2016, approuvé par le Conseil d'administration de la BEI, et répond à une demande formulée par le Comité de la Facilité d'investissement (Comité FI) en vue d'apprécier la valeur ajoutée des prêts intermédiés de la BEI dans les pays ACP. Dans un premier temps, la Banque a donné suite à cette demande en diffusant (en interne) un document et une étude sur la question. En outre, depuis 2012, la Banque présente les résultats agrégés des opérations intermédiées dans ses rapports annuels sur les « Résultats des opérations de la BEI à l'extérieur de l'UE »<sup>1</sup>. Ces rapports, bien accueillis, ont néanmoins suscité d'autres questions et suggestions, qui ont conduit la BEI à proposer d'envisager la possibilité de procéder à une véritable évaluation des prêts intermédiés dans la région ACP.**

**Le présent rapport se fonde sur l'analyse effectuée afin de répondre à une série de questions d'évaluation, qui concernent :**

- la pertinence du produit que constitue le prêt intermédié à bénéficiaires multiples (PIBM) ;
- l'efficacité, l'efficience et la durabilité des opérations financées ;
- la contribution de la BEI et sa gestion du cycle des projets.

Les questions sont présentées à l'Annexe 1 et un document de référence décrit l'analyse et les réponses relatives à chacune de ces questions.

**L'évaluation s'appuie sur diverses sources :**

- une analyse des documents de politique générale, notes stratégiques et directives opérationnelles de la FI existant en amont, depuis le lancement de la FI en 2003 jusqu'à aujourd'hui ;
- un examen du portefeuille complet des prêts intermédiés de la FI signés dans la région ACP de 2010 à 2015, qui donne des informations sur les volumes, les types

<sup>1</sup> BEI, Rapports sur les résultats des opérations de la BEI à l'extérieur de l'UE : [rapport 2012](#) ; [rapport 2013](#) ; [rapport 2014](#).

d'intermédiaires et de bénéficiaires finaux, ainsi que sur les caractéristiques des prêts qu'ils ont reçus<sup>2</sup> ;

- des évaluations individuelles de 15 contrats signés par la BEI avec 11 intermédiaires financiers situés au Nigeria, au Kenya, en Ouganda et en Haïti. L'échantillon a été sélectionné sur la base de l'état de la mise en œuvre, du niveau de décaissement, des données disponibles sur l'affectation, et du rang de la banque<sup>3</sup> ;
- une analyse des approches et activités d'autres institutions financières internationales (IFI) dans le domaine des prêts intermédiés dans les pays ACP :
  - entretiens avec des représentants des IFI et des institutions de financement du développement (IFD) ;
  - constitution d'une base de données de tous les prêts intermédiés mobilisés par l'ensemble des IFI en faveur d'entreprises privées dans les pays ACP depuis 2010 (d'après les informations accessibles au public) ; et
  - une analyse documentaire des évaluations passées sur la question ;
- une étude spécifique consacrée aux autres sources de financement pour les banques locales au Nigeria, au Kenya et en Ouganda, ainsi qu'aux conditions du marché qui prévalent dans ces pays pour la souscription d'un prêt par des entreprises privées auprès d'une banque locale.

#### **La présente évaluation couvre le champ suivant:**

- Produits : opérations signalées comme des PIBM dans la base de données de la BEI, y compris les prêts globaux, les prêts pour les PME et les ETI (qui incluent les prêts pour dépenses d'investissement), mais à l'exclusion de tous les PIBM consacrés à la microfinance ainsi que de ceux relevant de la coentreprise European Financing Partners (EFP)<sup>4</sup>. Les prêts-cadres, qui sont aussi des prêts intermédiés, sont exclus du périmètre de l'évaluation.
- Sources de financement : opérations financées au titre de la FI. Toutes les opérations financées par les ressources propres de la BEI sortent du cadre de la présente évaluation<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> L'attention portée à la période de 2010 à 2015 se justifie pour deux raisons : 1) les activités plus récentes permettent de tirer des conclusions plus tangibles sur les effets attribuables à la FI et leur viabilité, et 2) une précédente évaluation à mi-parcours de la FI commandée par la DG DEVCO couvrait déjà les activités de la période s'achevant en 2010.

<sup>3</sup> L'Annexe 1 décrit la méthode d'échantillonnage pour les contrats évalués séparément.

<sup>4</sup> Les PIBM signalés comme relevant de la « microfinance » dans la base de données n'entrent pas dans le cadre de la présente évaluation. Une évaluation des opérations de PIBM consacrées à la microfinance nécessiterait un cadre d'évaluation distinct car les PIBM ne représentent qu'une fraction des opérations de la BEI à l'appui de la microfinance dans la région ACP. D'autres instruments, notamment les investissements de fonds propres dans les sociétés d'investissement en microfinance, devraient aussi être inclus. De plus, certains objectifs spécifiques sont associés aux opérations de microfinance, comme la priorité accordée aux segments les plus pauvres, aux groupes vulnérables et à d'autres objectifs sociaux, qui les distinguent des opérations destinées aux PME et aux ETI. Enfin, une évaluation portant sur les opérations de microfinance devrait aussi examiner en profondeur la complémentarité avec les aides non remboursables, le renforcement des capacités et d'autres services financiers et non financiers offerts aux microentreprises.

La coentreprise European Financing Partners (EFP), lancée en mai 2004, associe des membres de l'Association des institutions européennes de financement du développement (IEFD) et la Banque européenne d'investissement (BEI). Elle a été lancée dans le double objectif de promouvoir le développement durable du secteur privé dans les États ACP et de renforcer la coopération entre les institutions de financement du développement (IFD) admissibles et la BEI. L'EFP a fait l'objet d'une évaluation d'EV en 2009 et, en juin 2014, les membres de l'IEFD ont finalisé conjointement une [évaluation de l'efficacité de leur soutien au développement des PME par l'intermédiaire d'institutions financières en Afrique](#).

<sup>5</sup> Pour la période 2010-2015, 6 % seulement de l'ensemble des PIBM ont été financés par des ressources propres.



- Couverture géographique : opérations dans le groupe des États ACP. Toutes les opérations dans les pays et territoires d'outre-mer (PTOM) sont exclues, compte tenu du cadre politique spécifique et de l'activité limitée en matière de PIBM dans ces pays.

L'assistance technique et les services de conseil sortent du cadre de l'évaluation, mais le cas échéant, leur contribution à la réalisation des objectifs des opérations est analysée.

## 2. L'ACTIVITE DE PRET INTERMEDIÉ : CONTEXTE, OBJECTIFS ET PRODUITS

Les opérations intermédiées de la FI dans les pays ACP visent à soutenir les entreprises ou les initiatives de petite et moyenne dimension et à élargir et approfondir les marchés financiers locaux. L'accès aux financements est l'un des principaux obstacles à l'essor du secteur privé et à la croissance dans les pays ACP. La BEI favorise l'accès aux financements et le développement du secteur financier dans les pays ACP, principalement à l'aide de prêts intermédiés à bénéficiaires multiples (PIBM), qui sont dispensés presque exclusivement en utilisant des ressources du FED au titre de la FI. Les PIBM peuvent cibler des PME, des ETI, de grandes entreprises ou une combinaison de ces divers bénéficiaires, pour financer des projets d'un coût maximal de 25 millions d'EUR. Il ressort de l'évaluation que les objectifs et les priorités de la FI pour les opérations intermédiées font l'objet de plusieurs interprétations différentes, tant parmi les membres du Comité FI qu'entre les services de la Banque. La question se pose de savoir si tous les produits de PIBM sont compatibles avec les principes qui sous-tendent les objectifs de la FI. Une clarification paraît nécessaire, en particulier pour ce qui concerne la taille des bénéficiaires finaux et des projets à financer.

### 2.1 Contexte et objectifs

**Les opérations intermédiées de la FI dans les pays ACP servent notamment le double objectif de soutenir les entreprises ou les initiatives de petite et moyenne dimension et d'élargir et d'approfondir les marchés financiers locaux.** Dans le cadre de la FI, le soutien aux entreprises ou initiatives de petite et moyenne dimension vise à accroître leur accès aux financements. L'élargissement et l'approfondissement des marchés financiers constituent non seulement un moyen d'y parvenir, mais aussi un but en soi. Par l'entremise de la FI, la BEI s'efforce à la fois d'approfondir les marchés financiers des pays ACP en augmentant l'importance des actifs financiers pour les économies locales et de les élargir en favorisant l'arrivée de nouveaux participants et instruments sur les marchés. Le renforcement des marchés des capitaux et des institutions à l'échelon local devrait, en définitive, faciliter l'accès des entreprises locales aux produits et services financiers.

**Dans la plupart des pays ACP, l'accès limité aux financements constitue l'une des principales pierres d'achoppement sur la voie du développement des entreprises privées, en particulier des PME, qui forment l'épine dorsale de leurs économies.** En Afrique subsaharienne, au début de la période de référence couverte par la présente évaluation, entre 40 % et 59 % des PME du secteur formel avaient besoin d'un prêt ou d'un découvert, mais n'avaient ni l'un ni l'autre<sup>6</sup>. L'amélioration de l'accès aux financements pour les PME est perçue comme un facteur crucial pour stimuler l'esprit d'entreprise, la compétitivité, l'innovation et, en fin de compte, la croissance des économies des pays ACP.

Divers facteurs limitent l'accès aux financements des entreprises privées, en particulier des PME. Du côté de la demande, de nombreuses PME qui ont besoin de crédit opèrent à la limite de l'informalité (elles ne sont pas enregistrées, ne tiennent pas de comptabilité ou si peu). Les compétences leur manquent souvent pour élaborer des projets bancables et soumettre des demandes de crédit viables. Nombreuses sont celles qui n'ont aucune garantie à proposer aux banques et ne possèdent que peu de fonds propres pour lancer un projet quand la banque ne finance pas l'intégralité de leurs besoins de crédit.

Du côté de l'offre, la plupart des banques locales dans les pays ACP considèrent que les prêts aux PME entraînent des frais de fonctionnement et des risques plus élevés par rapport à d'autres segments et génèrent des rendements intrinsèquement instables dans certains secteurs de l'économie, en particulier l'agriculture. Ces banques ne disposent souvent pas des connaissances nécessaires pour évaluer les risques de ce segment de clientèle et ne peuvent

<sup>6</sup> Stein, Peer, Tony Goland et Robert Schiff. « *Two trillion and counting. Assessing the credit gap for micro, small, and medium-size enterprises in the developing world* », IFC et McKinsey & Company (2010).

pas s'appuyer sur des états financiers fiables ou des garanties adéquates. En conséquence, les coûts des prêts aux PME ont tendance à être élevés et les banques investissent peu dans l'élaboration de produits qui pourraient être mieux adaptés aux besoins de cette clientèle (par exemple des procédures administratives simplifiées, des exigences réduites en matière de sûretés, etc.). Cependant, en Afrique subsaharienne, on voit poindre parmi les banques un intérêt stratégique croissant pour le segment des PME, comme le révèle une récente étude de la BEI fondée sur une enquête<sup>7</sup>. Les groupes bancaires y sont de plus en plus nombreux à porter une attention notable, sur le long terme, aux PME et à la clientèle de détail, qu'ils combinent avec le déploiement de technologies bancaires en ligne et mobiles.

Plusieurs autres facteurs qui limitent l'accès aux financements sont liés à la faiblesse des environnements réglementaires (par exemple, règles et réglementations incomplètes ou imprécises, législations peu claires en matière de protection des créanciers, exigences de fonds propres excessives pour les prêts aux PME, absence de bureaux d'information sur le crédit, faible application des droits de propriété par les tribunaux locaux, risque politique et risque souverain), à l'absence de concurrence et aux marchés peu actifs qui caractérisent certains des secteurs financiers dans les pays ACP<sup>8</sup>.

**La BEI soutient l'accès aux financements des entreprises ou initiatives de petite et moyenne dimension dans les pays ACP en recourant presque exclusivement aux ressources du FED au titre de la Facilité d'investissement.** Pour la période 2010-2015, 6 % seulement des prêts intermédiés de la BEI dans la région ACP ont été financés par des fonds propres. L'appui aux entreprises ou initiatives de petite et moyenne dimension peut passer par différents types d'opérations intermédiées : lignes de crédit accordées à des intermédiaires financiers ou via la coentreprise European Financing Partners (EFP), participations en fonds propres dans des fonds de capital-investissement et, dans une mesure restreinte, instruments de partage des risques (jusqu'à présent mis en œuvre uniquement au moyen de l'Enveloppe destinée à l'investissement d'impact, lancée en avril 2014). La présente évaluation porte seulement sur les PIBM, à l'exclusion des activités relevant de la microfinance et des prêts accordés par l'intermédiaire de l'EFP (voir le périmètre défini à la section 1).

**Dans le cadre de la FI, différents types de PIBM sont proposés, dont ceux destinés aux ETI et aux entreprises de plus grande dimension, qui visent à financer des projets jusqu'à hauteur de 25 millions d'EUR** (voir le tableau 1 pour une description des produits de PIBM). Le financement des ETI et des grandes entreprises n'est pas un objectif expressément mentionné dans les directives opérationnelles de la FI, mais il est autorisé dans la pratique. En effet, les services de la BEI interprètent le financement des « initiatives » de petite et moyenne dimension comme incluant des projets portés par des entreprises de toute taille, dont le coût peut atteindre 25 millions d'EUR (soit le coût maximal d'un projet autorisé au titre du produit de PIBM « Prêt pour les PME »), pour lesquels le montant maximal de l'affectation de la BEI est de 12,5 millions d'EUR.

**La présente évaluation soulève la question de savoir si le fait de permettre que des PIBM puissent profiter à n'importe quel type d'entreprises, y compris des ETI et des grandes entreprises, et financer des projets jusqu'à hauteur de 25 millions d'EUR correspond bien aux principes qui sous-tendent les objectifs de la FI.** Sans méconnaître les avantages du financement d'entreprises et d'initiatives de plus grande dimension, notamment en matière de création d'emplois (voir la section 4.3), on est en droit de se demander si des projets coûtant jusqu'à 25 millions d'EUR peuvent être considérés comme des initiatives de petite et moyenne dimension dans le contexte des pays ACP et si c'est bien ainsi qu'ils sont perçus par le Comité FI. De plus, les entretiens organisés avec plusieurs membres du Comité FI ont mis en évidence des divergences de vues concernant les objectifs et les priorités des prêts intermédiés de la FI. Certains membres ont insisté sur les aspects du mandat liés au développement et

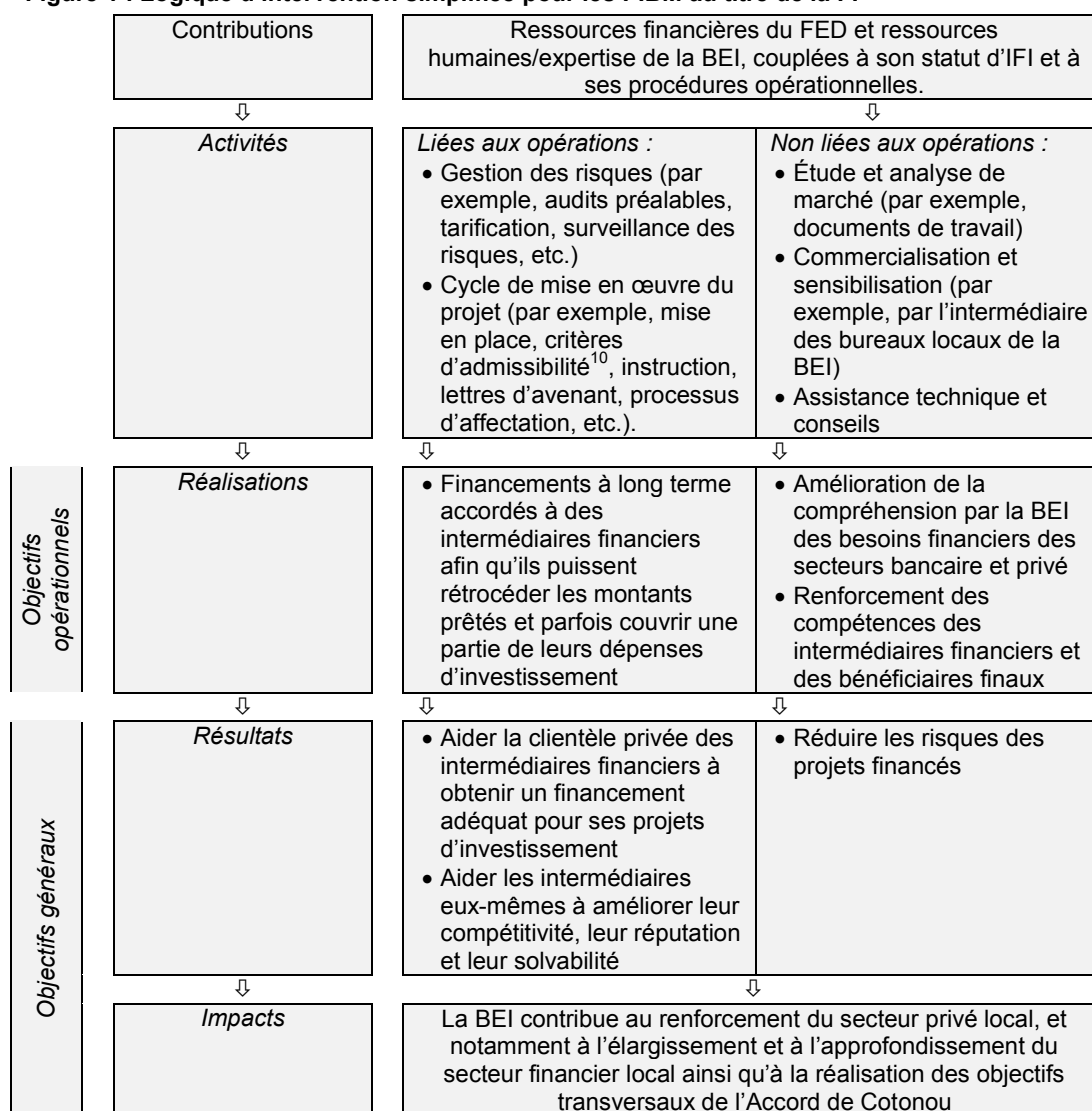
<sup>7</sup> BEI, [Le secteur bancaire en Afrique subsaharienne – Évolutions récentes et inclusion financière numérique](#) (novembre 2016).

<sup>8</sup> On entend par « marchés peu actifs » des marchés où les institutions financières sont peu nombreuses et accordent relativement peu de crédits, principalement aux entreprises privées, par rapport à la taille de l'économie.

soutiennent que les prêts de la BEI devraient aider des bénéficiaires de plus petite taille (PME). D'autres ont fait valoir que le soutien apporté à des bénéficiaires de plus grande dimension (ETI, grandes entreprises) constitue un moyen plus efficace de maximiser la création d'emplois. D'autres encore estiment que le caractère renouvelable de la FI (un aspect important) suppose une approche pragmatique des prêts intermédiés, qui correspond bien à celle adoptée par la BEI. Dans ce contexte, l'évaluation donne à penser qu'il pourrait être utile de clarifier les priorités des prêts intermédiés de la FI, notamment en ce qui concerne la taille des bénéficiaires finaux et des projets à financer.

Enfin, la logique d'intervention présentée à la figure 1 montre comment les PIBM de la BEI sont censés contribuer en définitive aux objectifs généraux de la FI (voir la logique d'intervention détaillée à l'Annexe 2)<sup>9</sup>.

**Figure 1 : Logique d'intervention simplifiée pour les PIBM au titre de la FI**



<sup>9</sup> Cette logique d'intervention a été reconstituée par l'équipe d'évaluation sur la base des principaux documents de politique générale de l'UE et de la BEI et de discussions avec des cadres de la BEI. Elle a été finalisée et validée dans le cadre d'un atelier organisé avec le groupe de référence durant les premières phases du processus d'évaluation.

<sup>10</sup> Les opérations de PIBM prévoient le financement de projets de bénéficiaires finaux conformes aux critères d'admissibilité énoncés dans les contrats de financement. Ces critères définissent le type de bénéficiaire final admissible, les conditions minimales et maximales des prêts secondaires, les coûts des projets et la nature des biens à financer, l'état de l'investissement (en cours ou récemment achevé).

## 2.2 Produits de prêt

**Au cours de la période couverte par la présente évaluation, les prêts intermédiés de la FI ont essentiellement pris la forme de prêts intermédiés à bénéficiaires multiples (PIBM)<sup>11</sup>.**

Il existe plusieurs produits de PIBM différents, à savoir : a) prêts globaux ; b) prêts pour les PME ; c) prêts pour les ETI ; et d) prêts pour les PME et les ETI. Les caractéristiques de ces quatre produits sont décrites dans le Tableau 1.

Avant 2012, les prêts intermédiés passaient exclusivement par des prêts globaux. En 2012, la BEI a adopté les prêts pour les PME et (ou) les ETI. Dans un souci de simplicité, le terme PIBM sera utilisé dans l'ensemble de ce rapport pour désigner les prêts intermédiés de la FI qui entrent dans le cadre de la présente évaluation.

La BEI fait largement usage des produits de PIBM, tant en dehors qu'à l'intérieur de l'UE, en faveur de projets et de bénéficiaires finaux dont la taille trop petite ne se prête pas à un financement par des opérations directes. Les caractéristiques des produits sont définies de manière à optimiser la flexibilité afin de permettre leur utilisation et leur adaptation dans différents contextes. Ces prêts conviennent dès lors au financement d'une gamme de projets de tailles très variées, qui ne se limitent pas forcément à ceux relevant en principe du mandat de la FI.

**Tableau 1 : Principales caractéristiques des PIBM**

Produit	Intermédiaires financiers admissibles (IF)	Bénéficiaires finaux admissibles (BF)	Coût de l'investissement du BF (= coût du projet) (Mio EUR)	Affectation BEI max. <sup>12</sup> (Mio EUR)	Couverture des coûts du projet du BF par la BEI (%) <sup>13</sup>
Prêts globaux	Banques privées ou publiques, autres intermédiaires financiers et entités du secteur public (par exemple, agences de développement, municipalités)	Entreprises privées ou publiques, institutions financières (par exemple, institutions de microfinance), entités du secteur public de toute taille	Jusqu'à 25	Jusqu'à 12,5	Jusqu'à 50 %
Prêts pour les PME	Banques publiques ou privées, autres intermédiaires financiers	100 % de PME conformément à la définition donnée par la CE <sup>14</sup>	Jusqu'à 12,5	Jusqu'à 12,5	Jusqu'à 100 %
			De 12,5 à 25		De 50 % à 100 %
			Plus de 25 <sup>15</sup>		
Prêts pour les ETI	Banques publiques ou privées, autres intermédiaires financiers	100 % d'ETI (définition du protocole d'accord CE-BEI)	Jusqu'à 25	Jusqu'à 25	Jusqu'à 50 %
			De 25 à 50		

<sup>11</sup> Les prêts-cadres ont représenté 11 % des prêts intermédiés.

<sup>12</sup> Une affectation est le montant rétrocedé par l'intermédiaire à un ou plusieurs bénéficiaire(s) final(s).

<sup>13</sup> Une affectation de la BEI pourrait couvrir 100 % d'une opération d'un intermédiaire financier (c'est-à-dire la totalité du prêt de l'intermédiaire financier au bénéficiaire final), pour autant que le montant ne dépasse pas la part maximale des coûts du projet que la BEI peut couvrir.

<sup>14</sup> D'après la définition de la CE, les PME sont des entreprises qui emploient moins de 250 salariés.

<sup>15</sup> Cette catégorie est théorique étant donné que, dans la pratique, aucun projet de PME de cette dimension n'a jamais été soutenu.

Produit	Intermédiaires financiers admissibles (IF)	Bénéficiaires finaux admissibles (BF)	Coût de l'investissement du BF (= coût du projet) (Mio EUR)	Affectation BEI max. <sup>12</sup> (Mio EUR)	Couverture des coûts du projet du BF par la BEI (%) <sup>13</sup>
Prêts pour les PME et les ETI	Banques publiques ou privées, autres intermédiaires financiers	Max. 30 % d'ETI, PME pour le reste	Les règles ci-dessus s'appliquent respectivement selon que le bénéficiaire final est une PME ou une ETI		

Source : BEI

### Les principaux paramètres des PIBM sont les suivants :

- **Taille** : aucune limite minimale ou maximale n'est fixée pour les montants que la BEI peut mettre à la disposition des intermédiaires financiers dans le cadre d'un PIBM. Les principaux aspects pris en considération pour décider du montant d'un PIBM sont liés au risque et à la capacité de rétrocession des intermédiaires financiers, ainsi qu'à l'efficacité de l'opération la BEI. Au cours de la période 2010-2015, le plus petit contrat signé portait sur un montant de 3 millions d'EUR, tandis que le plus grand dépassait tout juste 80 millions d'EUR. Le montant moyen pour l'ensemble de la période était légèrement supérieur à 21 millions d'EUR.
- **Monnaie** : la BEI peut accorder des prêts en monnaie étrangère ou locale dans la plupart des pays ACP<sup>16</sup>. La possibilité d'accorder des prêts en monnaie locale dépend de la situation macroéconomique et des conditions de change. Les IFI et les intermédiaires financiers interrogés dans le cadre de la présente évaluation considèrent que l'offre de prêt en monnaie locale de la BEI constitue l'un de ses avantages comparatifs vis-à-vis d'autres prêteurs internationaux, car elle élimine le risque de change pour les intermédiaires financiers et les bénéficiaires finaux.
- **Durée** : la durée maximale du contrat conclu entre la BEI et l'intermédiaire est de 15 ans. Les intermédiaires financiers sont tenus d'accorder aux bénéficiaires finaux des prêts dont la durée correspond à la vie économique de leurs projets et ne descend pas au-dessous d'un seuil minimal (ordinairement trois ans pour les projets de petite envergure, mais parfois un an dans certains contextes précis).
- **Taux d'intérêt** : la tarification des prêts accordés par la BEI aux intermédiaires financiers repose sur des considérations de risque, ainsi que sur les conditions du marché local. Les intermédiaires sont tenus de prêter aux bénéficiaires finaux au taux du marché, mais l'évaluation des risques et la tarification des prêts sont laissées à leur entière appréciation. Les services de la Banque peuvent choisir de demander que l'avantage lié au taux d'intérêt soit transféré aux bénéficiaires finaux ou se traduise par une durée de prêt plus longue. Le principe du transfert de l'avantage financier sous la forme de taux d'intérêts plus favorables a été envisagé pour un nombre restreint de pays de la région ACP, mais il n'a pas été mis en pratique au cours de la période d'évaluation.
- **Bénéficiaires finaux** : entreprises privées, principalement des PME et des ETI actives dans la plupart des secteurs de l'économie, en dehors du commerce et des secteurs mentionnés sur la liste d'exclusion<sup>17</sup>.
- **Dépenses d'investissement et assistance technique** : les formules de PIBM peuvent inclure un prêt pour dépenses d'investissement, que l'intermédiaire financier est libre d'utiliser pour renforcer ses infrastructures et ses procédures. Le PIBM peut aussi être complété par une opération parallèle d'assistance technique (AT).

<sup>16</sup> Les prêts en monnaie locale de la BEI ont un caractère théorique dans la mesure où la Banque ne décaisse pas de montants en monnaie locale. Ces prêts sont accordés en EUR/USD et convertis dans la monnaie locale ; les remboursements sont reconvertis en EUR/USD au taux de change en vigueur à la date du remboursement (indépendamment du taux de change applicable lors du décaissement).

<sup>17</sup> Dans le cas d'opérations plus anciennes, des entreprises publiques pouvaient aussi être des bénéficiaires finaux de prêts de la BEI et les secteurs prioritaires étaient déterminés en accord avec la Commission européenne.

**Enfin, dans un souci de commodité des processus liés aux PIBM, la BEI a introduit des opérations-mères, dont font partie les mécanismes pour le financement des entreprises privées (PEFF).** Ces opérations supposent l'approbation par le Conseil d'administration (faisant suite à un avis positif du Comité FI) d'un montant plus important destiné aux PIBM, qui est ensuite réparti entre les intermédiaires financiers d'une région ou d'un pays donné. Les intermédiaires peuvent être désignés au moment de l'approbation de l'opération ou à un stade ultérieur. En vue de leur participation à l'opération, tous les intermédiaires sont soumis aux procédures d'audit préalable habituelles et sont expressément approuvés par le Conseil d'administration ou par le Comité de direction (en vertu d'un accord de délégation spécifique émanant du CA). Dans chaque dispositif PEFF, les fonds sont répartis entre les intermédiaires selon le principe du « premier arrivé, premier servi » (en fonction des demandes d'affectation soumises et approuvées) ou sur une base contractuelle (c'est-à-dire que chaque intermédiaire s'engage à emprunter et à affecter une certaine part des fonds disponibles).



### 3. VUE D'ENSEMBLE DU PORTEFEUILLE

Au cours de la période 2010-2015, la BEI s'est classée, par le volume, au deuxième rang des émetteurs de prêts intermédiés à destination des entreprises privées dans la région ACP. Les PIBM ont représenté 61 % des signatures au titre de la FI durant cette période et se sont concentrés dans quelques pays d'Afrique orientale et occidentale. En comparaison d'autres IFI, la BEI présente une large couverture géographique, mais elle est jusqu'à présent intervenue moins souvent dans les pays francophones d'Afrique. En réponse aux demandes du Comité FI, la part des PIBM dans l'ensemble du portefeuille de la FI a été réduite depuis 2014.

#### 3.1 Signatures et décaissements

En comparaison d'autres IFI, la BEI est un important pourvoyeur de prêts intermédiés pour les entreprises privées des pays ACP. La BEI a signé le plus grand nombre de contrats de prêts intermédiés dans les pays ACP et vient en deuxième position, après la BAfD, sur le plan du volume<sup>18</sup>. Les signatures de la BEI portent sur des montants relativement petits, en moyenne, par rapport aux autres IFI. Les dispositifs PEFF permettent notamment à la BEI de signer des prêts individuels d'une valeur assez réduite au sein d'une vaste opération.

Figure 2 : Lignes de crédit signées par les IFI et les IFD (2010-2015)

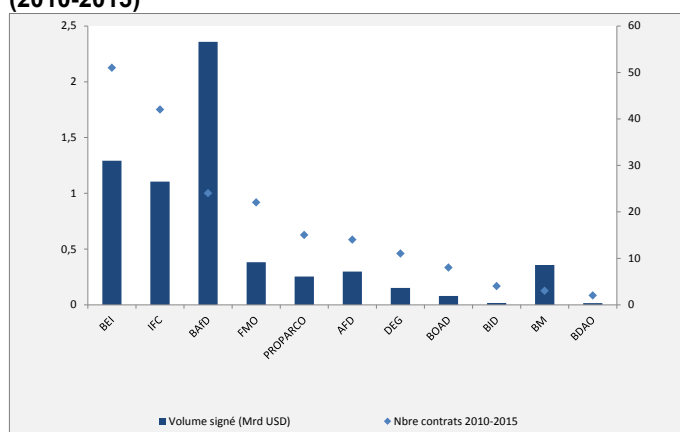
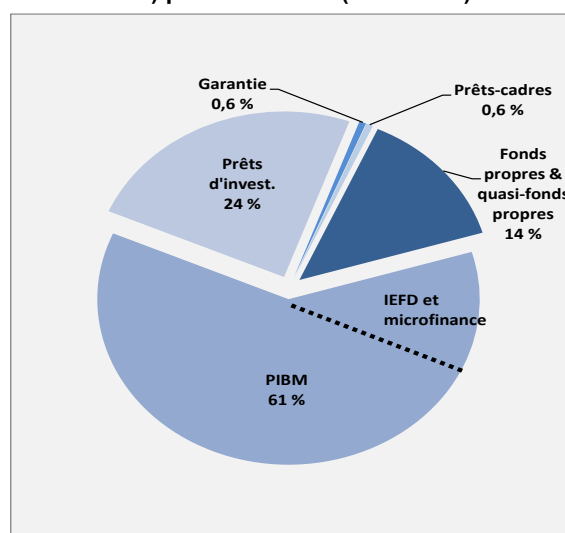


Figure 3 : Montants signés au titre de la FI (en millions d'EUR) par instrument (2010-2015)



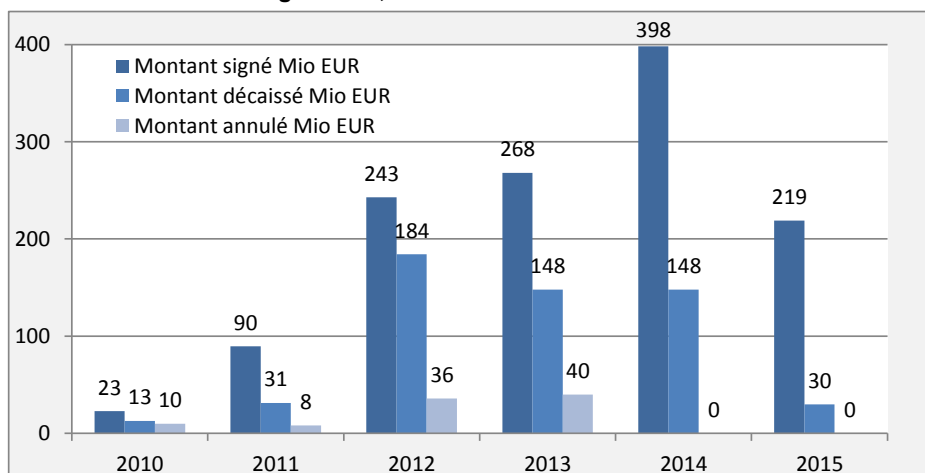
Au cours de la période 2010-2015, les PIBM ont constitué le principal instrument utilisé dans le cadre de la FI ; 61 % du total des signatures au titre de la FI étaient des PIBM. Sur les 2 570 millions d'EUR signés au titre de la FI, 1 240 millions d'EUR entraient dans le cadre de la présente évaluation : 891,3 millions d'EUR consistaient en des prêts globaux et 349 millions d'EUR en des prêts pour les PME et (ou) les ETI. À quoi s'ajoutent 331 millions d'EUR pour les PIBM relevant de la microfinance et les opérations de l'EFP qui sortaient donc du cadre de la présente évaluation.

<sup>18</sup> Les prêts intermédiés aux banques de microfinance ne sont pas comptés, à moins que l'organisation concernée ne fasse partie du système bancaire national et que la ligne de crédit ne soit destinée à des prêts aux petites et moyennes entreprises.



**La part des PIBM dans le total des signatures au titre de la FI a augmenté au cours de la période 2010-2015, culminant en 2013 avant de décliner, à la suite de demandes émanant du Comité FI.** Le niveau des approbations et des signatures a été exceptionnellement élevé en 2013 et 2014, entraînant une concentration de ces opérations dans le portefeuille de la FI. Par conséquent, à la demande du Comité FI, la BEI s'est employée à stabiliser la part du secteur financier, et en particulier des lignes de crédit, pendant la période 2015-2017, de manière à garantir une diversification effective du portefeuille de la FI. Les volumes de PIBM signés ont dès lors été réduits de 33 % en 2015 par rapport à l'année précédente (voir la Figure 4 ci-dessous).

**Figure 4 : Portefeuille évalué : Signatures, décaissements et annulations dans le cadre des PIBM<sup>19</sup>**



*Note : les montants décaissés se rapportent à l'année de signature et non à l'année du décaissement effectif. Il en va de même pour les montants annulés (c'est-à-dire que, sur les 219 millions d'EUR signés en 2015, les décaissements ont atteint à ce jour 30 millions d'EUR et les annulations 0 million d'EUR).*

**Sur les 1 240 millions d'EUR que représentent les signatures de PIBM entrant dans le cadre de la présente évaluation, 553 millions d'EUR ont été décaissés et versés à des intermédiaires financiers.** Au 31 décembre 2015, un total de 372 millions d'EUR avait été rétrocédé à 929 bénéficiaires finaux au moyen de 953 affectations<sup>20</sup>. La différence entre les décaissements et les montants rétrocédés inclut les prêts pour dépenses d'investissement aux intermédiaires et les décaissements qui n'ont pas encore été affectés (procédures de « décaissement d'avance »).

**Si les taux de décaissement se sont améliorés, ils demeurent relativement bas.** Les taux de décaissement pour les PIBM ont toujours été peu élevés. À la fin 2007, 32 % seulement des prêts globaux signés entre 2003 et 2007 avaient été décaissés. Au cours de la période 2008-2010, la BEI a donné la priorité à l'amélioration de l'efficacité de la mise en œuvre des opérations dans le secteur financier et de nouveaux mécanismes ont été élaborés afin de relever ce défi, notamment des procédures d'affectation plus souples (p. ex. approbation ex post des affectations décidées au cas par cas), des dispositions plus contraignantes concernant les commissions d'engagement pour accélérer l'utilisation des fonds et des encouragements à recourir à l'assistance technique pour le renforcement institutionnel des intermédiaires financiers. Tous ces efforts ont contribué à améliorer les taux de décaissement. Néanmoins, à la fin 2015, seuls 45 % des PIBM signés entre 2010 et 2015 avaient été décaissés.

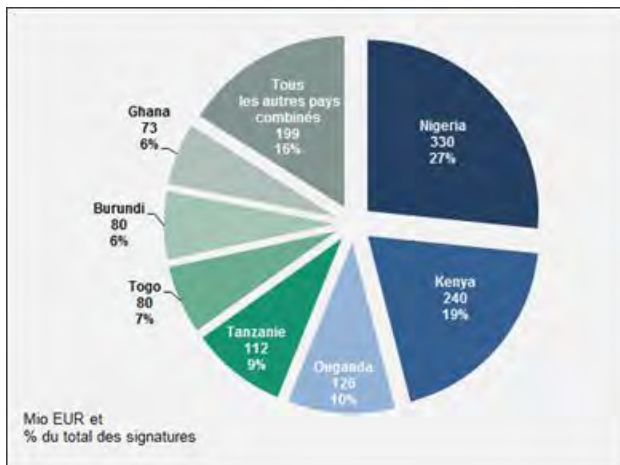
<sup>19</sup> La figure 5 comprend uniquement les signatures figurant dans le portefeuille évalué et exclut donc toutes les signatures relevant de la microfinance et de l'EFP, qui sont comprises dans les figures 2, 3 et 4.

<sup>20</sup> Le montant signé comprend 94,2 millions d'EUR annulés après la signature et 592,3 millions d'EUR non décaissés au 31 décembre 2015. La grande majorité des annulations concernaient le Nigeria (75,9 millions d'EUR, soit 81 % du total des montants annulés dans la région ACP).

### 3.2 Répartition géographique

La grande majorité des prêts intermédiés de la FI se concentre dans un petit nombre de pays. Les deux premiers pays (Nigeria et Kenya) représentent 46 % du total des signatures de PIBM au cours de la période d'évaluation. Les sept premiers pays représentent 84 % du total des signatures et se trouvent tous en Afrique subsaharienne. En ce qui concerne les décaissements, la concentration est encore plus forte : les quatre premiers pays ont reçu 85 % de la totalité des décaissements. La tendance est la même pour la plupart des IFI, qui présentent toutes une forte concentration en Afrique orientale et occidentale.<sup>21</sup>

Figure 5 : PIBM au titre de la FI, signatures par pays (2010-2015)



La BEI présente, avec la Société financière internationale (IFI), la couverture géographique la plus large dans la région ACP, avec des contrats signés dans 20 pays au cours de la période d'évaluation. Il existe quelques pays où la BEI est l'unique pourvoyeur de prêts intermédiés<sup>22</sup>. De plus, par rapport aux autres IFI, la BEI a accordé une part plus importante de prêts intermédiés à des pays à faible revenu durant cette période. Il y a cependant des pays où d'autres IFI ont octroyé des financements, tandis que la BEI n'y a accordé aucun prêt intermédié entre 2010 et 2015 (voir le Tableau 2).

Tableau 2 : Pays ACP où des PIBM ont été signés par des IFI autres que la BEI (2010 et 2015)

Pays	Autres IFI concernées
Angola	IFC
Bénin	BAfD
Burkina Faso	BAfD, BOAD
Burundi	BAfD
Cap-Vert	IFC, Proparco
République centrafricaine	IFC
Côte d'Ivoire	IFC, AFD, BOAD
Jamaïque	BM
Madagascar	AFD
Mali	BOAD
Namibie	DEG, BAfD
Niger	BAfD, AFD, BOAD
Papouasie-Nouvelle-Guinée	FMO, DEG, IFC
Sénégal	AFD, BOAD
Zimbabwe	Proparco

Source : base de données d'EV sur l'ensemble des PIBM mobilisés par toutes les IFI dans la région ACP depuis 2010, d'après les informations accessibles au public.

En comparaison d'autres IFI, la BEI est intervenue moins souvent dans les pays francophones d'Afrique. Cela s'explique en partie par les contextes locaux. Premièrement, les secteurs financiers locaux dans les petits pays ACP se caractérisent souvent par la rareté des contreparties susceptibles de travailler avec la BEI. Deuxièmement, un autre obstacle tient aux limitations de la taille et du dynamisme de ces économies, et en particulier à leur incapacité de générer une réserve suffisante de PME dont les investissements seraient admissibles. Troisièmement, le secteur financier dispose de liquidités suffisantes pour couvrir les besoins de financement à court et

<sup>21</sup> Source : base de données d'EV sur l'ensemble des PIBM mobilisés par toutes les IFI dans la région ACP depuis 2010, d'après les informations accessibles au public.

<sup>22</sup> Botswana, Malawi, États fédérés de Micronésie, Samoa et Seychelles. La BEI propose aussi des prêts intermédiés dans la région du Pacifique, qui n'est pas desservie par d'autres IFI, à la seule exception de la Papouasie-Nouvelle-Guinée. Elle est en outre la seule IFI à financer des lignes de crédit au moyen de ses ressources propres à Saint-Christophe-et-Niévès et en Dominique.

moyen termes et se montre peu enclin à courir le risque de consentir des prêts de longue durée au secteur privé. En effet, dans l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), les réglementations bancaires peu contraignantes en matière de gestion de l'asymétrie des échéances n'incitent pas les banques locales à mobiliser des prêts à long terme de la BEI<sup>23</sup>.

Avant 2015, la BEI appliquait des approches tarifaires différenciées dans certaines zones ACP et proposait ainsi des conditions attrayantes en Afrique orientale afin de pénétrer de nouveaux marchés. Une telle approche n'a pas été adoptée dans les pays francophones d'Afrique, d'où l'attractivité relativement limitée du produit dans cette zone. À la suite d'une réorganisation de sa direction des opérations en 2015, la BEI a commencé à appliquer une politique tarifaire harmonisée pour les prêts au secteur privé dans les pays ACP afin d'encourager la cohérence des approches dans l'ensemble de la région et tenir compte du fait que la BEI travaille avec des contreparties qui opèrent dans plusieurs pays.

**Dans le cadre des opérations-mères et de la collaboration avec des banques régionales, la BEI a récemment exploré certaines pistes pour toucher un plus grand nombre de « marchés frontières » où les secteurs financiers sont insuffisamment développés et où l'offre de prêts aux PME en particulier est limitée.** Pour mener des opérations couvrant un grand nombre de pays, il faut consacrer des ressources considérables au travail d'analyse économique, de développement opérationnel et de gestion au niveau des différents pays. C'est pourquoi la BEI a mis au point de nouveaux produits qui contribuent à réduire les coûts de déploiement d'une opération. En collaboration avec des groupes panafricains de banques commerciales, la BEI a mis en place des mécanismes qui permettent aux filiales de sociétés de portefeuille participantes de proposer des lignes de crédit aux entreprises privées dans leurs pays respectifs. De plus, les dispositifs PEFF régionaux rendent possible la conclusion de contrats portant sur des montants plus petits, à un coût opérationnel acceptable. En particulier, grâce à l'intensification de l'activité des banques ouest-africaines en matière de prêts au secteur privé, la BEI a approuvé en 2016 un dispositif PEFF pour l'Afrique occidentale et centrale. Cette opération constitue le premier mécanisme multi-pays, multi-banques dans la sous-région.

---

<sup>23</sup> En décembre 2012, l'UEMOA a adopté une réglementation bancaire moins stricte concernant le ratio d'endettement à long terme. Cela pourrait réduire encore davantage l'intérêt des banques locales pour les emprunts à long terme comme les PIBM proposés par la BEI. Le ratio d'endettement à long terme par rapport au total des actifs a été réduit de 75 % à 50 %. *Source : avis n° 001 – 01 - 2013 aux établissements de crédit relatif à la révision de la norme du ratio de transformation et à la suppression du ratio de structure du portefeuille dans l'UEMOA.*

## 4. AMELIORER L'ACCES AUX FINANCEMENTS POUR LES ENTREPRISES OU INITIATIVES DE PETITE ET MOYENNE DIMENSION

Il ressort de la présente évaluation que les PIBM peuvent accroître l'accès aux financements des entreprises ou initiatives de petite et moyenne dimension en mettant à leur disposition, à long terme, des liquidités en monnaie locale, que les intermédiaires financiers ne seraient généralement pas en mesure d'obtenir autrement. Cela réduit les asymétries de monnaies et d'échéances pour les intermédiaires financiers, qui peuvent dès lors proposer des prêts à long terme répondant aux besoins de financement des PME et des ETI. La majorité des affectations approuvées au cours de la période d'évaluation étaient en effet destinées aux petites et moyennes entreprises, qui rencontrent ordinairement le plus de difficultés à accéder aux financements dans les pays ACP. Néanmoins, alors que la BEI privilégie en principe les entreprises ou les investissements de petite et moyenne dimension dans le cadre de la FI, 30 % environ du volume des prêts approuvés ont bénéficié à de plus grandes entreprises (y compris des ETI), et 77 % ont été approuvés pour des affectations supérieures à 1 million d'EUR (l'indicateur utilisé par l'IFC pour définir les PME). De plus, les PIBM ne permettent d'aplanir qu'un des nombreux obstacles qui entravent l'accès aux financements pour les entreprises privées. D'autres instruments de la BEI doivent être combinés aux PIBM pour remédier à des difficultés tout aussi importantes, comme le risque réel et perçu lié aux prêts aux entreprises privées, et en particulier aux PME, la capacité des intermédiaires financiers d'évaluer le risque de crédit relatif aux PME, et la capacité des PME de préparer des plans d'entreprise bancables. Les garanties de crédit, l'assistance technique et les apports de fonds propres peuvent susciter des changements durables dans les approches des intermédiaires en matière de prêts et donc améliorer l'accès aux financements pour les PME en particulier.

### 4.1 Le produit répond-il aux besoins des bénéficiaires finaux ?

**En tant que produit, le PIBM a été conçu pour satisfaire certains des besoins de financement des PME et des ETI.** Il met à la disposition des intermédiaires financiers des fonds qui peuvent être convertis en prêts à long terme destinés aux bénéficiaires finaux. Au cours de la période d'évaluation, la fourchette des échéances admissibles pour les affectations oscillait entre, ordinairement, 3 ans (exceptionnellement 1 an) et 15 ans. Cet aspect est censé inciter les intermédiaires à proposer des prêts secondaires dont la durée correspond à la vie économique des investissements des bénéficiaires.

Dans les pays où des prêts en monnaie locale peuvent être accordés, les PIBM éliminent le risque de change pour les intermédiaires comme pour leurs clients, facilitant ainsi les prêts aux PME dont les activités sont axées sur le marché intérieur<sup>24</sup>. Pendant la période d'évaluation, les prêts en monnaie locale ont représenté 88 % du nombre des affectations et 47 % de leur volume. Les représentants des IFI interrogés dans le cadre de la présente évaluation y voient un avantage déterminant des PIBM de la FI par rapport aux lignes de crédit que proposent leurs institutions, qui ne peuvent généralement accorder des prêts en monnaie locale dans les pays ACP qu'en passant par le Currency Exchange Fund (TCX)<sup>25</sup>. Les intermédiaires financiers peuvent aussi souscrire des PIBM de la FI et les rétrocéder aux bénéficiaires finaux dans une monnaie forte. Dans ce cas, l'objectif est de répondre aux besoins de financement en EUR et

<sup>24</sup> Le volume total des prêts en monnaie locale non couverts était initialement plafonné à 20 % de l'encours nominal de la FI ; la limite a été portée à 40 % en décembre 2015 (sans compter les opérations de l'Enveloppe destinée à l'investissement d'impact), afin de faire face à une augmentation prévue des prêts en monnaie locale à signer jusqu'en 2020.

<sup>25</sup> Le Currency Exchange Fund (TCX) est un fonds spécialisé proposant des produits dérivés échangés de gré à gré pour couvrir les asymétries des taux de change et d'intérêt qui surviennent lors d'investissements transfrontaliers entre des investisseurs internationaux et des emprunteurs locaux au sein de marchés frontalières et émergents moins liquides. De nombreuses IFI qui ne sont pas en mesure d'accorder directement des prêts en monnaie locale ont recours au TCX. La BEI a elle aussi investi récemment dans le TCX en vue de promouvoir les prêts en monnaie locale d'une manière plus générale et de compléter ses prêts en monnaie locale dans les pays ACP.

en USD des entreprises orientées vers l'exportation ou opérant dans des économies fortement dollarisées.

Enfin, en rendant possible l'octroi de prêts secondaires de montants très variés, les PIBM permettent tout à la fois de répondre aux besoins de financement d'une large gamme d'entreprises et de pourvoir aux gros investissements des PME. Au cours de la période couverte par la présente évaluation, la fourchette des prêts secondaires admissibles a varié d'une opération à l'autre : les opérations au titre du PEF pour l'Afrique orientale autorisaient généralement des montants minimaux et maximaux assez bas, afin de permettre aux petites entreprises ayant des besoins d'investissements modestes de bénéficier du produit. À l'inverse, les opérations menées avec des banques de premier rang au Nigeria autorisaient le financement d'investissements plus considérables, de façon à répondre aux besoins des ETI – un segment de marché activement développé par les banques commerciales dans l'une des plus grandes économies d'Afrique.

**Toutefois, le manque de ressources à long terme en monnaie locale n'est que l'un des nombreux obstacles restreignant l'accès aux financements.** D'autres contraintes, auxquelles la Banque n'a pu remédier que dans une moindre mesure, ont trait au risque perçu et réel lié aux prêts aux PME, aux connaissances limitées des intermédiaires financiers en matière d'évaluation du risque de crédit inhérent aux PME et à la capacité restreinte des PME de préparer des projets bancables. Ces initiatives sont examinées plus longuement à la section 4.2. Il existe aussi des lacunes juridiques et réglementaires que la Banque a contribué à combler, par exemple, en soutenant les centres régionaux d'assistance technique du FMI en Afrique (AFRITAC), afin notamment de renforcer la réglementation du système bancaire, et en participant au dialogue dans le contexte de la plateforme « *Making Finance Work for Africa* ».

**Plusieurs produits de PIBM – comme le prêt pour les PME – sont censés donner la priorité aux petites et moyennes entreprises. Or, la définition de ce qui constitue une PME retenue par la BEI est si large que, dans bien des cas, ces produits couvrent la plupart des clients des intermédiaires financiers et ne sont donc pas utiles pour cibler vraiment ce groupe spécifique.** La BEI applique la définition de la PME donnée par la Commission européenne pour ses opérations tant à l'intérieur qu'en dehors de l'UE<sup>26</sup>. Si cette approche garantit une cohérence dans l'ensemble du portefeuille de la BEI, ce n'est pas la plus appropriée pour sélectionner des entreprises qui sont réellement petites et moyennes dans les pays ACP, car elle englobe bien souvent la plupart des clients des intermédiaires. En effet, la limite supérieure appliquée par la BEI pour déterminer ce qui constitue une PME est relativement élevée par rapport à la moyenne des autres définitions adoptées par les autorités nationales et les IFI, surtout dans le cas des petites économies (voir l'encadré 3). De surcroît, le plus souvent, cette définition ne correspond pas non plus à celles qu'emploient les intermédiaires eux-mêmes et qui varient d'un pays à l'autre, voire d'une banque à l'autre dans un même pays. Le fait que les IFI et les intermédiaires financiers appliquent des définitions différentes des PME complique en outre le suivi des portefeuilles de PME et engendre des coûts supplémentaires pour les intermédiaires, qui doivent mettre en place un système de suivi ad hoc pour chaque IFI avec laquelle ils travaillent<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Depuis 2005, la BEI a aligné sa définition de la PME sur la recommandation de la Commission européenne du 6 mai 2003 (2003/361/CE), avec cependant de légères différences. La BEI s'en tient à la limite des effectifs et n'applique pas normalement les autres critères (actif, chiffre d'affaires). Conformément à la recommandation de la Commission, la BEI définit les PME dans les pays ACP comme des entreprises qui comptent moins de 250 salariés.

<sup>27</sup> Banque interaméricaine de développement, 2016, *Evaluation of IDB Group's Work through Financial Intermediaries*.

Le même problème se pose à propos de la définition des ETI utilisée par la BEI (entreprises employant entre 250 et 3 000 salariés), qui englobe également les grandes entreprises dans la plupart des économies de la région ACP.

### Encadré 3 : Définition des PME

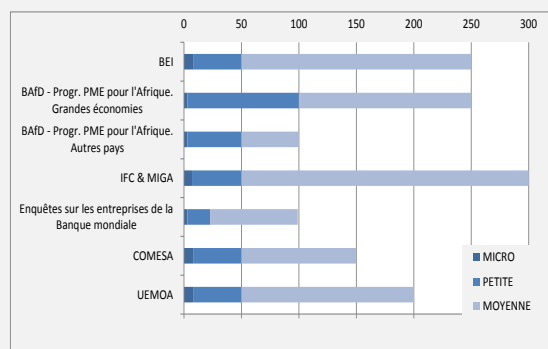
La caractéristique déterminante d'une PME est sa taille, qui peut être mesurée en fonction de divers paramètres : emploi, ventes, valeur des actifs, etc. La taille n'ayant pas les mêmes implications partout et dans toutes les branches d'activité, des paramètres différents peuvent s'appliquer selon les pays (à revenu intermédiaire, à faible revenu) et les secteurs.

Les définitions des PME utilisées par les banques multilatérales de développement (BMD), les IFI et les autorités nationales varient en fonction :

- des paramètres utilisés dans la définition. La plupart des définitions font référence à une combinaison de paramètres tandis que d'autres, comme celle de la BEI, se concentrent sur un seul paramètre (généralement l'emploi). L'IFC, la BERD et la BID définissent les PME par rapport à la taille des prêts obtenus ;
- du seuil utilisé pour les catégories de taille des entreprises ;
- d'une distinction éventuelle entre les petites, les moyennes et parfois les micro-entreprises.

Les graphiques suivants illustrent la diversité des définitions adoptées par les institutions et les pays africains qui se servent de l'emploi comme paramètre. Dans leur grande majorité, les institutions internationales et régionales s'accordent avec la définition de la BEI/CE selon laquelle les petites entreprises sont celles qui emploient moins de 50 salariés, tandis que la limite adoptée pour les moyennes entreprises varie entre 100 et 300 salariés. En revanche, les définitions appliquées par les autorités locales s'écartent considérablement de celle de la BEI/CE. La majorité des pays africains (25 pays sur les 33 étudiés par la BAfD) optent pour des limites inférieures ou égales à 100 salariés et un tiers d'entre eux ne vont pas au-delà de 50 salariés pour définir les PME. Par exemple, la limite adoptée par le Kenya et l'Ouganda est de 100 salariés, tandis que la Zambie et le Nigeria appliquent respectivement des plafonds de 50 et 200 salariés.

**Figure 6 : Catégorisation des PME en fonction des effectifs**<sup>28</sup>



**Figure 7 : Limites maximales pour les définitions des PME dans les pays africains (nombre de salariés)**<sup>29</sup>



Source : BAfD, *Evaluation of bank assistance to small and medium enterprises (2006-2012), Literature Review Report (29 novembre 2013)*.

<sup>28</sup> La définition des PME adoptée par l'IFC repose sur trois indicateurs : le nombre de salariés, les ventes annuelles et le total des actifs. Les entreprises doivent satisfaire à deux de ces trois critères pour être considérées comme des PME. Aux fins des déclarations soumises par les clients de l'IFC actifs sur le marché financier, étant donné que ceux-ci ne sont souvent pas en mesure de fournir systématiquement des informations sur ces critères pour les PME emprunteuses, l'IFC se sert du montant du prêt comme indicateur pour suivre l'activité de crédit aux PME des institutions financières.

<sup>29</sup> Chaque point correspond à un plafond dans un pays donné. En cas de définitions par secteur, la valeur la plus élevée a été retenue. Des exemples de pays appliquant les plafonds concernés sont fournis.



**Dans certains cas, les caractéristiques des PIBM ont conduit les intermédiaires financiers à affecter les prêts secondaires de la BEI à leurs clients les plus solvables.**

- Pour tous les contrats évalués individuellement en Afrique orientale et au Nigeria, la BEI limitait l'affectation de ses ressources à 50 % de l'investissement du bénéficiaire, sans obligation pour l'intermédiaire de compléter le prêt par ses propres fonds. Cette mesure a incité les intermédiaires, dans le cas de gros investissements en particulier, à sélectionner soigneusement les clients les plus aptes à fournir des ressources propres considérables.
- Lorsque les intermédiaires étaient autorisés à répercuter le risque de change sur le bénéficiaire final, ils l'ont fait en prêtant à leurs clients les plus solides, qui étaient capables de supporter ce risque : EV a relevé des cas au Nigeria où l'intermédiaire rétrocédait des fonds de la BEI en monnaie forte à des clients dont les transactions s'effectuaient exclusivement en monnaie locale, leur faisant ainsi endosser entièrement le risque de change. Dans de tels cas, les intermédiaires financiers interrogés ont déclaré qu'ils sélectionnaient souvent des entreprises faisant partie de groupes qui disposaient de plusieurs sources de revenus et étaient donc capables de rembourser l'emprunt indépendamment du succès du projet financé par le prêt, ou à des entreprises appartenant à des particuliers très fortunés. La plupart des bénéficiaires finaux auprès desquels l'équipe d'évaluation a effectué une visite de terrain correspondaient à ce profil.

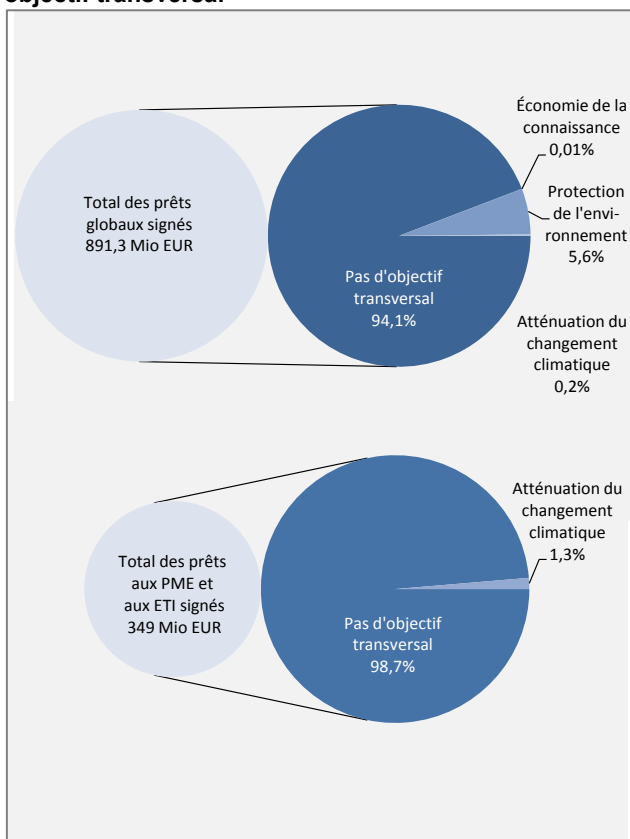
Le fait de privilégier les clients les plus solvables s'appuie sur une saine stratégie en matière de risque de crédit, mais il limite aussi les possibilités d'accorder des PIBM de la FI à des entreprises nouvelles ou mal desservies. De plus, dans certains cas, ces pratiques étaient en contradiction avec les attentes énoncées dans la fiche de mesure des résultats (REM), qui prévoyait une certaine proportion de nouveaux emprunteurs parmi les bénéficiaires finaux. Dans la pratique, cependant, les nouveaux emprunteurs sont souvent des entreprises de taille plus petite que celles figurant sur les listes de bénéficiaires finaux soumises à la BEI, qui sollicitent des prêts plus modestes en monnaie locale, pour lesquels les produits de microfinance et les produits existants des intermédiaires conviennent mieux que les PIBM de la BEI pour les PME et les ETI.

Bien que les PIBM puissent aussi être adaptés pour répondre aux besoins de financement dans des secteurs spécifiques ou pour réaliser des objectifs transversaux, ce genre d'adaptation a été limité au cours de la période d'évaluation, mais des pistes en ce sens ont été explorées plus récemment. La BEI avait envisagé d'ouvrir des lignes de crédit, au cours de la période 2011-2015, pour des projets de plus petite échelle, destinés notamment à promouvoir les énergies renouvelables ou les actions relatives à la lutte contre les changements climatiques. Sur l'ensemble des contrats signés durant cette période, 20 % étaient signalés dans Serapis comme étant en partie consacrés à la réalisation d'un objectif transversal. Or, EV n'a trouvé que peu d'éléments indiquant que ces objectifs aient été activement poursuivis et mesurés au niveau des contrats ou des affectations. Dans le cas de l'action climatique, six opérations étaient étiquetées dans Serapis comme relevant de cet objectif transversal. Deux d'entre elles ont été analysées en détail dans le cadre de la

présente évaluation et aucune mention de cet objectif transversal n'a été trouvée dans les documents soumis au Conseil d'administration ou dans les fiches REM. Un PIBM ciblant l'action climatique dans les Caraïbes a été signé. Une opération au Malawi portait sur des investissements dans les industries exportatrices, en mettant l'accent sur le secteur agricole, mais était, dans la pratique, ouverte à un large éventail de secteurs. La BEI prévoit de lancer une nouvelle opération sectorielle dans le même pays. En outre, dans le cadre de l'Enveloppe destinée à l'investissement d'impact, la BEI mène des opérations sectorielles, ce qui permet à la FI de supporter le niveau de risque supplémentaire lié au travail avec des intermédiaires qui sont actifs dans des secteurs comme l'agriculture ou qui financent des projets d'action climatique<sup>30</sup>.

**Les analyses documentaires d'EV portant sur les évaluations des prêts intermédiés dans les pays ACP montrent qu'il est généralement difficile de cibler un secteur et que les mesures allant dans ce sens sont rarement appliquées.** L'une des difficultés liées au ciblage sectoriel consiste à définir et mettre en place des mécanismes adéquats et des canaux de transmission dans le cadre de la relation de prêt avec les intermédiaires. La mise en œuvre d'une opération sectorielle ou thématique requiert souvent un renforcement des capacités, ainsi que des incitations financières, pour aider les intermédiaires à constituer une réserve de projets admissibles. Une autre préoccupation soulevée par les services de la Banque concerne le risque que les taux de décaissement soient compromis, faute d'un nombre suffisant de projets retenus par l'intermédiaire. En effet, dans les économies de petite dimension, il peut arriver que les intermédiaires ne disposent pas de réserves suffisantes de projets dans les secteurs

Figure 8: Signatures de PIBM par type de produit et objectif transversal



<sup>30</sup> Les lignes de crédit mises à la disposition des intermédiaires financiers au titre de l'Enveloppe destinée à l'investissement d'impact aident notamment les prestataires de services de microfinance à étendre leurs activités dans un secteur particulier de l'économie (par exemple, l'agro-industrie). L'Enveloppe comporte aussi un mécanisme sectoriel spécifique censé soutenir les petites exploitations et les entreprises de la chaîne de valeur agro-industrielle.



concernés pour permettre des opérations ciblées. Néanmoins, sur des grands marchés comme celui du Nigeria, les intermédiaires interrogés ont indiqué que leur portefeuille de clients était suffisamment étoffé pour permettre le financement de projets sectoriels. Les deux banques de premier rang sondées dans ce pays avaient conclu ou s'apprêtaient à conclure des contrats avec d'autres IFI portant sur des lignes de crédit sectorielles.

#### **4.2 Les PIBM encouragent-ils les intermédiaires financiers à accorder des prêts en faveur d'entreprises ou d'initiatives de petite et moyenne dimension ?**

**Les orientations stratégiques de la BEI, estimaient que les PIBM de la FI pourraient jouer un rôle de catalyseur déterminant pour faire évoluer les approches des intermédiaires en matière de prêts aux PME et aux ETI, de manière à prolonger leurs effets sur le long terme.** Les PIBM sont perçus comme un produit susceptible d'encourager les intermédiaires à développer leur expérience et leur expertise dans la fourniture de prêts à long terme au secteur privé. La BEI a entrepris, en 2008, d'améliorer progressivement la conception des opérations en vue de susciter certains changements dans le comportement des acteurs locaux. Cet objectif repose sur l'idée que la FI ne devrait pas se limiter à combler des lacunes existantes. Il convient aussi de prêter une attention aux approches innovantes permettant de desservir des segments du marché plus difficiles et risqués, comme celui des petites entreprises, ou d'apporter une assistance technique aux intermédiaires afin de les aider à améliorer leurs pratiques (par exemple, en se détournant progressivement des prêts assortis de sûretés).

**Dans la pratique, cependant, la simple mise à disposition de ressources financières a été jugée insuffisante pour induire des changements dans le comportement des intermédiaires.** EV n'a guère trouvé d'éléments indiquant que les opérations intermédiées de la FI avaient eu un impact sur les approches des intermédiaires financiers en matière de prêts aux PME ou à d'autres groupes cibles. Premièrement, EV a constaté que la BEI n'apportait que peu de soutien aux intermédiaires pour la conception de nouveaux produits destinés à des bénéficiaires finaux spécifiques ou pour l'élaboration d'une stratégie concernant les PME. Deuxièmement, si les évaluations individuelles ont permis de conclure que les intermédiaires ont pu développer leurs relations avec des clients existants, et parfois avec de nouveaux clients grâce aux PIBM de la FI, ceux-ci n'ont pas pour autant influencé le processus. En effet, tous les intermédiaires évalués avaient une stratégie d'expansion de leur clientèle au cours de la période d'évaluation, y compris en ce qui concerne les PME. Au Kenya et en Ouganda en particulier, les intermédiaires interrogés avaient mis en place une stratégie active d'ouverture aux PME et considéraient les PIBM de la FI comme une ressource utile et bienvenue pour appuyer leur stratégie. Toutefois, la mesure dans laquelle les opérations de la BEI ont contribué à la conception de ces plans commerciaux ou à l'adaptation de l'offre de produits est restée limitée.

**Les évaluations existantes confirment que les prêts intermédiés encouragent les pratiques traditionnelles de crédit bancaire et n'incitent pas à l'élaboration d'approches plus innovantes qui répondraient mieux aux besoins des entreprises privées et des PME en particulier.** Elles indiquent qu'il ne suffit manifestement pas de pourvoir aux besoins de liquidités à long terme pour inciter les banques à prêter aux entreprises privées, en particulier aux PME<sup>31</sup>. Si les banques hésitent à prêter aux PME, ce n'est pas par manque de ressources financières à long terme, mais à cause des risques perçus. Pour encourager les intermédiaires financiers à accroître leur offre de crédit à des groupes de bénéficiaires spécifiques, plusieurs IFI, comme l'IFC et la DEG, subordonnent leurs prêts à l'élaboration par l'intermédiaire de stratégies ou de produits axés sur les PME et proposent une AT avant décaissement à cet égard. La BEI prend aussi des mesures en vue de mettre en place ce genre d'incitations. Elle

<sup>31</sup> BEI, 2006, [Évaluation des financements de la BEI sous forme de prêts globaux au titre de la Convention de Lomé IV](#) ; Banque africaine de développement, 2013, [Évaluation indépendante des opérations non souveraines](#), 2006-2011. Département de l'évaluation des opérations du groupe de la Banque africaine de développement.

teste actuellement des manières innovantes d'encourager financièrement les intermédiaires à appuyer des projets qui produisent les résultats économiques et sociaux désirés<sup>32</sup>.

**La BEI a néanmoins eu recours à divers autres instruments pour inciter les intermédiaires financiers à élaborer des approches en matière de crédit qui répondent aux besoins des PME.** Par exemple, les garanties avec partage des risques, qui n'ont jusqu'à présent été mises en œuvre que dans le cadre de l'Enveloppe destinée à l'investissement d'impact, contribuent à atténuer le risque réel et perçu lié aux prêts aux PME et, partant, à encourager les intermédiaires financiers à accroître leur offre de crédit pour les PME. De plus, l'AT dispensée en Afrique orientale (dont le modèle sera reproduit en Afrique occidentale) visait à aider l'intermédiaire à progresser dans cette direction. Il s'agit cependant d'une assistance fournie sur demande et aucune des banques visitées dans le cadre de la présente évaluation n'a émis le souhait d'être conseillée pour mieux répondre aux besoins des PME<sup>33</sup>. Il ressort en effet d'une évaluation menée par la Banque mondiale que, quand elles sont invitées à faire part de leurs besoins, les banques ne donnent pas la priorité à l'expertise relative aux PME, ce qui veut dire qu'elles n'ont pas recours à l'AT pour déployer des stratégies, structures et outils de gestion ciblant les PME<sup>34</sup>. EV a par ailleurs constaté que la démarche actuellement utilisée pour identifier les bénéficiaires finaux potentiellement intéressés par une assistance technique pourrait être biaisée, dans la mesure où la sélection des PME est assurée par l'intermédiaire, qui peut avoir tendance à privilégier ses clients les plus solvables, au détriment de ceux qui ont le plus besoin d'un appui technique. De plus, l'intermédiaire est censé choisir des clients potentiels qu'il prévoit de financer, ce qui, en soi, est paradoxal. En comparaison, l'AFD dispense souvent son AT par l'intermédiaire d'associations patronales, lesquelles s'occupent de sélectionner des PME prometteuses qui ont besoin d'un appui. La BEI n'est actuellement pas en mesure d'appliquer une approche similaire, car elle ne peut financer un programme d'assistance général et séparé dont bénéficieraient aussi des entreprises qui ne reçoivent pas de prêts de la Banque.

**La BEI a laissé passer des occasions d'en « demander plus » dans le cas des opérations répétées avec les mêmes intermédiaires.** Les services de la Banque ont indiqué que les opérations répétées visent principalement à récompenser les intermédiaires qui ont démontré leur capacité de prêt en faveur de l'économie réelle, mise en évidence par des volumes de décaissement importants lors de précédentes opérations. La BEI avait cependant décidé en 2008 d'accorder une priorité moins élevée aux opérations répétées, compte tenu de leur valeur ajoutée relativement modeste. Il était prévu d'accorder une attention plus grande à des approches plus innovantes<sup>35</sup>. EV a examiné les contrats passés avec des intermédiaires qui ont reçu plusieurs PIBM et a conclu que la BEI ne profitait pas de l'occasion pour en « demander plus », par exemple en proposant de meilleures conditions financières en échange d'une priorité accordée à certains types de bénéficiaires finaux, ou en échange de conditions plus favorables pour des clients donnés. Au lieu de quoi, les opérations répétées analysées se bornaient à reproduire les conditions et les exigences antérieures.

---

<sup>32</sup> Une initiative de la BEI récemment approuvée dans le domaine des PIBM vise à financer des projets de stockage agricole ayant un fort impact sur le développement. Cette opération applique le principe de la « tarification aux résultats » qui vise à récompenser et donc à encourager des projets qui produisent les résultats économiques et sociaux désirés.

<sup>33</sup> Les intermédiaires financiers pouvaient choisir les sujets pour lesquels ils souhaitaient recevoir une assistance de la BEI, sur la base d'une évaluation initiale des besoins.

<sup>34</sup> Banque mondiale, 2014, *The Big Business of Small Enterprises. Evaluation of the World Bank Group Experience with Targeted Support to Small and Medium-Size Businesses, 2006-12*.

<sup>35</sup> Notamment en encourageant les intermédiaires à : i) mettre progressivement à disposition une plus grande part de fonds provenant de l'épargne qu'ils mobilisent au niveau local ; ii) desservir des segments plus difficiles et plus risqués, comme celui des petites entreprises ; iii) diversifier de manière sélective leurs activités dans de nouveaux segments du marché permettant d'approfondir le secteur financier en mobilisant de longues échéances (par exemple, pour le crédit au logement) ; iv) se servir de l'assistance technique pour améliorer leurs pratiques en matière de prêts (par exemple, en se détournant progressivement des prêts assortis de sûretés).

### 4.3 Les PIBM ont-ils amélioré l'accès aux financements pour les bénéficiaires finaux ?

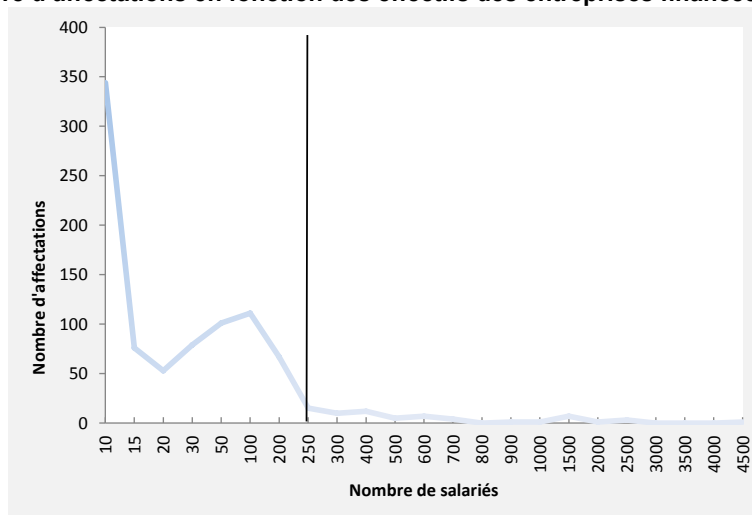
La fongibilité de l'argent ne permet que très difficilement d'attribuer des bénéficiaires spécifiques aux fonds de la BEI. Néanmoins, bien que les affectations ne représentent pas forcément les entreprises et les projets effectivement financés par la BEI, elles correspondent à un échantillon d'entreprises et de projets que la BEI a, en principe, accepté de financer et, à ce titre, elles méritent d'être analysées dans le cadre de la présente évaluation. Les recherches documentaires et les visites sur place d'EV ont confirmé que les prêts intermédiés sont, par nature, fongibles dans les bilans des intermédiaires financiers. Il est difficile, sinon impossible de suivre la trace du financement de la BEI jusqu'aux prêts secondaires spécifiques accordés à des entreprises données pour financer des projets précis. La BEI approuve (avant ou après décaissement) une liste d'affectations destinées à financer des projets qui répondent à ses critères d'admissibilité. Rien ne garantit cependant que ces mêmes projets ne sont pas aussi présentés à d'autres institutions financières. De plus, comme expliqué à la section 6, l'évaluation a fait apparaître que les intermédiaires financiers étaient en mesure de remplacer aisément leurs demandes d'affectation, ce qui indique qu'ils disposent d'un portefeuille d'entreprises qu'ils financent, dont ils soumettent un échantillon à la BEI en tant que demandes d'affectation. On est donc en droit de se demander si les données relatives aux affectations peuvent être considérées comme rendant compte des projets effectivement attribuables au financement de la BEI ou s'il ne faut pas plutôt y voir un échantillon de prêts secondaires, approuvés par la Banque, qui répondent à ses conditions d'admissibilité.

Il ressort de l'évaluation que la majorité des affectations approuvées par la BEI étaient destinées à des entreprises ou initiatives de petite et moyenne dimension, qui rencontrent ordinairement le plus de difficultés à accéder aux financements dans les pays ACP. L'accès aux financements est particulièrement restreint au niveau du « chaînon manquant » qui couvre généralement les investissements allant de 25 000 USD (19 380 EUR) à 2 millions d'USD (1,55 million d'EUR)<sup>36</sup>. Au cours de la période d'évaluation, 80 % des affectations approuvées portaient sur des investissements situés dans cette fourchette. De plus, 71 % des affectations approuvées étaient destinées à des entreprises comptant moins de 50 salariés, qui sont considérées comme des « petites entreprises » selon la grande majorité des définitions locales et internationales (voir l'encadré 3 ci-dessus). Parmi les prêts secondaires approuvés, 85 % ont bénéficié à des entreprises de moins de 100 salariés, considérées comme des PME selon la plupart des définitions, et 95 % à des entreprises de moins de 250 salariés, considérées comme des PME selon la définition adoptée par l'UE et la BEI. Le constat est le même si l'on estime la taille de l'entreprise en fonction du volume de l'affectation, comme le fait l'IFC : 57 % des affectations étaient destinées à de petites entreprises empruntant moins de 100 000 USD (77 519 EUR)<sup>37</sup>.

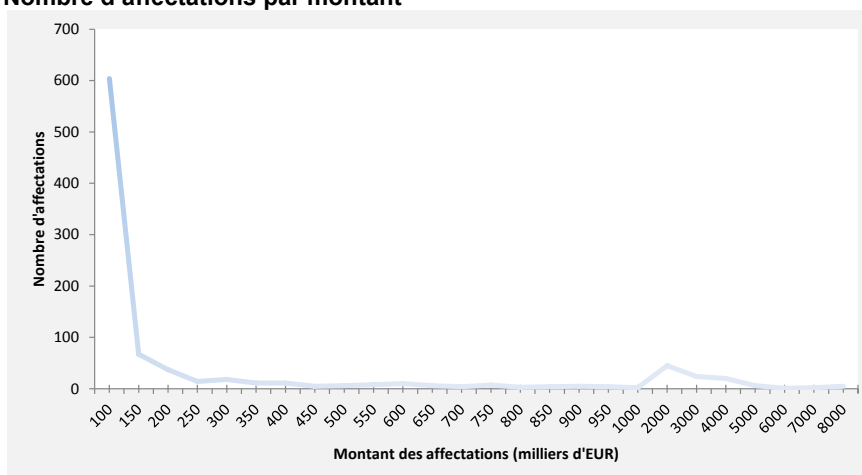
<sup>36</sup> [CFED Desktop Study: SMEs and Poverty Reduction](#). Les limites supérieure et inférieure du chaînon manquant sont sujettes à différentes interprétations et définitions selon les praticiens (avril 2009).

<sup>37</sup> Le taux de change utilisé est de 1 EUR = 1,29 USD – taux moyen pour la période de 2010 à 2015 d'après l'application « Cambio » de la BEI.

**Figure 9 : Nombre d'affectations en fonction des effectifs des entreprises financées**

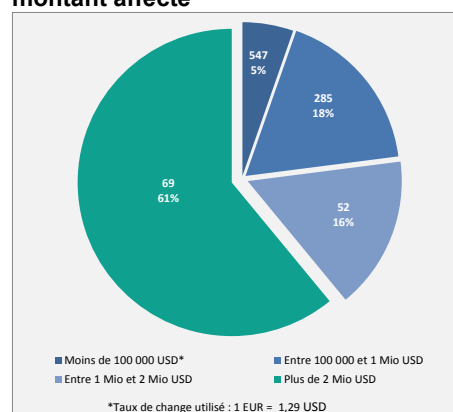


**Figure 10 : Nombre d'affectations par montant**



Néanmoins, la plus grande partie du volume des prêts approuvés a servi à financer un petit nombre de grands projets, initiés principalement par des ETI. En effet, plus des trois quarts du volume des prêts ont été accordés sous la forme d'affectations supérieures à 1 million d'USD (l'indicateur utilisé par l'IFC pour définir les PME) et 61 % ont servi à financer des affectations de plus de 2 millions d'USD. Ces chiffres sous-estiment probablement la part du volume total des prêts que représentent les prêts secondaires de plus de 1 ou 2 millions d'USD, car les affectations ne constituent pas toujours 100 % des prêts secondaires<sup>38</sup>.

**Figure 11 : Volume total prêté par montant affecté**

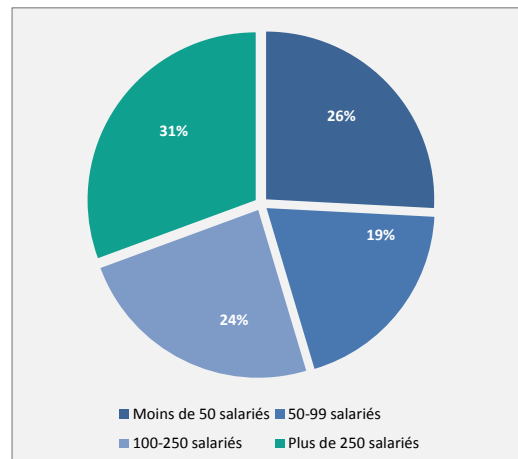


<sup>38</sup> Dans certains cas, les affectations peuvent représenter moins de 100 % du montant d'un prêt secondaire (voir les règles en vigueur pour les différents produits de PIBM au tableau 1). Cependant, les données concernant les montants des prêts secondaires ne sont pas toujours disponibles. C'est pourquoi la présente analyse porte exclusivement sur les affectations.

**Figure 12 : Montant total prêté en fonction des effectifs des entreprises financées**

Au total, 31 % du volume des prêts ont été approuvés pour des entreprises de plus de 250 salariés et 55 % pour des entreprises de plus de 100 salariés, qui sont considérées comme des ETI selon la plupart des définitions adoptées par les autorités locales et les IFI (voir l'encadré 3 ci-dessus).

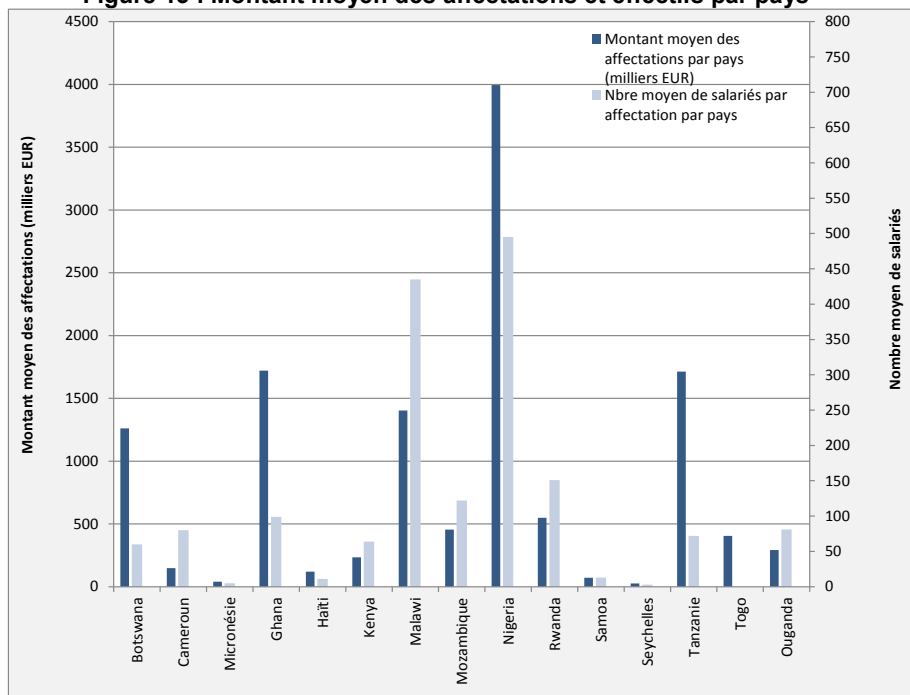
**Si, dans la majorité des pays, la BEI a approuvé principalement des affectations destinées aux PME, dans d'autres (Nigeria et Malawi), les volumes approuvés ont servi, dans leur majeure partie, à financer de grandes affectations pour les ETI.** Au Kenya et en Ouganda, les affectations approuvées



couvraient une fourchette assez large de prêts aux PME et aux ETI. Les effectifs moyens des entreprises étaient inférieurs à 100 salariés et le volume moyen des prêts ne dépassait pas 265 000 EUR. À l'inverse, au Nigeria, les entreprises financées employaient en moyenne 495 salariés. De même, au Malawi, les effectifs moyens étaient de 435 salariés. La taille moyenne des prêts atteignait presque 4 millions d'EUR au Nigeria, et environ 1,7 million d'EUR en Tanzanie et au Ghana. Le Nigeria est la plus grande économie de l'Afrique subsaharienne. La proportion d'ETI y est bien supérieure à celle d'autres économies de la région. Les ETI éprouvent des difficultés à satisfaire leurs besoins de financement, auxquels les prêts à long terme de la BEI ont en partie pourvu. Cependant, les PME nigériennes se sont heurtées à des contraintes considérables en matière d'accès aux financements et n'ont pu bénéficier que d'un tiers du volume approuvé par la BEI. Selon l'enquête de la Banque mondiale auprès des entreprises du Nigeria, l'accès aux financements constitue la deuxième entrave la plus sérieuse pour les petites entreprises, après l'accès à l'électricité : 60 % des petites entreprises (1 à 19 salariés) considèrent l'accès aux financements comme un obstacle majeur, contre 35 % des entreprises de taille moyenne et 10 % des grandes entreprises<sup>39</sup>. Néanmoins, dès lors que les recettes des PME sont plus susceptibles d'être libellées en monnaie locale et qu'il n'était pas possible d'accorder des prêts en monnaie locale au Nigeria, il n'est pas surprenant qu'une part aussi réduite des prêts ait été destinée aux PME. La question se pose néanmoins de savoir s'il n'aurait pas mieux valu utiliser ces fonds pour aider des PME dans d'autres pays où un financement en monnaie locale était envisageable.

<sup>39</sup> Source: étude de la BEI sur le secteur financier du Nigeria, janvier 2015 (interne).

**Figure 13 : Montant moyen des affectations et effectifs par pays**



La durée moyenne des affectations était généralement plus longue que ce que les intermédiaires financiers sont normalement en mesure de proposer. Dans les pays ACP, et surtout en Afrique subsaharienne, les systèmes financiers se caractérisent par une concentration de prêts à court terme, quels que soient l'institution et le marché concernés : 82 % des banques d'Afrique centrale et 71 % de celles d'Afrique orientale et australe ont des échéances inférieures à un an pour plus des trois quarts de leurs dépôts à terme (voir le tableau 3)<sup>40</sup>. En revanche, les durées moyennes pondérées approuvées pour les affectations de la BEI s'étendaient entre 3,5 ans et 8,5 ans, selon la région. Cela donne à penser que les fonds de la BEI ont permis aux intermédiaires financiers d'accorder des prêts avec des échéances plus longues que ce qu'ils auraient pu proposer autrement. Grâce à ces échéances plus longues, les bénéficiaires finaux ont été en mesure d'investir dans les activités qui mobilisent davantage de capitaux, qui ont une vie économique plus longue et qui requièrent donc un financement à plus long terme (tableau 4).

**Tableau 3 : Pourcentage de banques dont plus de 75 % des dépôts sont à court terme (durée inférieure à 1 an)**

Pays	Pourcentage
Afrique occidentale	49 %
Afrique australe	71 %
Afrique orientale	71 %
Afrique centrale	82 %

Source : Trade Finance Survey, BAfD, 2014.

<sup>40</sup> Source : *Making Finance Work for Africa 2007*, Banque mondiale.

**Tableau 4 : Durée moyenne pondérée (en mois) des affectations de la BEI par région**

Pays	
Afrique occidentale	57
Afrique australe	104
Afrique orientale	81
Afrique centrale	88

Source : Serapis.

De surcroît, lorsque des informations concernant les échéances en usage sur le marché local étaient disponibles (Kenya), il est apparu que les durées des affectations de la BEI étaient sensiblement plus longues que la durée moyenne proposée sur le marché. En effet, dans le cas du Kenya, les affectations de la BEI avaient une échéance moyenne pondérée de 68,5 mois, contre 43,3 mois pour l'échéance moyenne pratiquée sur le marché (par l'ensemble des banques locales ou étrangères), ce qui permet de supposer que les institutions financières recevant des PIBM de la FI pouvaient proposer des prêts secondaires d'une durée plus longue de 2 ans par rapport à la moyenne du marché.

**Tableau 5 : Affectations de la BEI et prêts moyens aux PME au Kenya (durées)**

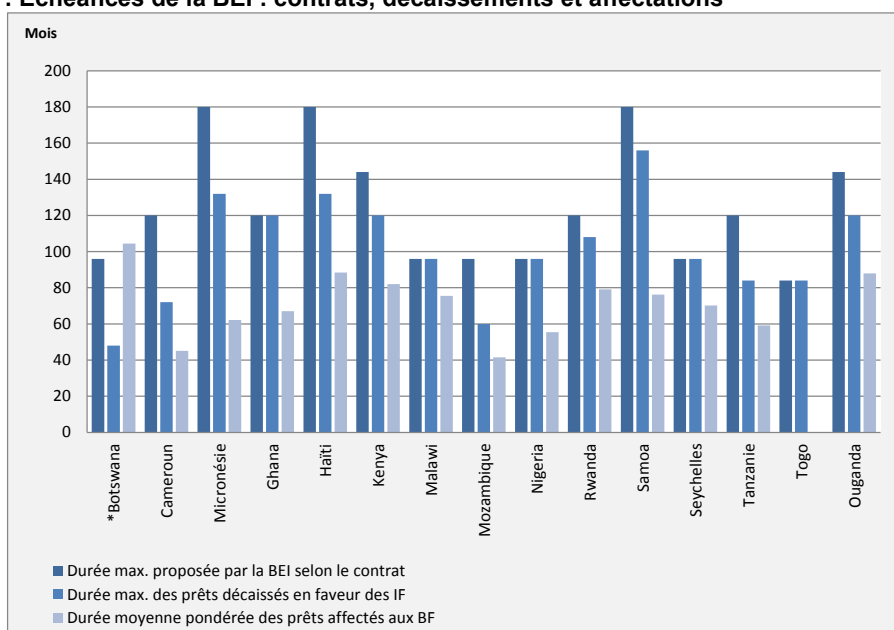
Enquête Finaccess	Type d'entreprise	Échéance moyenne (en mois)	
		Banques locales	Banques étrangères
	Petites entreprises	37,8	36
	Entreprises moyennes	40,1	47,8
	Grandes entreprises	47,9	50,4
	<b>Moyenne (A)</b>	<b>43,3</b>	
Affectations de la BEI (moyenne pondérée)	KES	65,0	
	USD	97,0	
	<b>Monnaies groupées (B)</b>	<b>68,5</b>	
<b>Différence</b>	<b>(A)-(B)</b>	<b>25,2</b>	

Sources : document de référence préparé aux fins de l'évaluation sur la base des données provenant de l'enquête [Bank financing of PME in Kenya, Finaccess Business – Supply, septembre 2015](#), Serapis.

**Les échéances proposées par la BEI aux intermédiaires étaient, en moyenne, plus longues que celles approuvées pour les bénéficiaires finaux.** La durée moyenne pondérée des affectations aux bénéficiaires finaux était inférieure de 39 % au maximum proposé au titre du contrat avec la BEI. Si certaines entreprises ont demandé des échéances plus longues que la moyenne, les durées maximales des prêts accordés aux intermédiaires financiers (et donc l'échéance la plus longue fixée pour un décaissement donné) étaient, en moyenne, inférieures de 20 % à la durée maximale autorisée pour l'opération de la BEI, ce qui donne à penser que la demande de financement à long terme a peut-être été surestimée. Par ailleurs, quand l'échéance du décaissement était sensiblement plus courte que l'échéance de l'affectation, la réutilisation des fonds n'a pas fait l'objet d'un suivi approprié (voir la section 6.4).



**Figure 14 : Échéances de la BEI : contrats, décaissements et affectations**

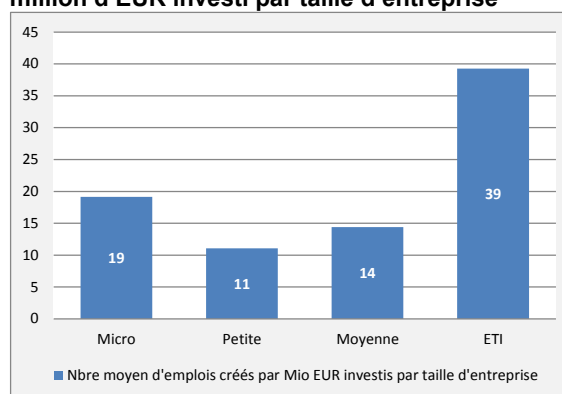


\* Le Botswana est le seul pays pour lequel l'échéance moyenne pondérée des affectations aux clients était plus longue que la durée maximale proposée aux intermédiaires et acceptée par eux. La documentation de référence mentionne une affectation à un bénéficiaire final d'une durée de 120 mois, qui dépassait donc le plafond admissible prévu par le contrat (information confirmée par les services de la Banque).

**Une proportion très importante des prêts était en monnaie locale, éliminant ainsi le risque de change pour les intermédiaires comme pour leurs clients.** Au cours de la période d'évaluation, les prêts en monnaie locale ont représenté 47 % du volume et 88 % du nombre des affectations. De plus, 99 % des petites affectations (moins de 100 000 EUR) étaient en monnaie locale, supprimant le risque de change pour les entreprises les plus petites, tandis que 58 % des grandes affectations (plus de 1 million d'EUR) étaient libellées dans une monnaie forte, généralement en faveur d'ETI qui sont plus susceptibles d'effectuer des transactions dans une monnaie forte.

**Les ETI envisageaient de créer le plus d'emplois, au total, en moyenne et par euro investi.** Ces informations s'appuient sur les données communiquées par les intermédiaires financiers dans leurs demandes d'affectation et sont, à ce titre, purement indicatives. Les 27 opérations de PIBM de la FI approuvées entre 2010 et 2015 étaient censées créer 22 324 nouveaux emplois et maintenir 47 649 emplois existants. La majorité des emplois devaient être créés au Kenya et, dans une moindre mesure,

**Figure 15 : Nombre moyen d'emplois créés par million d'EUR investi par taille d'entreprise**



en Ouganda. Il était prévu que les ETI représentent 53 % des nouveaux emplois créés. Le nombre moyen de créations d'emploi escomptées par ETI était de 219, contre 33, 8 et 3 emplois créés par moyenne, petite et micro-entreprise, respectivement. Les ETI étaient censées créer 39 emplois par million d'EUR investi dans les projets financés, contre 14, 11 et 19 emplois créés par moyenne, petite et micro-entreprise.

**Toutefois, les données relatives à l'emploi doivent être interprétées avec prudence.** EV a constaté que les estimations fournies à cet égard dans les formulaires de demande d'affectation



pouvaient se révéler peu fiables. Les entretiens organisés avec 40 bénéficiaires finaux donnent à penser que les données sur le nombre d'emplois censés être créés par les projets financés étaient, dans la plupart des cas, calculées par l'intermédiaire financier sur la base d'une analyse de la demande de prêt introduite par le bénéficiaire final et n'avaient pas nécessairement été communiquées par le bénéficiaire final lui-même. La grande majorité des bénéficiaires finaux interrogés ont mentionné des créations d'emploi escomptées qui différaient des estimations transmises à la BEI par les intermédiaires financiers dans leurs fiches d'affectation (le nombre d'emplois escomptés était soit supérieur, soit inférieur). Dans plusieurs cas, des activités similaires envisagées par le même bénéficiaire final produisaient des estimations de créations d'emploi radicalement différentes d'une affectation à l'autre. Par ailleurs, le nombre d'emplois effectivement créés par les projets ne fait pas l'objet d'un suivi ou d'une déclaration à la BEI. De plus, EV a comparé les estimations « ex ante » en matière d'emploi au niveau des opérations, qui sont fournies dans les fiches REM au stade de l'approbation, avec le nombre d'emplois communiqué par l'intermédiaire financier au moment de l'affectation, lesquels sont considérés, selon la méthodologie REM, comme faisant partie des « emplois effectivement soutenus » (bien qu'il s'agisse aussi d'estimations). Les résultats de cette comparaison sont indicatifs, dans la mesure où l'analyse se fondait uniquement sur 6 PIBM affectés dans leur intégralité et sur le calcul au prorata des emplois escomptés pour 10 autres PIBM, qui n'avaient pas été entièrement affectés. Il est apparu que les estimations REM s'écartaient considérablement des données des affectations. Dans la grande majorité des cas, les valeurs REM surestiment grandement le nombre d'emplois censés être soutenus (c'est-à-dire les emplois existants plus les nouveaux emplois créés) par rapport à ce qui est plus tard déclaré par les intermédiaires financiers. En moyenne, l'écart entre le nombre d'emplois créés et maintenus calculé sur la base des données des affectations et les estimations REM est de l'ordre de 125 % (voir la section 6).

## 5. RENFORCEMENT DU SECTEUR FINANCIER ET DES INTERMÉDIAIRES

Il ressort de la présente évaluation que les PIBM peuvent contribuer à renforcer les secteurs financiers locaux en soutenant des banques de deuxième rang et, partant, à stimuler la concurrence. La majorité des PIBM de la FI ont servi à financer des banques de deuxième et de troisième rang, répondant ainsi à un nombre considérable de besoins, comme la nécessité d'atténuer les asymétries d'échéances et de monnaies. La BEI a envoyé un signal fort en étant souvent la première IFI à soutenir les intermédiaires financiers<sup>41</sup>. En outre, la BEI a adapté ses objectifs aux besoins des marchés financiers locaux. Toutefois, les PIBM n'apportent de solutions qu'aux contraintes de liquidités et la Banque a aussi fait usage, dans une mesure nettement moindre, d'autres instruments qui portent sur des entraves au développement du secteur financier non liées aux liquidités. Enfin, même si, dans la plupart des cas, les financements à long terme accordés par la BEI ciblaient des marchés des pays ACP sur lesquels il n'existe pas ou peu d'alternatives, sur certains marchés plus développés, les faibles taux pratiqués par la BEI ont pu risquer à un moment d'étouffer le développement des marchés des capitaux d'emprunt locaux et donc celui du secteur financier (surtout si l'avantage financier découlant de ces taux d'intérêt n'est pas transféré aux bénéficiaires finaux). Un suivi attentif est donc nécessaire.

### 5.1 Les PIBM ont-ils contribué à élargir et à approfondir les secteurs financiers locaux ?

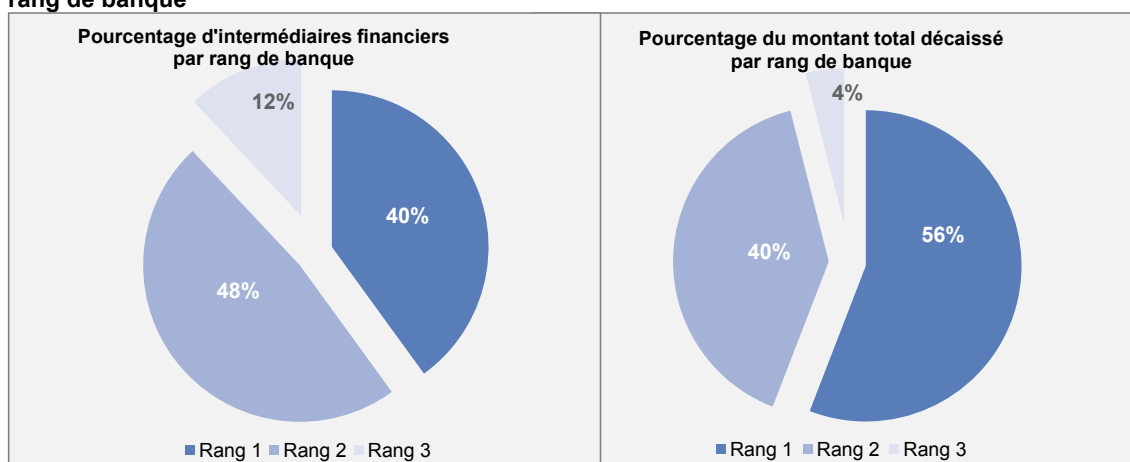
**La mise à disposition de liquidités à long terme par les PIBM peut contribuer à accroître la concurrence.** Comme l'ont souligné les services de la Banque dans une note interne datée de 2010, les liquidités à long terme mises à la disposition de petites banques locales peuvent contribuer au renforcement de la concurrence dans le secteur financier et briser l'emprise de structures oligopolistiques. En effet, selon les données disponibles, 60 % des intermédiaires financiers soutenus par la BEI sont des banques de deuxième et de troisième rang, bien que ces bénéficiaires ne représentent que 44 % du volume des PIBM<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Les données relatives aux rangs des banques n'étaient disponibles que pour 10 des 35 intermédiaires financiers. Le classement repose sur des critères nationaux qui comprennent différentes mesures comme les actifs nets, le capital et les réserves, les dépôts des clients, le nombre de prêts et les comptes de dépôt. Les grandes banques sont classées au premier rang, les banques de taille moyenne au deuxième rang et les banques de petite taille au troisième rang. Les informations concernant le rang des banques proviennent essentiellement des articles les plus récents disponibles dans la presse financière locale, à moins que l'IFI n'ait clairement déclaré le rang de l'intermédiaire. Cette approche n'est pas sans failles, surtout dans la mesure où le classement des banques varie au cours de la période considérée et où la crise financière a provoqué une consolidation du secteur bancaire, qui se poursuit encore et évolue rapidement dans la plupart des pays ACP.

<sup>42</sup> Le ralentissement économique qu'ont connu récemment plusieurs pays africains a causé des faillites parmi les banques de deuxième et de troisième rang et le risque associé aux prêts en faveur de ces banques a augmenté dans une mesure telle qu'il ne sera peut-être plus possible à la BEI de leur accorder des prêts à l'avenir.

**Figure 16 : Nombre d'intermédiaires financiers soutenus par la BEI et montant total affecté par rang de banque**



Il faut cependant noter que les PIBM n'apportent de solutions qu'aux contraintes de liquidités qui entravent le développement du secteur financier et ne conviennent pas nécessairement pour aplanir d'autres obstacles, dont la taille réduite des marchés nationaux, les bas niveaux de revenus, la faiblesse des mécanismes de protection des droits des créanciers et d'exécution des décisions de justice, qui débordent largement des attributions de la BEI et sont pris en considération par d'autres institutions partenaires, comme la Commission européenne ou la Banque mondiale, dans leurs conseils en matière d'élaboration des politiques.

**La Banque a aussi fait usage, dans une mesure nettement moindre, d'autres instruments qui portent sur des entraves au développement du secteur financier non liées aux liquidités.** En effet, la BEI peut aussi contribuer au renforcement des banques locales et de la concurrence par des prêts pour dépenses d'investissement, des garanties avec partage des risques et une AT. Dans le cas de quatre contrats sur 51, la BEI a accordé des prêts d'une valeur de 75 millions d'EUR à des banques pour financer leurs dépenses d'investissement (réseau d'agences, systèmes informatiques, bâtiments et formation, par exemple). Trois de ces banques sont situées au Nigeria et la quatrième se trouve au Ghana. Toutes sont des banques de deuxième rang. Parmi les pays pour lesquels il a été procédé à une analyse approfondie des contrats aux fins des évaluations individuelles, le Kenya, l'Ouganda et Haïti ont bénéficié d'une AT. En Ouganda, celle-ci a été dispensée dans le cadre d'une opération distincte qui visait à renforcer tout à la fois les capacités des intermédiaires financiers, notamment en matière de gestion des risques de crédit et de gestion bancaire et administrative des risques, et celles des bénéficiaires finaux sur le plan des connaissances financières et de la présentation de projets bancables. En Haïti, l'AT était destinée au renforcement des capacités des intermédiaires financiers. Les services de la Banque ont recensé d'autres formes possibles d'appui aux petites banques locales qui pourraient être envisagées, notamment des garanties – qui ne sont actuellement proposées que dans le cadre de l'Enveloppe destinée à l'investissement d'impact – ou des apports de fonds propres. Ces produits pourraient contribuer à compenser la faiblesse de l'assise financière des petites banques locales et, par conséquent, de leurs indicateurs prudentiels (par exemple, en ce qui concerne les risques liés au fait de n'avoir qu'un seul client ou les exigences d'adéquation des fonds propres). Enfin, en collaboration avec des institutions partenaires, la BEI s'est aussi employée, dans une mesure limitée, à trouver des solutions aux obstacles d'ordre juridique et réglementaire, par exemple en apportant son soutien aux centres AFRITAC et en participant au dialogue dans le cadre de la plateforme « *Making Finance Work for Africa* ».

**Dans une très large mesure, la BEI a ajusté ses objectifs pour répondre aux besoins des marchés financiers locaux et a sélectionné les intermédiaires financiers en conséquence.** L'étude et la stratégie internes de la BEI portant sur le secteur financier du Kenya, le plus grand et le plus développé des marchés financiers d'Afrique orientale, ont conclu à la nécessité de renforcer les petites banques de deuxième rang, notamment dans le domaine du financement des PME. C'est ainsi que 89 % des décaissements de PIBM ont ciblé des banques de deuxième et de troisième rang. En Ouganda, pays mal noté pour tous les indicateurs du développement du marché financier par rapport aux autres États de la Communauté d'Afrique

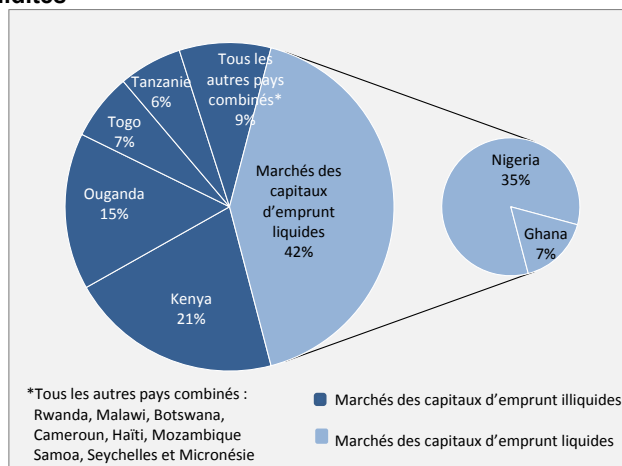
de l'Est et à tous les pays à faible revenu, la stratégie visait à renforcer le secteur financier par la mise à disposition de lignes de crédit en monnaie locale afin d'aider les banques du pays (principalement de deuxième rang) à financer les PME. Et en effet, les financements accordés en Ouganda ont bénéficié à des banques de premier et de deuxième rang (à raison de 50 % environ pour chaque catégorie), mais 55 % seulement des PIBM étaient libellés en monnaie locale, ce qui reflète la dollarisation partielle de l'économie<sup>43</sup>. Au Nigeria, la stratégie de la BEI était destinée à favoriser le processus de consolidation du secteur financier au sortir d'une crise majeure. L'objectif était d'appuyer les efforts de la Banque centrale pour faire face à la crise financière et de rétablir la confiance dans le secteur bancaire local. En conséquence, l'attention de la BEI s'est portée sur les banques de premier rang : 61 % des décaissements de PIBM ont bénéficié à des banques de premier rang, contre 39 % à des banques de deuxième rang.

**La BEI a, dans une large mesure, mis à disposition des financements à long terme sur les marchés financiers des pays ACP où il n'existe pas ou guère d'autres solutions.** Dans la plupart de pays ACP, les seules sources de financement alternatives sont les dépôts et les emprunts (principalement à court terme) auprès de bailleurs de fonds ou d'IFD. Comme expliqué à la section 4.3, la grande majorité des banques d'Afrique subsaharienne ont des échéances inférieures à un an pour plus des trois quarts de leurs dépôts à terme. Par ailleurs, une étude menée par la

BEI en 2012 donne un aperçu de l'accès aux marchés de la dette souveraine, qui peut servir d'indicateur de l'accès des intermédiaires aux marchés des capitaux. L'étude montre que, dans la grande majorité des pays où des PIBM étaient proposés, l'accès aux marchés des capitaux était limité : seuls deux des 15 pays ACP dans lesquels la BEI a accordé des PIBM au cours de la période d'évaluation pourraient être considérés comme ayant des marchés des capitaux d'emprunt suffisamment liquides (Nigeria et Ghana). Toutefois, du point de vue du volume, la part des décaissements effectués au cours de la période d'évaluation dans des pays où l'accès aux marchés des capitaux était limité et n'offrait donc que peu d'autres solutions aux intermédiaires financiers n'a représenté que 58 %.

**Sur les marchés plus développés, où des sources de financement alternatives existaient, les prêts de la BEI étaient proposés à des taux très bas par rapport au coût d'opportunité des marchés des capitaux d'emprunt locaux<sup>45</sup>.** Une étude sur les sources de financement alternatives au Kenya, en Ouganda et au Nigeria menée aux fins de la présente évaluation fait apparaître qu'au Nigeria, qui a l'un des marchés obligataires les plus développés du continent africain, avec des obligations émises en monnaie locale et en USD (27 obligations émises en monnaie locale et 9 en USD au cours de la période), les PIBM étaient nettement moins chers que les autres solutions disponibles sur le marché des capitaux d'emprunt. Les 12 PIBM de la

**Figure 17: Montants des PIBM décaissés par groupe de liquidités<sup>44</sup>**



Note : l'échantillon comprend toutes les opérations entrant dans le champ de la présente évaluation.

<sup>43</sup> Il convient de noter que, si la BEI peut proposer des prêts en monnaie locale, le niveau effectif de souscription de ces prêts dépend des besoins et des demandes des clients.

<sup>44</sup> La méthodologie BVAL de Bloomberg mesure la façon dont les obligations se négocient sur le marché secondaire. Pour considérer un marché comme liquide, la BEI prend comme référence une valeur BVAL supérieure à 7.

<sup>45</sup> EV considère le marché obligataire local comme la meilleure alternative du secteur privé aux PIBM pour le financement à moyen ou long terme, étant donné que : les dépôts sont principalement à court terme ; les emprunts auprès de banques privées sont pratiquement inexistant dans ces pays ; et les IFI relèvent du secteur public.

FI ont été décaissés presque exclusivement en USD à des taux variables inférieurs à ceux des obligations en USD.

Au Kenya – dont le marché, sensiblement moins avancé, constitue néanmoins le marché obligataire le plus développé en Afrique orientale –, certaines banques de premier, de deuxième et de troisième rang mobilisaient activement des fonds sur le marché obligataire primaire. En effet, sur les 28 obligations proposées par des entités offrant des services financiers entre 2001 et la mi-2016, 16 étaient émises par des banques privées, dont 11 par des banques de deuxième et de troisième rang. En fait, quatre des dix banques qui émettaient des obligations ont aussi reçu un financement via des PIBM de la FI. Il apparaît que, dans la même monnaie (shillings kényans), pour un même type de taux d'intérêt (fixe) et des échéances moyennes pondérées similaires, les taux d'intérêt moyens pondérés des décaissements de la BEI étaient sensiblement moins élevés que ceux des obligations.

**Ces constatations donnent à penser qu'un suivi des marchés financiers les plus avancés est nécessaire pour éviter le risque que les financements de la BEI ne viennent étouffer le développement des marchés des capitaux locaux et donc celui du secteur financier.**

Actuellement, la plupart des marchés obligataires analysés en détail ne sont pas assez développés pour qu'il y ait un risque d'éviction : si le Nigeria peut être considéré comme ayant un marché des capitaux d'emprunt développé, celui du Kenya est en croissance, mais modérément développé et, en Ouganda, le marché financier est encore sous-développé<sup>46</sup>. Toutefois, à plus long terme, sur les marchés les plus avancés en particulier, compte tenu de l'écart important entre les taux d'intérêt, il existe un risque que les financements de la BEI finissent par évincer les marchés des capitaux locaux et par restreindre les occasions d'investir dans les marchés obligataires pour les épargnants privés et institutionnels, si l'écart persiste à mesure que ces marchés se développent. Cela compromettrait l'objectif de développement du secteur financier poursuivi par la FI.

Il ne s'ensuit pas que la Banque ne devrait pas proposer de PIBM sur ces marchés. Dans de tels cas, il serait utile d'examiner si des taux d'intérêts inférieurs à ceux du marché seraient néanmoins justifiés. Ce pourrait être le cas par exemple si, à la lumière du deuxième objectif stratégique de soutien aux entreprises ou initiatives de petite et moyenne dimension, l'avantage financier était transféré à certains types de bénéficiaires finaux, comme cela se fait dans l'UE ; ou encore s'il servait à financer de très petites banques locales, afin d'améliorer leur assise financière et donc leurs indicateurs prudentiels. À cet effet, la BEI pourrait se fonder sur les quantifications de la valeur ajoutée financière, qui existent actuellement pour toutes les opérations, et sur une analyse plus approfondie des marchés financiers (en particulier obligataires) pour déterminer s'il existe un risque d'éviction du marché local des capitaux d'emprunt et si le transfert aux bénéficiaires finaux de l'avantage lié aux taux d'intérêt est envisageable et souhaitable.

---

<sup>46</sup> En date de mars 2017, pour les obligations souveraines libellées en EUR/USD dont l'échéance est supérieure à cinq ans, le Nigeria et le Kenya affichent des valeurs BVAL de 10 (sur 10), tandis que l'Ouganda n'a pas d'obligations de référence dans une monnaie forte. Cependant, malgré un marché des obligations souveraines hautement liquide, et un niveau d'activité élevé du secteur privé du point de vue des émissions obligataires sur le marché primaire, le Kenya se caractérise par un marché des capitaux d'emprunt qui paraît encore modérément développé, dans la mesure où les émetteurs du secteur privé n'ont pas accès à un financement à moyen ou long terme dans une monnaie forte (EUR ou USD) et où leurs obligations en monnaie locale ne sont pas négociées après leur placement initial et ne sont donc pas liquides (aucune valeur BVAL ne leur est assignée).

## 5.2 Les PIBM ont-ils contribué à renforcer les intermédiaires financiers ?

**Les PIBM, et la manière dont ils ont été mis en œuvre au cours de la période d'évaluation, répondent à plusieurs besoins importants des intermédiaires financiers.** Premièrement, les prêts à long terme contribuent à atténuer l'asymétrie des échéances pour les intermédiaires et à renforcer leur capacité d'investissement, ce qui leur permet de financer des actifs sur de plus longues durées et à moindre risque. Deuxièmement, l'accès à des prêts en monnaie locale élimine les risques de change. En effet, la plupart des intermédiaires exercent leur activité de crédit en monnaie locale (surtout ceux qui ciblent les PME). Parallèlement, l'accès à des devises étrangères les aide aussi à éliminer le risque de change dans les cas où les intermédiaires proposent des prêts dans une monnaie forte aux entreprises orientées vers l'exportation, par exemple. Cela vaut d'autant plus pour les petites banques locales qui n'ont pas facilement accès à des monnaies fortes<sup>47</sup>. Troisièmement, les taux d'intérêt avantageux et l'absence d'obligation de transférer l'avantage qui en découle aux bénéficiaires finaux améliorent la rentabilité des intermédiaires. Quatrièmement, les composantes des prêts destinées aux dépenses d'investissement peuvent contribuer directement aux stratégies d'expansion ou de consolidation des intermédiaires. L'évaluation a étudié en détail l'un des quatre contrats qui comportait un prêt pour dépenses d'investissement. Il en ressort que, si le soutien apporté par la BEI a contribué à renforcer l'intermédiaire en l'aidant à devancer ses concurrents, d'autres facteurs ont joué un rôle plus important dans les résultats de l'intermédiaire et dans sa viabilité. Du reste, l'évaluation n'a pas permis de déterminer à quoi ont servi, en définitive, les prêts pour dépenses d'investissement, étant donné que ces capitaux étaient fongibles dans la comptabilité des intermédiaires<sup>48</sup>. Enfin, une AT adaptée peut renforcer les compétences des intermédiaires : au cours de la période d'évaluation, un vaste projet d'AT a été mis en place pour tous les intermédiaires financiers de la BEI en Afrique orientale. Tant les rapports établis sur le terrain que les échos émanant des intermédiaires interrogés ont été positifs, mais il n'a pas été possible d'apprécier la mesure dans laquelle le savoir-faire et les compétences du personnel ont évolué.

**Les 11 intermédiaires financiers ayant fait l'objet d'un examen détaillé dans le cadre de la présente évaluation ont tous maintenu ou amélioré leur position concurrentielle au cours de la période où ils ont bénéficié d'un appui de la BEI. Toutefois, aucun lien direct n'a pu être établi entre le soutien de la BEI et l'amélioration de la position concurrentielle des intermédiaires.** Les banques de deuxième rang semblent en avoir profité le plus, tandis que l'amélioration est moins marquée pour les plus grandes banques de premier rang, déjà en situation de force sur leurs marchés, ou pour les banques caractérisées par une stratégie de croissance plus prudente.

**Dans certains cas, le concours de la BEI a aidé les intermédiaires à améliorer leur position et leur compétitivité dans un segment du marché particulier.** Par exemple, les visites sur le terrain ont fait apparaître que la possibilité d'emprunter dans une monnaie forte à la BEI, à des taux très intéressants, a permis aux banques locales d'accorder des prêts dans une monnaie forte à des entreprises qui, autrement, se seraient adressées à des banques disposant de meilleurs contacts internationaux (par exemple, les filiales de grandes banques internationales).

**Dans tous les cas étudiés, et surtout en ce qui concerne les banques de taille plus réduite ou de deuxième rang, l'intervention de la BEI a été perçue comme envoyant un signal positif.** Les intermédiaires financiers ayant fait l'objet d'un examen détaillé dans le cadre de la présente évaluation ont expliqué qu'ils se servent de leur relation avec la BEI comme « argument de vente » pour projeter une image de crédibilité à l'intention d'autres sources de financement potentielles et donc attirer davantage de capitaux. Dans plus de la moitié des cas

<sup>47</sup> En comparaison, par exemple, des banques qui font partie de grands réseaux internationaux.

<sup>48</sup> La BEI a approuvé une liste des dépenses engagées par l'intermédiaire financier qui pouvaient être couvertes par le prêt pour dépenses d'investissement, mais à la date où la présente évaluation a été entreprise, la version définitive (auditée) de cette liste n'avait pas été transmise à la BEI, comme le prévoyait le contrat.

étudiés en détail (surtout en ce qui concerne les banques de taille plus réduite ou de rang inférieur), les prêts accordés par la BEI représentaient leur premier engagement contractuel avec une IFI. C'est aussi le cas de certaines des banques nigérianes de plus grande envergure auxquelles la BEI a été l'une des premières IFI à apporter un appui. Dans au moins trois cas de partenaires « à long terme », la BEI était la première IFI à accorder de nouveaux prêts au sortir d'une période difficile (la crise financière de 2009 au Nigeria, le tremblement de terre de 2010 en Haïti et une période de prêts non productifs pour une banque panafricaine).

En outre, certains intermédiaires financiers ayant fait l'objet d'un examen détaillé ont profité des taux d'intérêt favorables qu'ils ont obtenus de la BEI pour négocier de meilleures conditions de financement avec d'autres IFI. Dans un cas au moins, après avoir négocié, l'intermédiaire a refusé de se lier à une autre IFI parce que les conditions proposées étaient « très désavantageuses » en comparaison de celles de la BEI. Enfin, lors des entretiens, des IFI ont souligné que la relation nouée par la BEI avec un intermédiaire financier (après avoir procédé à des audits préalables) constitue un élément positif lorsque l'éventualité d'une coopération avec cette banque locale est envisagée.



## 6. GESTION DU CYCLE DES PROJETS FINANCES AU MOYEN DE PIBM

Il ressort de la présente évaluation que les politiques et processus de la BEI donnent lieu à un nombre considérable de signatures et, dans une certaine mesure, de décaissements. Ils sont en outre efficaces pour gérer les risques financiers et commerciaux, car les intermédiaires font l'objet d'un suivi minutieux. Parallèlement, certains des processus et procédures des PIBM ne sont pas suffisamment utilisés dans les pays ACP pour garantir que les fonds sont mobilisés de manière à servir les objectifs stratégiques de la FI (accroître l'accès aux financements et le développement du secteur financier). Le cadre REM fournit des indicateurs permettant de mesurer la contribution escomptée des différentes opérations à ces objectifs. Toutefois, ces attentes ne sont pas toujours suffisamment discutées avec les intermédiaires financiers et ne se reflètent que partiellement dans les clauses contractuelles et les outils de reporting.

Les systèmes de suivi et de reporting ne suffisent pas à recenser et démontrer les résultats stratégiques. Les problèmes constatés concernent : i) la quantité et la qualité insuffisantes des rapports sur les affectations, ainsi que la manière dont ces informations sont conservées et utilisées ; et ii) le lien ténu entre le suivi des affectations et le cadre REM. Les résultats escomptés, tels qu'ils sont actuellement quantifiés dans le cadre REM, sont difficiles à estimer ex ante, faute d'informations sur le portefeuille à financer. À l'avenir, à mesure que d'autres opérations viendront à s'achever, il sera essentiel de comparer les estimations ex ante et les résultats ex post et d'en tirer des enseignements pour affiner les estimations ex ante, de telle sorte que les indicateurs REM puissent servir de référence pour juger du degré de succès de l'opération. Enfin, les résultats des opérations de PIBM et leur contribution aux objectifs stratégiques de la FI pourraient être considérablement améliorés en produisant aussi, entre autres, des données sur les portefeuilles complets des intermédiaires financiers et des informations sur les résultats obtenus par les différents intermédiaires financiers, en particulier dans le cadre des PEF.

### 6.1 Le cycle des projets financés au moyen de PIBM

**La gestion du cycle des projets dans les pays ACP est comparable à celle des PIBM en Europe et dans les pays du voisinage, et à celle des projets de la BEI d'une manière plus générale.** OPS identifie l'opération envisagée et d'autres services concernés (SG/ECON, OCCO, RM/CRD, JU et occasionnellement PJ) apportent leur contribution aux stades de la PIN et de l'AFS. Après les audits préalables, la proposition est finalement soumise au Conseil d'administration pour approbation, le contrat est négocié et signé (sous la coordination de JU) et l'opération est déployée. Durant la phase de mise en œuvre, OPS et TMR se chargent conjointement du suivi de l'opération, tandis que l'intermédiaire financier assure les tâches administratives qui s'appliquent à toutes les activités de la BEI, conformément à son mandat.

**Les principales spécificités de la gestion du cycle des projets financés par des PIBM dans la région ACP sont les suivantes :**

- Avant leur soumission au Conseil d'administration, les opérations proposées doivent obtenir un avis favorable du Comité FI ;
- En plus de sa contribution aux stades de la PIN et de l'AFS, SG/ECON prépare des études et des stratégies relatives au secteur financier pour les pays où la BEI a un encours (voir la section 2.1) ; ces documents internes, qui couvrent toujours une analyse du secteur financier, présentent aussi, à des degrés divers, une analyse des obstacles qui restreignent l'accès des PME et des entreprises privées en général aux financements ;
- En principe, pour les opérations de PIBM destinées en partie ou exclusivement aux ETI, la Direction des projets (PJ) doit vérifier, au stade de l'instruction, la capacité des intermédiaires financiers à mener les audits préalables concernant les sous-projets des ETI et doit aussi évaluer la réglementation du pays hôte en matière de marchés publics, ainsi que les impacts environnementaux et sociaux des sous-projets.

Durant la mise en œuvre des projets des bénéficiaires finaux dont le coût d'investissement total est inférieur à 25 millions d'EUR, PJ doit délivrer un avis de non-objection pour les secteurs sensibles, et peut aussi se prononcer sur des projets dans

d'autres secteurs à la demande d'OPS. En ce qui concerne les projets des bénéficiaires finaux dont le coût d'investissement est supérieur à 25 millions d'EUR, la participation de PJ est obligatoire<sup>49</sup> ;

- Les affectations des PIBM dans les pays ACP sont gérées par une petite équipe dans une division qui fait partie du département Pays partenaires tiers, et non par l'unité centrale chargée des affectations (OPS), qui gère les opérations équivalentes en Europe dans les pays du voisinage ;
- Sur les 27 PIBM signés entre 2010 et 2015, 10 sont des opérations-mères. Les rapports internes soumis au Conseil d'administration mentionnent les noms des intermédiaires financiers qui pourraient éventuellement bénéficier de l'opération, même si, dans certains cas, une minorité d'entre eux seulement est approuvée en même temps que l'opération. Les prêts aux intermédiaires financiers, habituellement d'une valeur de 30 millions d'EUR au maximum, peuvent être approuvés par le CD à une date ultérieure, sur la base d'une délégation spéciale délivrée par le CA lors de l'approbation de l'opération-mère<sup>50</sup>.

## 6.2 Risques, volumes et diligence

**Il ressort de la présente évaluation que la gestion du cycle des projets de la BEI permet d'obtenir rapidement des signatures et, dans une certaine mesure, des décaissements.**

Certains aspects qui ont facilité ce bon fonctionnement au cours de la période couverte par l'évaluation sont notamment :

- *La tarification* : sur la plus grande partie de la période d'évaluation, il n'y a pas eu d'approche unifiée de la tarification des PIBM dans les différents pays ACP. La politique de tarification appliquée aux PIBM a été rationalisée et mieux définie en 2015 ;
- *La prolongation de contrat* : Dans presque tous les cas où les intermédiaires financiers n'ont pas été en mesure d'utiliser tous les fonds mis à disposition par la BEI, des prolongations de contrat ont été accordées, parfois jusqu'à deux ans, ce qui revenait fondamentalement à doubler la période initiale de mise à disposition. Cela a permis d'améliorer les taux de décaissement qui, sans ces prolongations, auraient été beaucoup plus faibles. La nécessité d'accorder ces prolongations pour favoriser les décaissements est aussi une indication d'un certain manque d'efficacité d'autres mécanismes mis en place pour parvenir au même résultat (par exemple, les commissions d'engagement ou le principe du « premier arrivé, premier servi », ainsi que l'évaluation ex ante des réserves de projets potentiellement admissibles des intermédiaires financiers)<sup>51</sup> ;
- *Les opérations-mères* : grâce aux opérations-mères, comme les PEFF, la BEI est parvenue à raccourcir le délai d'approbation de ces opérations, ainsi que celui des intermédiaires financiers qui empruntent ordinairement moins de 30 millions d'EUR au moyen de ces mécanismes.

**Certains éléments indiquent aussi que la gestion du cycle des projets fonctionne relativement bien pour gérer les risques.** Par exemple :

- l'évaluation de chaque intermédiaire financier potentiel présente une analyse approfondie de sa situation financière. Cela permet d'obtenir l'assurance que l'intermédiaire est suffisamment solide pour être un partenaire de la BEI ;

<sup>49</sup> Les services de la Banque ont signalé que, dans la pratique, cette procédure n'est appliquée qu'aux PIBM de la génération plus récente (à savoir les prêts aux PME et aux ETI) et non aux prêts globaux. L'équipe d'évaluation a observé que les équipes chargées de l'instruction comptaient officiellement des membres de PJ pour les opérations plus récentes (après 2013), mais pas systématiquement.

<sup>50</sup> Le montant pour lequel le CA accorde cette délégation n'est pas fixé réglementairement et peut varier d'une opération à l'autre.

<sup>51</sup> Avec la création d'une équipe spécialement chargée des opérations du secteur financier dans OPS, le régime d'octroi de prolongations de contrat a été révisé, rendu plus strict et harmonisé dans l'ensemble de la région.

- les avis émis par OCCO avec les documents d'instruction paraissent fondés sur des recherches poussées (parfois complétées par la contribution d'un consultant) et sont souvent discutés au sein du Comité FI, à la suite de quoi il peut arriver qu'une opération proposée soit rejetée à cause d'un éventuel risque de réputation pour la BEI ;
- des « examens de contrepartie » systématiques effectués chaque année par TMR donnent un aperçu global du risque que la BEI prend en travaillant avec ces intermédiaires financiers et de son évolution au fil du temps.

**En ce qui concerne les risques environnementaux et sociaux, la BEI prend toujours des mesures de sauvegarde auxquelles les intermédiaires financiers sont tenus de se conformer, bien que leur suivi ne soit pas toujours satisfaisant.** Tous les contrats contiennent des clauses concernant les aspects environnementaux et sociaux et les demandes d'affectation individuelles (pour une affectation de la BEI d'un montant supérieur à 200 000 EUR) doivent être accompagnées d'une fiche environnementale et sociale. La qualité de ces fiches a généralement été jugée faible et il ne semble pas qu'un dialogue quelconque soit engagé entre la BEI et les intermédiaires en vue de les améliorer. L'AT proposée en Afrique orientale comprenait une formation environnementale et sociale, mais celle-ci n'a pas été suivie par les intermédiaires financiers, qui ont donné la priorité à d'autres aspects. En outre, les intermédiaires travaillant avec d'autres IFI ont fait observer que certaines de ces institutions (IFC, DEG, Proparco) ont tendance à insister davantage sur le renforcement des capacités des intermédiaires dans les domaines environnementaux et sociaux avant les décaissements, mais à moins contrôler ces aspects au niveau de l'affectation.

**De surcroît, comme les capitaux sont fongibles et que les listes des affectations se révèlent interchangeable (voir la section 6.5), la vérification du respect des clauses de sauvegarde environnementales et sociales au niveau de l'affectation n'apporte aucune garantie contre le risque de réputation.** L'intermédiaire pourrait financer des projets qui, pour la plupart, ne satisfont pas aux normes environnementales et sociales de la BEI ou concernent des secteurs non admissibles, tout en présentant à la BEI (et éventuellement à d'autres bailleurs de fonds) un échantillon de son financement de projets admissibles. Il est difficile d'imaginer que la réputation de la BEI demeurerait intacte s'il apparaissait qu'un de ses intermédiaires financiers a participé à ce genre d'activités.

**C'est pourquoi il est crucial d'apprécier le risque de réputation supporté par la BEI, y compris dans les domaines environnementaux et sociaux, au niveau de l'intermédiaire lors des audits préalables.** Pour les opérations de prêt intermédié dans la région ACP, ces contrôles sont généralement effectués par OPS. Dans le cadre des PIBM pour les PME et les ETI, PJ devrait participer à l'instruction de toutes les opérations faisant intervenir un nouvel intermédiaire et, le cas échéant et en concertation avec OPS, des opérations qui concernent des ETI. L'accord de PJ est également requis pour les décisions d'affectation relatives à des ETI qui excèdent 25 millions d'EUR et pour toutes celles qui concernent des secteurs sensibles. Au cours de la période d'évaluation, PJ a d'ailleurs été associée à l'équipe chargée de l'instruction pour les trois PIBM destinés à de nouveaux intermédiaires. Elle a aussi participé à l'instruction concernant six des huit intermédiaires ayant reçu des PIBM destinés notamment à des ETI. Dans l'échantillon des opérations examiné au cours de la présente évaluation, le rapport au Conseil d'administration contient toujours une appréciation positive des normes environnementales et sociales appliquées par l'intermédiaire, dans la mesure où l'intermédiaire a ordinairement souscrit à un programme internationalement reconnu. Lorsque ce n'est pas le cas, il est difficile de déterminer si le personnel de la BEI a procédé à une évaluation détaillée.

### 6.3 Gestion du cycle des projets et objectifs stratégiques

Il ressort de l'évaluation que certains des processus et procédures des PIBM ne sont pas utilisés efficacement dans les pays ACP pour garantir que les fonds sont mobilisés de manière à servir les objectifs stratégiques de la FI.

**Tout d'abord, les études et stratégies internes de la BEI portant sur le secteur financier au niveau des pays n'ont été que partiellement prises en considération dans la conception des opérations.** La région ACP est l'une des rares pour lesquelles la BEI a

élaboré des études et des stratégies spécifiques par pays pour le secteur financier. Ces documents internes analysent généralement la double dimension des opérations de la FI, à savoir : 1) la structure, le fonctionnement et la réglementation du secteur financier ; et 2) les obstacles restreignant l'accès aux financements pour le secteur privé, en particulier les PME. Les services de la Banque apportent une contribution en phase de pré-instruction et au stade de l'instruction des opérations afin de garantir la cohérence entre ces analyses et la conception des opérations de PIBM. Les rapports internes soumis au Conseil d'administration reflètent bien ces analyses en ce qui concerne le renforcement du secteur financier (le choix du type de produit et l'avantage concurrentiel de l'intermédiaire sont bien expliqués), mais ils ne fournissent pas suffisamment d'arguments quant à la façon dont l'opération proposée permettra de contribuer à la réalisation de l'autre grand objectif des prêts intermédiés de la FI (l'accès des entreprises privées aux financements). En particulier, les rapports au Conseil d'administration ne présentent que peu d'arguments expliquant pourquoi l'intermédiaire est bien placé pour répondre aux besoins des entreprises privées en matière de crédit, en quoi consiste sa stratégie d'ouverture au marché et pourquoi le produit de PIBM est le plus approprié pour appuyer son offre de crédit aux entreprises privées. L'analyse des obstacles restreignant l'accès aux financements dans les études et stratégies pourrait être plus exhaustive afin d'affiner les recommandations relatives à la meilleure stratégie d'engagement de la BEI. De plus, les services de la Banque pourraient faire un meilleur usage de ces recommandations pour identifier et rendre opérationnels d'autres instruments que les PIBM qui pourraient servir à aplanir les obstacles restreignant l'accès aux financements.

**Ensuite, EV constate qu'au cours de la période d'évaluation, certains des objectifs stratégiques et transversaux n'ont pas été suffisamment discutés avec les intermédiaires financiers ou ne se sont pas traduits par des obligations contractuelles en matière de rapportage.** Les objectifs stratégiques de la FI, à savoir le renforcement de l'accès aux financements et la contribution au développement du secteur financier, sont mesurés par des indicateurs de réalisation et de résultat pour chaque opération dans le cadre REM. Par exemple, la mesure dans laquelle une opération est censée contribuer à accroître l'accès aux financements est exprimée par le nombre de petites, moyennes ou grandes entreprises couvertes (selon les prévisions), le montant moyen (escompté) des prêts, le pourcentage (prévu) de bénéficiaires mal desservis couverts, notamment parmi les femmes et dans les secteurs ruraux insuffisamment développés, le pourcentage (attendu) de nouveaux emprunteurs, etc. Si les données ex ante du REM peuvent tout au plus être considérées comme des estimations au stade de l'instruction, faute d'informations disponibles sur le portefeuille à financer, elles créent néanmoins des attentes concernant la contribution des différentes opérations aux objectifs stratégiques de la FI.

Bon nombre des rapports internes soumis au Conseil d'administration qui ont été examinés dans le cadre de la présente évaluation comportent des sections relatives à la justification de l'opération, exposant en termes clairs les objectifs stratégiques et les résultats qu'il est prévu d'atteindre. Les fiches REM apportent des précisions complémentaires sur des attentes spécifiques (par exemple, extension de la durée des prêts dans une certaine marge, proportion escomptée de PME dans la clientèle). Mais ces aspects n'apparaissent pas expressément dans les accords de financement conclus avec les intermédiaires financiers ou dans les documents connexes (y compris les modèles de rapport sur les affectations). Par exemple, la fiche REM portant sur une opération précisait que quelque 10 % des entreprises étaient censées être de nouveaux emprunteurs et que 30 % des emplois soutenus devaient bénéficier à des femmes. Or, ni le nombre de femmes ni celui des nouveaux emprunteurs ne sont mentionnés dans les exigences en matière de compte rendu annexées au contrat. Les services de la Banque font valoir que le fait de demander ce type d'informations risque d'alourdir exagérément la tâche des intermédiaires et de compromettre en définitive la signature des contrats, mais la plupart des intermédiaires interrogés ont expliqué qu'ils pourraient fournir des informations plus spécifiques sur les aspects liés au développement (par exemple, des ventilations par sexe) si on leur demandait de le faire. De plus, aucun des dix intermédiaires financiers interrogés ne se rappelait avoir discuté des attentes du cadre REM définies au stade de l'instruction lors des premiers contacts avec la BEI, alors que des discussions générales préliminaires sur les impacts sociaux et sur la nécessité de rendre des comptes au sujet de certains aspects comme l'emploi avaient bien eu lieu.

**Troisièmement, les affectations sont approuvées en fonction de l'admissibilité des projets proposés, qui ne reflètent que partiellement les objectifs stratégiques figurant dans la fiche REM.** Les affectations sont approuvées sur la base de critères d'admissibilité (par exemple, les normes environnementales et sociales de la BEI, les secteurs admissibles et les types d'activités à financer, les limites dans lesquelles doit se situer le montant du prêt, la part des coûts du projet à financer par la BEI). Leur contribution escomptée aux objectifs stratégiques, telle qu'elle est définie dans les fiches REM, n'est pas prise en considération, même s'il existe un indicateur dans le modèle de rapport sur l'affectation. Par exemple, si les attentes énoncées dans la fiche REM au sujet d'une opération prévoient le financement de 100 % de PME, la taille des entreprises (à savoir uniquement des PME) ne figure pas parmi les critères de sélection, ce qui permet l'approbation d'affectations destinées à des ETI ou à de grandes entreprises. Ainsi, la fiche REM d'une opération précisait que 100 prêts étaient censés bénéficier à des PME et 0 prêt à d'« autres » bénéficiaires finaux. Dans la pratique, aucune des affectations n'était destinée à des PME ; toutes consistaient dans des prêts importants accordés à 13 ETI. Dans d'autres cas, notamment pour les attentes concernant la proportion de femmes et de nouveaux emprunteurs, les modèles de rapport sur les affectations analysés n'incluaient pas ces indicateurs. Il était donc impossible de recueillir des informations à cet égard et de s'en servir pour prendre une décision.

**Enfin, tant la BEI que les intermédiaires financiers adoptent une approche pragmatique en matière d'approbation des affectations, principalement dans un souci de commodité, qui ne débouche pas nécessairement sur la sélection de projets susceptibles de servir les objectifs de la FI.** D'une part, certains intermédiaires ont cerné assez rapidement les types de projets approuvés par la BEI et ont parfois continué de proposer le même genre de projets (souvent simples). C'est le cas d'un intermédiaire financier dont le portefeuille d'affectations se compose principalement de prêts destinés à financer des achats de véhicules et d'un autre, dont le portefeuille d'affectations se concentre sur le financement d'écoles privées. Rien n'indique que la BEI ait tenu compte des effets (positifs ou négatifs) de cette situation sur sa capacité à atteindre les grands objectifs économiques et sociaux énoncés dans les documents approuvant l'opération et dans les documents de stratégie de la FI. D'autre part, il a été porté à la connaissance de l'équipe chargée de l'évaluation que la BEI essayait d'éviter, dans la mesure du possible, les demandes d'affectation plus « compliquées » qui exigeraient un examen plus poussé et risqueraient d'allonger le processus d'approbation (par exemple, les affectations dans des secteurs sensibles, les affectations nécessitant des analyses d'impact environnemental approfondies, etc.). Plusieurs intermédiaires financiers ont indiqué avoir sélectionné des projets présentant de faibles risques environnementaux et sociaux, en excluant systématiquement les autres, pour éviter d'avoir à se soumettre à des exigences plus rigoureuses, comme une évaluation indépendante par la BEI des impacts et des risques environnementaux. Ce comportement pourrait en théorie aboutir à l'exclusion de projets dont l'impact est potentiellement plus important... mais qui sont plus « compliqués ».

## 6.4 Suivi

Il ressort de la présente évaluation que, dans l'ensemble, le suivi est insuffisant pour suivre l'évolution des résultats sur le plan stratégique et les illustrer<sup>52</sup>. Les possibilités qu'a la BEI d'intervenir au cours d'une opération afin de veiller à ce que les résultats soient atteints et tirer les enseignements du passé sont donc réduites.

**Premièrement, les progrès accomplis afin d'obtenir les résultats stratégiques escomptés ne font actuellement l'objet d'aucun suivi.** Les résultats escomptés de chaque opération sont énoncés dans la fiche REM. Le système donne des informations sur les affectations approuvées. À la fin de la période d'affectation, quand tous les fonds ont été affectés, les données concernant les affectations individuelles sont additionnées et comparées aux attentes formulées dans les fiches REM lors de l'approbation. Or, au cours de la période d'affectation, aucun suivi n'est assuré pour apprécier les progrès de l'opération au regard des attentes formulées lors de l'approbation. Par conséquent, la BEI n'intervient pas pour encourager

<sup>52</sup> Comme expliqué à la section 6.2, le suivi financier et celui du risque lié à la contrepartie fonctionnent bien.



l'intermédiaire à changer les types d'affectations proposées, si nécessaire, afin de répondre aux attentes et (ou) pour tenter de comprendre ce qui peut avoir causé une divergence entre les attentes escomptées et les résultats effectifs. On peut citer le cas d'une opération dont les données des affectations montrent que 88 % environ des 124 prêts secondaires approuvés ont servi à acheter des véhicules (tracteurs, autobus, autocars, etc.). Compte tenu de la nature des projets financés, il est très improbable que 40 % des emplois soutenus bénéficieront à des femmes, comme indiqué dans la fiche REM jointe au rapport interne soumis au Conseil d'administration. Si les affectations avaient fait l'objet d'un suivi destiné à apprécier les progrès de l'opération par rapport aux attentes, la BEI aurait pu réorienter les affectations vers des secteurs et des types d'activités plus susceptibles de concerner les femmes<sup>53</sup>.

**De plus, la tendance récente à demander moins d'informations aux intermédiaires pourrait rendre plus difficile le suivi des progrès dans l'accomplissement des résultats escomptés.** L'évaluation a fait apparaître des écarts considérables dans le niveau d'information demandé aux divers intermédiaires financiers ayant fait l'objet d'un examen détaillé. D'une manière générale, les nouveaux partenaires de taille plus réduite, notamment en Afrique orientale, étaient tenus de fournir des informations très détaillées sur les projets sélectionnés en vue d'affectations éventuelles, y compris pour l'analyse de crédit débouchant sur l'approbation du prêt de l'intermédiaire financier au bénéficiaire final<sup>54</sup>. Les banques plus grandes ayant une relation plus longue avec la BEI (en particulier au Nigeria) ont été invitées à donner des informations beaucoup moins détaillées au sujet des affectations envisagées, malgré le montant bien plus important de chaque affectation. Ainsi que les services de la Banque l'ont expliqué, cette situation reflétait la relation de confiance construite au fil du temps avec ces clients plus anciens, ainsi que la nécessité d'améliorer l'efficacité du processus. Dans les deux cas, les exigences en matière de compte rendu imposées aux intermédiaires ne permettent pas de recueillir les données nécessaires pour mesurer tous les indicateurs REM. Si la plupart des indicateurs peuvent se fonder sur les informations communiquées dans les demandes d'affectation (par exemple, le nombre de bénéficiaires finaux, le montant moyen du prêt), certains se révèlent plus problématiques. On peut citer par exemple le nombre de nouveaux emprunteurs (informations non demandées aux intermédiaires), le nombre d'emplois soutenus (les définitions des éléments à fournir n'étaient pas toujours très claires), la génération de recettes fiscales (informations qui n'étaient ni demandées ni extraites de la comptabilité annuelle des intermédiaires). Pour les opérations plus récentes, la tendance est de demander uniquement les informations strictement nécessaires pour déterminer si une affectation est admissible, et les modèles ont été ajustés en ce sens. Le risque inhérent à cette nouvelle approche est de diminuer la capacité de la BEI à suivre les progrès dans l'accomplissement des résultats escomptés du contrat.

---

<sup>53</sup> Il convient de noter que la nécessité de suivre les progrès dans l'accomplissement des résultats escomptés ne dépend pas du fait qu'une approche par affectation et (ou) par portefeuille soit adoptée. En ce qui concerne l'accroissement du financement en faveur de groupes cibles (PME, ETI, femmes, prêts à plus long terme, etc.), ces progrès peuvent aussi être suivis au niveau du portefeuille en examinant la part du volume total du financement bénéficiant à ces groupes.

<sup>54</sup> Cela vaut principalement pour les projets de plus grande taille, car les modèles d'affectation en bloc sont très uniformes dans la région et au cours de la période considérée, et ne demandent que des informations de base sur les projets sous-jacents.

**Deuxièmement, faute d'informations suffisantes concernant le portefeuille d'entreprises à financer, les indicateurs REM pour les PIBM sont très difficiles à estimer préalablement, ce qui en restreint l'utilité pour apprécier ex ante la valeur ajoutée des opérations et juger de leur degré de succès ex post.**

Les estimations du REM se fondent sur le portefeuille existant de l'intermédiaire (ou sur sa réserve de projets, le cas échéant) et sur l'hypothèse que la BEI approuvera des affectations qui sont représentatives du portefeuille admissible de l'intermédiaire. En comparant les résultats escomptés dans le cadre REM aux données collectées concernant les affectations, l'analyse préliminaire d'EV, sur la base d'un échantillon de données assez limité, fait apparaître un écart considérable entre les valeurs attendues et les valeurs déclarées. Comme indiqué dans le tableau 6 ci-dessous, les

estimations du REM s'écartaient sensiblement des données des affectations (tantôt elles surestimaient, tantôt elles sous-estimaient les données déclarées dans le cadre des affectations). En moyenne, le nombre réel de prêts déclarés dans les affectations s'écartait de 65 % (en plus ou en moins) par rapport aux estimations des fiches REM et le montant moyen des prêts présentait un écart de 1 612 %, malgré un écart médian de 65 % seulement, ce qui veut dire que l'écart était supérieur à 65 % pour la moitié des opérations et inférieur pour l'autre moitié. Bien que l'échantillon d'opérations intégralement affectées ne soit pas assez grand pour être concluant, si la tendance actuelle venait à se confirmer, la Banque devrait réfléchir à des moyens d'améliorer le REM pour les PIBM afin de le rendre plus utile pour apprécier ex ante la valeur ajoutée des opérations et juger de leur degré de succès ex post. Il serait possible, notamment, de faire en sorte que les indicateurs portent plus directement sur la mesure de la contribution aux objectifs stratégiques : par exemple, plutôt que de définir des résultats escomptés concernant le nombre de PME ou le montant moyen des prêts, indiquer les attentes relatives à une augmentation de la part (ou à un nombre absolu) de prêts pour les PME, à une augmentation de la part (ou à un nombre absolu) de prêts assortis d'échéances plus longues, etc., dans l'ensemble du portefeuille, de façon à renforcer l'orientation stratégique des opérations.

#### Encadré 4 : Le cadre de mesure des résultats (REM)

Le cadre REM a été introduit en 2012 afin de renforcer les capacités d'évaluation, de mesure et de compte rendu de la BEI concernant les résultats de ses opérations en dehors de l'Europe. Le REM s'articule autour de trois piliers, comme suit : Le pilier 1 note la contribution aux objectifs stratégiques de l'UE, du pays et de la BEI. Le pilier 2 note la qualité de l'opération, sur la base des résultats escomptés. Le pilier 3 note l'additionnalité de la contribution de la BEI par rapport aux solutions proposées sur le marché. Le REM utilise une série d'indicateurs, dont certains sont spécifiques aux projets, d'autres ont une portée sectorielle, tandis que d'autres encore sont des indicateurs de base qui doivent être mesurés pour tous les projets dans tous les secteurs. Les indicateurs sont définis au cours de la phase d'identification et d'instruction du projet, en même temps que des valeurs de référence. Ils doivent ensuite être réexaminés à l'issue de la période d'affectation.



**Tableau 6 : Comparaison entre les données réelles relatives aux affectations et les estimations du REM : écart moyen en % (valeurs absolues)<sup>55</sup>**

Indicateur	écart moyen en %	écart médian en %
Emplois soutenus <sup>56</sup>	125 %	79 %
Nombre total de prêts	65 %	74 %
Montant moyen des prêts	1 612 %	65 %

L'estimation ex ante des résultats est particulièrement difficile dans le cas des PEFF, où les intermédiaires financiers ne sont pas nécessairement connus au moment de l'approbation. Si les résultats escomptés dans le REM (pilier 2) sont complétés pour chacun des différents intermédiaires financiers, quand ceux-ci sont identifiés et évalués, il n'en va pas de même pour l'additionnalité de la BEI (pilier 3). Dans le cas des PEFF, les piliers 1 (contribution aux objectifs stratégiques de l'UE, de la BEI et du pays) et 3 (additionnalité de la BEI) sont complétés au niveau de l'opération et restent inchangés d'un intermédiaire financier à l'autre. Toutefois, puisque la contribution versée par la BEI à un intermédiaire est étroitement liée aux caractéristiques de ce dernier et au contexte dans lequel il exerce ses activités, certains indicateurs du pilier 3 devraient être complétés sur la base d'informations spécifiques à chaque intermédiaire financier. En outre, dans le cas de ces PEFF, l'agrégation des informations recueillies au niveau de l'opération ne peut être effectuée que manuellement, étant donné que, pour le moment, Serapis n'est pas en mesure de traiter les indicateurs au niveau du contrat. L'équipe d'évaluation a été informée que cette fonctionnalité est en cours de développement.

**Troisièmement, la réutilisation des fonds ne fait pas l'objet d'un suivi quand la durée des affectations est plus courte que celle des décaissements.** En principe, la réutilisation des fonds (pour financer de nouveaux bénéficiaires finaux une fois que la « première vague » de prêts a été remboursée) était « permise » pour les prêts globaux et n'était « pas exclue » pour les prêts aux PME et aux ETI. La « deuxième vague » d'affectations ne devait pas être approuvée par la BEI, mais l'intermédiaire financier était tenu d'en rendre compte en fournissant chaque année une liste actualisée des bénéficiaires et des projets. Les contrats étudiés dans le cadre de la présente évaluation mentionnent uniquement la réaffectation des fonds en cas de remboursement anticipé volontaire ou sur demande de la part du bénéficiaire final, mais ne parlent pas de la réutilisation des fonds en cas d'asymétrie entre les affectations et les décaissements. Cette pratique diverge de celle appliquée par d'autres IFD dans le cadre de leurs financements à long terme, qui imposent expressément aux intermédiaires financiers de réutiliser les fonds plusieurs fois quand des échéances plus courtes sont accordées à des bénéficiaires finaux et de soumettre des rapports à ce sujet.

**Enfin, le suivi ex post des affectations est médiocre.** L'intermédiaire financier est tenu de présenter à la BEI des rapports annuels contenant des informations sur les caractéristiques des prêts secondaires et leur fonctionnement au cours de l'exercice écoulé. La quantité d'informations demandées varie, mais inclut généralement : a) des données de base au sujet du prêt secondaire et du bénéficiaire final (comme le montant affecté et la date d'affectation, le montant et la date du décaissement de la BEI, le montant et la date de décaissement en faveur du bénéficiaire final, le coût du projet, etc.) ; b) d'autres données diverses comme : les emplois

<sup>55</sup> Sur les 27 opérations dans le portefeuille, 11 ont fait l'objet de fiches REM. Il n'y avait pas de fiche REM pour huit opérations et les huit autres n'ont pas été décaissées au cours de la période d'évaluation. Les 27 opérations couvrent 51 contrats, dont 16 ont fait l'objet de fiches REM (pour certaines opérations, une fiche REM a été complétée par intermédiaire financier). Parmi ces 16 contrats, 38 % ont été décaissés intégralement, 19 % à hauteur de 70 à 99 %, 19 % à hauteur de 49 à 70 % et les 25 % restants ont été décaissés à moins de 49 %. Pour les 10 opérations qui n'ont pas été intégralement affectées, les résultats du REM ont été calculés au prorata du pourcentage décaissé. Une valeur aberrante sur les 16 observations a été retirée de l'analyse du montant moyen des prêts.

<sup>56</sup> Les valeurs attendues pour l'indicateur des emplois soutenus dans la fiche REM, comparées à la somme des emplois existants et des créations d'emploi escomptées déclarées dans les formulaires d'affectation.

créés, les résultats (c'est-à-dire une évaluation du succès du projet et de son impact par rapport à ce qui était prévu), des aspects environnementaux dont il a fallu tenir compte avant ou pendant la mise en œuvre, le niveau d'emploi au stade de l'instruction et l'emploi actuel, les projections des ventes au stade de l'instruction et leur niveau actuel, le rendement des fonds propres et le taux de rendement interne, par rapport à ce qui était prévu au stade de l'instruction, etc.

L'équipe chargée de l'évaluation n'a trouvé qu'une poignée de ces rapports dans les systèmes de la BEI. En raison de la faible priorité accordée aux rapports de suivi sur les affectations réelles que les intermédiaires financiers sont tenus de fournir et des retours d'information limités transmis aux intermédiaires à ce sujet, la qualité des rapports étudiés dans le cadre de la présente évaluation est médiocre, sans parler du fait que la fiabilité des données n'est pas aisément vérifiable. Certains des problèmes rencontrés le plus communément tiennent à ce que les rapports portent sur les chiffres initialement escomptés plutôt que sur la situation courante (par exemple, pour la création d'emplois), ou au caractère incomplet ou peu informatif des données (par exemple, la mention « en cours » utilisée pour décrire le niveau d'avancement du projet du bénéficiaire). De ce fait, la BEI ne dispose pas d'informations agrégées sur les impacts économiques et sociaux réels des projets qu'elle a approuvés au moyen de ses affectations.

L'une des raisons expliquant cette situation est que le service qui constitue le principal point de contact avec les intermédiaires une fois le contrat signé (TMR) n'est pas chargé de réceptionner, conserver et analyser les rapports sur les affectations, cette tâche étant dévolue à l'équipe chargée des affectations (OPS). De plus, actuellement, le système informatique de la BEI (Serapis) ne permet pas aisément d'importer, d'enregistrer et d'analyser les informations contenues dans les rapports sur les affectations. Il n'existe d'ailleurs pas de lien direct permettant d'accéder à ces informations dans le système REM, de telle sorte que les valeurs obtenues ne peuvent pas être comparées avec les valeurs escomptées pour les indicateurs ni analysées de manière transversale pour tirer des conclusions sur les progrès des opérations par rapport aux valeurs attendues et à d'autres objectifs stratégiques ou transversaux (par exemple, le nombre de nouveaux emprunteurs, la part des femmes parmi les bénéficiaires finaux). Un outil est en cours de développement afin de rendre possible l'importation des données figurant dans les rapports sur les affectations et devrait être opérationnel en 2017.

## 6.5 Rapportage

Il ressort de l'évaluation que les rapports concernant les résultats des opérations de PIBM et leur contribution aux objectifs stratégiques de la FI pourraient être considérablement améliorés.

**On est en droit de se demander si le rapportage concernant les affectations de la BEI peut être considérés comme rendant compte des projets effectivement financés par la BEI ou s'il ne faut pas plutôt y voir un échantillon de prêts secondaires, approuvés par la BEI, qui répondent à ses conditions d'admissibilité et qu'elle a, en principe, accepté de financer<sup>57</sup>.**

Premièrement, il ressort de l'évaluation que les listes des affectations sont interchangeable ; les projets soumis à la BEI peuvent aisément être remplacés par d'autres projets pour autant qu'ils soient conformes aux critères d'admissibilité de la BEI. En effet, l'équipe d'évaluation a constaté que, dans les cas où une affectation proposée suscitait une objection de la BEI ou nécessitait un examen complémentaire des services de la Banque, au risque de retarder le processus d'approbation, l'intermédiaire financier était en mesure de lui substituer rapidement une autre proposition. Il paraît donc douteux que les listes des affectations approuvées par la BEI puissent être considérées comme correspondant aux projets effectivement financés.

Deuxièmement, les capitaux étant fongibles, il est très difficile de suivre la trace du financement de la BEI jusqu'à des bénéficiaires finaux spécifiques, surtout dans le cas des PIBM où, à la

---

<sup>57</sup> Cela vaut pour toutes les affectations, que les informations soient communiquées pour approbation avant un décaissement ou à titre de justification après un décaissement.

différence des opérations directes, les fonds ne sont pas décaissés en fonction des dépenses effectives. Une fois versés sur le compte de l'intermédiaire, les fonds de la FI peuvent être investis de diverses manières. Il n'est donc pas possible de garantir qu'ils sont affectés à des bénéficiaires finaux en particulier, et a fortiori qu'ils financent des projets spécifiques de ces bénéficiaires finaux.

Troisièmement, malgré les exigences de transparence concernant la source de financement, les visites sur place d'EV ont fait apparaître que la grande majorité des bénéficiaires interrogés ne savaient pas qu'ils recevaient des fonds de la BEI. Selon les procédures de la BEI, les intermédiaires financiers sont tenus d'informer les bénéficiaires finaux de la contribution de la BEI au financement de leur crédit. C'est ce que stipule la « clause relative aux droits de visite » figurant dans les contrats conclus par la BEI avec les intermédiaires financiers. Ces derniers sont aussi tenus d'inclure cette clause dans les accords de prêts secondaires passés avec les bénéficiaires finaux. Or, la clause figurant dans les modèles de prêts secondaires est très générale et ne mentionne ordinairement pas la BEI ou un quelconque lien qui pourrait exister entre le prêt et la BEI<sup>58</sup>. Dans le petit échantillon d'accords de prêt secondaire effectivement signés avec les bénéficiaires finaux (pas les modèles) qui ont été examinés dans le cadre de la présente évaluation, même quand la clause de visite était incluse, plusieurs bénéficiaires finaux n'ont été informés de la contribution de la BEI à leur prêt que lorsque les intermédiaires ont dû prendre des dispositions en prévision de la visite de l'équipe d'évaluation<sup>59</sup>.

De surcroît, rien n'indique que certains (voire la totalité) des bénéficiaires finaux soumis à la BEI pour approbation ne sont pas aussi proposés à d'autres IFI. En effet, une des PME visitées a informé l'équipe d'évaluation que l'intermédiaire financier avait récemment organisé une visite de la BAfD, qui était aussi présentée comme ayant financé le même investissement. Ce cas, bien qu'isolé, tend à confirmer les doutes qui pèsent sur la mesure dans laquelle les listes des affectations peuvent être considérées comme correspondant aux projets effectivement financés par la BEI.

Enfin, le système des affectations permettrait de suivre la trace d'un financement de la BEI jusqu'aux bénéficiaires finaux si la Banque pouvait exiger des intermédiaires qu'ils transfèrent l'avantage financier découlant des taux d'intérêt aux bénéficiaires finaux (voir la section 5.1) et si ces derniers étaient conscients de recevoir un financement de la BEI, comme c'est le cas pour les PIBM accordés dans l'UE.

**En outre, le rapportage sur les affectations, y compris sous une forme agrégée dans le cadre REM, ne suffit pas à évaluer la contribution aux objectifs stratégiques. Il serait possible de l'améliorer en y ajoutant (également) des informations sur le portefeuille global de l'intermédiaire.** Si l'un des objectifs stratégiques de la FI est d'accroître l'accès aux financements pour certains groupes (par exemple, les PME, les ETI, les femmes, les nouveaux emprunteurs, etc.), le simple fait d'additionner des affectations n'apporte guère d'informations à cet égard, tant en termes relatifs que dans l'absolu. L'accès aux financements de ces groupes pourrait même avoir diminué dans l'ensemble du portefeuille de l'intermédiaire, alors que l'échantillon de bénéficiaires présentés à la BEI affiche une progression. Afin d'améliorer la communication de données sur la contribution aux objectifs stratégiques, il pourrait être envisagé d'y ajouter des informations sur le portefeuille global.

En effet, parmi les IFI (y compris les IFD), la BEI est la seule à approuver des affectations individuelles ou des réserves d'affectations indicatives avant le décaissement. Les autres IFI

---

<sup>58</sup> Le terme « Banque » apparaît bien dans la clause, mais il n'est pas défini comme la « Banque européenne d'investissement », dont il n'est pas fait mention dans l'accord de quelque autre façon que ce soit. Dans l'ensemble de l'accord, la « Banque » désigne l'intermédiaire financier. La clause fait seulement référence aux « institutions compétentes de l'UE, dont la Cour des comptes, la CE et l'Office européen de lutte antifraude ».

<sup>59</sup> La plupart des intermédiaires ont indiqué à l'équipe chargée de l'évaluation qu'ils ont choisi de ne pas informer les bénéficiaires finaux de la contribution de la BEI pour plusieurs raisons, et notamment à cause du risque que les bénéficiaires finaux considèrent leur prêt comme s'apparentant davantage à une subvention et cessent dès lors de le rembourser ou tentent de négocier un taux d'intérêt beaucoup plus bas que celui proposé.

surveillent l'ensemble du portefeuille de l'intermédiaire, en partant du principe que les capitaux sont fongibles, ou demandent une liste d'affectations ex post. L'approche par portefeuille autorise une analyse approfondie qui débouche sur la formulation d'objectifs généraux pour certains segments au cours de la période de financement (par exemple, une augmentation du volume ou de la part des prêts aux PME ou à d'autres groupes cibles, une prolongation de la durée moyenne, etc.). Elle comporte généralement la fourniture d'un soutien aux intermédiaires financiers (par exemple, pour évaluer le risque de crédit, adopter des normes environnementales et sociales, etc.) en vue d'atteindre ces objectifs. Elle permet de suivre les évolutions du comportement général des intermédiaires en matière de prêts et donc de se faire une meilleure idée de la durabilité des résultats de l'opération. Elle peut aussi alléger les efforts que les intermédiaires doivent consacrer à la communication d'informations sur les progrès accomplis, surtout si les segments ciblés suivent la catégorisation des clients utilisée par l'intermédiaire dans son activité de crédit.

**Enfin, les données communiquées au Comité FI sont fortement agrégées et ne rendent pas suffisamment compte des résultats atteints par les différents intermédiaires financiers.** La communication d'informations au Comité FI passe principalement par les rapports annuels et les plans opérationnels concernant l'ensemble de l'activité relevant de la FI. Il s'agit d'un mélange de données financières (par exemple, les montants signés, le nombre d'affectations) et d'exemples de réussites. Parfois, les demandes d'approbation de nouvelles opérations de prêt intermédié comprennent des évaluations succinctes (principalement quantitatives) sur les opérations précédentes, mais l'équipe d'évaluation n'a pas trouvé d'informations spécifiques sur le degré de succès ou la contribution des différentes opérations dans l'accomplissement des objectifs stratégiques et transversaux de la FI<sup>60</sup>. Dans le cas des PEFF validés avant que la liste des intermédiaires financiers ne soit finalisée, aucune information de suivi n'est fournie au sujet des intermédiaires qui ont effectivement été associés au mécanisme et des résultats obtenus<sup>61</sup>.

---

<sup>60</sup> Les informations généralement communiquées concernent les taux de décaissements et le nombre d'affectations.

<sup>61</sup> Au moment de rédiger le présent rapport d'évaluation (début 2017), les services de la BEI s'employaient à élaborer un modèle destiné à présenter des informations plus détaillées sur les opérations de prêt intermédié au Comité FI. Le premier rapport fondé sur ce modèle était attendu pour la mi-2017.

## 7. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

**C1 : Les PIBM de la FI s'attaquent à un problème majeur qui entrave l'accès aux financements et le développement du secteur financier dans les pays ACP, à savoir le manque de liquidités à long terme, surtout en monnaie locale. La BEI a également fait usage d'autres types d'instruments, bien que dans une mesure plus limitée, pour aplanir plusieurs obstacles qui ont aussi leur importance. Elle aurait les moyens de renforcer encore l'impact obtenu si elle adoptait une approche plus globale en continuant d'explorer et, le cas échéant, d'utiliser une combinaison d'instruments d'une portée plus étendue et en coordonnant son action avec celles d'institutions partenaires qui encouragent des réformes juridiques et réglementaires.**

Les prêts intermédiés de la FI servent deux objectifs principaux : 1) soutenir les entreprises ou initiatives de petite et moyenne dimension ; et 2) élargir et approfondir les marchés financiers locaux.

Il ressort de la présente évaluation que les PIBM ont contribué à la réalisation de ces objectifs en s'attaquant à l'un des nombreux obstacles qui entravent l'accès aux financements pour les entreprises privées et le développement du secteur financier dans les pays ACP, à savoir le manque de liquidités à long terme, surtout en monnaie locale. Les PIBM accroissent l'accès des PME et des entreprises de taille plus grande aux financements à long terme en mettant des liquidités à la disposition d'intermédiaires pour des durées plus longues que les échéances qu'ils sont généralement en mesure d'obtenir, leur permettant ainsi de répondre à la demande de prêts à plus long terme adaptés à la durée de vie économique des investissements de leurs clients. De plus, l'apport de liquidités en monnaie locale élimine le risque de change pour les intermédiaires et les bénéficiaires finaux et réduit en définitive le coût des prêts pour ces derniers, un avantage décisif en comparaison des solutions offertes par d'autres IFI.

Toutefois, le manque de ressources à long terme en monnaie locale n'est que l'un des nombreux obstacles restreignant l'accès aux financements et le développement des marchés financiers locaux. D'autres entraves non moins importantes peuvent être regroupées en trois catégories :

1. Le risque de prêt à des PME et des ETI : par exemple, l'indisponibilité d'instruments, comme les garanties et les assurances, permettant aux intermédiaires financiers de gérer le risque du portefeuille ; le manque d'informations sur les emprunteurs du fait de l'absence ou de l'insuffisance d'informations sur les antécédents de crédit, de registres des garanties ou de systèmes de paiement ; et la faible assise financière des petites banques locales.
2. Les connaissances et les capacités limitées : par exemple, en ce qui concerne les compétences des intermédiaires financiers en matière d'évaluation du risque de crédit des PME ; la capacité des PME à préparer des plans d'entreprise bancables.
3. Le développement insuffisant des environnements réglementaires : par exemple, la faiblesse de la législation et de la réglementation en matière de protection des créanciers, d'exigences de fonds propres, etc.

La Banque a eu recours, bien que dans une mesure limitée pendant la période d'évaluation, à d'autres types d'instruments tels que les garanties avec partage des risques, ainsi que les apports de fonds propres et l'assistance technique, afin de lever certains de ces obstacles. Ces instruments visent en fin de compte à induire un changement dans les pratiques de prêt des intermédiaires financiers et à les encourager à accorder davantage de prêts à long terme aux PME en particulier. Un moyen de remédier à certains de ces autres obstacles pourrait passer par un renforcement de la coopération avec des institutions partenaires, comme dans le cas de l'appui apporté par la BEI aux centres régionaux d'assistance technique du FMI en Afrique (AFRITAC) afin de renforcer la réglementation du système bancaire, et de sa participation au dialogue dans le contexte de la plateforme « *Making Finance Work for Africa* ». En coopérant avec des institutions partenaires, la Banque a pu mettre au point une approche plus intégrée et maximiser l'impact à long terme de son action.

Si la région ACP est l'une des rares pour lesquelles la BEI a élaboré en interne des études et des stratégies spécifiques par pays pour le secteur financier, l'exhaustivité de l'analyse des entraves qui restreignent l'accès aux financements est variable. Celle-ci pourrait être accrue, sans perdre de vue les contraintes dont la BEI doit tenir compte en matière de ressources et de données disponibles, pour mieux identifier et rendre opérationnel un ensemble d'autres instruments permettant de remédier aux difficultés non liées aux liquidités au niveau du pays et de l'intermédiaire financier.

Enfin, dans la plupart des cas, la BEI a mis à disposition des financements à long terme sur les marchés des pays ACP où d'autres sources de financement (à long terme) étaient inexistantes ou limitées. Toutefois, sur certains marchés plus avancés, les faibles taux pratiqués par la BEI pourraient éventuellement risquer d'étouffer le développement des marchés des capitaux locaux et donc celui du secteur financier, à mesure que ces marchés continuent de se développer. Des taux d'intérêts inférieurs à ceux du marché pourraient être justifiés dans certains cas, par exemple quand l'avantage financier sous la forme d'une bonification du taux d'intérêt est transmis aux bénéficiaires finaux pour soutenir certains secteurs prioritaires ou objectifs transversaux.

**R1: Afin de maximiser l'impact sur le plan de l'accès aux financements et du développement du secteur financier, la Banque devrait continuer d'explorer et, lorsque c'est possible, d'utiliser des instruments qui n'ont pas seulement pour but de régler les problèmes de liquidité, mais visent aussi à lever les obstacles liés au risque inhérent aux prêts aux PME et à remédier aux lacunes s'agissant des capacités des intermédiaires financiers et des PME. Le cas échéant, elle devrait également continuer d'explorer les voies possibles d'action coordonnée avec les institutions partenaires qui cherchent des solutions aux obstacles d'ordre juridique et réglementaire.**

**R1.1:** Afin de renforcer l'impact potentiel des opérations, la Banque devrait approfondir encore l'analyse des facteurs qui limitent l'accès aux financements, et notamment : le risque réel et perçu lié aux prêts aux PME et aux ETI, la capacité des intermédiaires financiers d'évaluer le risque relatif aux PME, la capacité des PME de préparer des plans d'entreprise bancables, ainsi que les cadres réglementaires et juridiques. Les obstacles existant à l'échelle des pays, mais aussi au niveau des intermédiaires financiers sélectionnés pour l'opération, devraient ainsi être pris en considération. Cela devrait aboutir plus systématiquement à l'identification de combinaisons potentielles d'instruments (par exemple PIBM, garanties avec partage des risques, fonds propres, AT, etc.) permettant de répondre à des besoins multiples, tant sur le plan du développement du secteur financier que sur celui de l'accès aux financements.

**RÉPONSE DU COMITÉ DE DIRECTION : RECOMMANDATION PARTIELLEMENT ACCEPTÉE**

Comme le souligne le rapport d'évaluation, la région ACP est l'une des rares où des analyses et stratégies spécifiques par pays et par secteur financier sont (et doivent être) appliquées pour les opérations de la Banque. Malgré l'immensité de la dispersion géographique, la disponibilité limitée des données et les différences entre les régions et pays couverts par la BEI – qui imposent de moduler l'utilisation des ressources disponibles –, les analyses par pays et par secteur financier aident beaucoup la Banque à connaître les marchés sur lesquels elle intervient et sont déjà prises en considération lors du déploiement des opérations. Dans le cadre analytique existant, la compréhension des contraintes du marché et des besoins opérationnels qui ont une incidence sur les activités des entreprises privées dans la région ACP sera mise en avant pour alimenter les orientations stratégiques des opérations menées par la BEI dans le secteur financier. Afin d'approfondir sa connaissance des caractéristiques des marchés des PME dans chacun des pays spécifiques couverts, la Banque continuera de s'appuyer essentiellement sur des sources de données extérieures, comme les enquêtes auprès des entreprises produites par les institutions qui sont les plus présentes sur les marchés concernés où la Banque intervient. Sur le plan de l'apport stratégique interne, les services de la BEI s'efforceront aussi de tirer le meilleur parti d'études et d'événements de haut niveau, notamment le rapport sur le secteur bancaire en Afrique subsaharienne et la table ronde correspondante.



La combinaison proposée d'instruments plus traditionnels (comme les PIBM) avec d'autres produits complémentaires, qui aboutit à des structures plus risquées et (ou) plus complexes, est déjà appliquée au cas par cas, en fonction du marché, des contreparties et du profil de risque de chaque région ou pays couvert. Il est à noter que la Banque s'adresse déjà aux microentrepreneurs et aux PME par l'intermédiaire d'autres instruments (par exemple, les opérations de microfinance ou les prises de participation), qui donnent généralement lieu à un examen plus détaillé des bénéficiaires et des impacts. L'assistance technique peut aussi jouer un rôle important à cet égard.

Des efforts sont actuellement déployés afin d'élargir la gamme des produits offerts, y compris le partage des risques et l'achat d'obligations en monnaie locale, tout en tenant compte des effectifs supplémentaires qui seraient nécessaires et des ressources financières extrêmement limitées disponibles pour ces produits à plus haut risque.

**R1.2:** Le cas échéant, afin de maximiser l'impact, les évaluations des besoins devraient également conduire à une analyse de la coordination potentielle avec des institutions partenaires qui pourraient, en parallèle, intervenir pour remédier aux éventuels obstacles d'ordre juridique et réglementaire.

#### **RÉPONSE DU COMITÉ DE DIRECTION : RECOMMANDATION ACCEPTÉE**

L'évaluation des besoins peut être effectuée en coopération avec des institutions partenaires et être confirmée par une mobilisation plus efficace et une participation accrue des bureaux externes de SG/GP, selon leurs disponibilités, de façon à renforcer leur rôle, en coordination avec les équipes chargées de l'instruction.

Si une telle évaluation se révélait faisable pour des projets spécifiques, il en serait fait expressément mention dans les documents d'approbation, le cas échéant.

À ce propos, il est utile de rappeler, comme en convient le rapport, que la Banque a apporté son soutien aux centres régionaux d'assistance technique du FMI en Afrique subsaharienne (AFRITAC). Un appui financier de la Banque a été réservé à l'assistance technique (AT) en matière de réglementation et de supervision du secteur bancaire. Si l'AT en faveur des AFRITAC n'est pas directement liée à des projets spécifiques, elle vise à renforcer les normes de réglementation et de supervision dans les pays bénéficiaires. Sa pertinence tient tout à la fois à l'importance d'un secteur financier sain pour le développement du secteur privé local et au fait que l'efficacité des opérations de la Banque dans le secteur financier dépend fortement de l'existence d'un cadre d'action solide. De plus, le Groupe BEI a récemment décidé de rejoindre le forum de financement des PME, un important centre d'expertise pluri-institutionnel en matière de financement des PME sur les marchés émergents, géré par l'IFC. Le rapport indique aussi que la Banque est un membre fondateur du partenariat pour le développement financier en Afrique (MFW4A – « *Making Finance Working for Africa* »)<sup>62</sup>. MFW4A est une plateforme à la disposition des États africains, du secteur privé et des partenaires du développement, qui vise à faciliter la coordination des interventions à l'appui du secteur financier sur tout le continent, en évitant les doubles emplois et en optimisant l'impact sur le développement.

**R1.3:** Sur les marchés financiers plus développés, le calcul de la valeur ajoutée financière effectué actuellement ne devrait pas être utilisé uniquement pour la tarification, mais également pour contribuer à déterminer si le risque existe d'étouffer le développement des marchés locaux des capitaux d'emprunt et si le transfert de l'avantage financier aux bénéficiaires finaux est souhaitable et possible. Cela devrait se faire au stade de l'instruction et faire l'objet d'un suivi étroit par la suite.

<sup>62</sup> <https://www.mfw4a.org/fr/actualites/details/browse/2/article/7/mfw4a-at-eib-africa-day-2016.html>



## RÉPONSE DU COMITÉ DE DIRECTION : RECOMMANDATION ACCEPTÉE

Compte tenu des contraintes du marché du financement, le moyen le plus efficace d'assurer le transfert de l'avantage financier aux bénéficiaires finaux dans la région ACP reste de proposer des durées de prêt plus longues grâce au financement intermédié. Une forte demande de capitaux sur le marché en général doit aussi être prise en considération car elle reflète souvent des besoins de financement non satisfaits chez les partenaires de la Banque sur les marchés émergents.

Une tarification incitative, caractérisée par un abaissement du taux d'intérêt sous réserve de la réalisation de certains objectifs, demeure néanmoins une option viable pour des opérations spécifiques. Dans de tels cas, les intermédiaires peuvent être davantage encouragés à inclure de manière plus effective dans leurs portefeuilles un appui financier au développement, grâce à l'application prudente d'une tarification différentielle. Il faut cependant noter que, sur les marchés moins développés, il n'est pas toujours facile de trouver des références fiables et des flux d'informations adéquats susceptibles de permettre une tarification différentielle, laquelle devient dès lors difficilement applicable.

Le risque d'étouffer le développement des marchés des capitaux locaux est jugé faible ou inexistant dans un avenir proche, étant donné que, dans la pratique, de nombreux marchés de capitaux des pays ACP sont actuellement fermés aux émetteurs du secteur privé. Dans la région ACP, la Banque est complémentaire d'autres sources de financement qui soutiennent les entreprises privées et elle ne représente généralement qu'une petite part des capitaux rassemblés par les intermédiaires financiers. Sur les marchés plus développés d'Afrique, les intermédiaires financiers peuvent aussi trouver des fonds auprès des marchés des capitaux. Toutefois, les possibilités de financement sur les marchés des capitaux africains se heurtent à une volatilité considérable, tant du point de vue des prix que de celui de la disponibilité des fonds. De plus, les taux d'intérêt sur les obligations du secteur privé seront toujours déterminés par rapport aux titres d'État, dont les tarifs eux-mêmes risquent de faire obstacle aux investissements productifs du pays concerné. Les emprunts contractés sur les marchés des capitaux seront destinés à un usage général, plutôt que de cibler les entreprises privées. Dans ces conditions, l'avantage financier offert par la BEI peut inciter les intermédiaires financiers à continuer de proposer des prêts à plus long terme aux entreprises privées. La BEI a conscience que les marchés des capitaux africains peuvent constituer, à l'avenir, une importante source de financement par emprunt pour les banques et pour les besoins d'investissement de l'Afrique en général. C'est pourquoi, en concertation avec des institutions du Nigeria et de l'Afrique orientale, elle explore des pistes qui lui permettront de contribuer au développement des capacités de financement nécessaires.

**C2: Les objectifs de la FI ne se traduisent pas de manière suffisamment concrète dans la conception des projets, les contrats et les outils de suivi. Hormis les critères d'admissibilité, les priorités définies pour les prêts intermédiés de la FI donnent lieu à des interprétations différentes.**

Il ressort de la présente évaluation que la mise en œuvre des PIBM est guidée principalement par les critères d'admissibilité et non par les objectifs stratégiques de la FI. Ces objectifs sont traduits au niveau opérationnel au stade de l'instruction, dans les fiches REM qui donnent des indicateurs de réalisation et de résultat visant à mesurer la contribution attendue des opérations individuelles à l'amélioration de l'accès aux financements et au développement du secteur financier. Toutefois, les missions sur le terrain font apparaître que ces attentes ne sont pas suffisamment discutées avec les intermédiaires financiers et ne se reflètent que partiellement dans les clauses contractuelles et les outils de production des rapports.

Malgré la difficulté de produire des estimations ex ante, les fiches REM créent des attentes parmi les décideurs concernant la contribution des opérations aux objectifs stratégiques. Bon nombre des rapports internes soumis au Conseil d'administration qui ont été étudiés dans le cadre de la présente évaluation contiennent des sections exposant clairement des attentes quant à la part des PME à financer, la proportion de femmes parmi les salariés ou celle de nouveaux emprunteurs, etc. Or, ces aspects ne se reflètent pas dans les accords de

financement conclus avec les intermédiaires ou les documents connexes, y compris les modèles de rapport sur les affectations. Les visites sur le terrain ont révélé que les chiffres calculés au stade de l'instruction n'étaient pas examinés avec les intermédiaires financiers, bien que les services de la Banque aient confirmé la tenue de telles discussions, en particulier dans le cadre d'opérations plus récentes.

De plus, les objectifs de la FI pour les prêts intermédiés donnent eux-mêmes lieu à différentes interprétations et gagneraient à être clarifiés par le Comité FI. Les opérations intermédiées de la FI dans les pays ACP servent notamment le double objectif de soutenir les entreprises ou les initiatives de petite et moyenne dimension et d'élargir et approfondir les marchés financiers locaux. Le portefeuille de PIBM analysé montre que les affectations approuvées étaient, pour la plupart, destinées aux PME, mais les volumes prêtés ont été dans leur majorité approuvés pour un petit nombre de projets de grande dimension (les affectations d'un montant supérieur à 2 millions d'USD représentaient 61 % du total des prêts), et 30 % des volumes financés ont bénéficié à des ETI et à des entreprises de plus grande taille. En outre, si certains produits de PIBM – comme le prêt pour les PME – sont censés donner la priorité aux petites et moyennes entreprises, la définition des PME (appuyée sur celle de l'UE) retenue par la BEI est si large que, dans bien des cas, elle couvre une grande partie des clients des intermédiaires financiers et ne convient donc pas totalement pour cibler les véritables PME dans le contexte de la plupart des économies ACP. La majorité des pays africains optent pour des limites inférieures ou égales à 100 salariés et un tiers d'entre eux ne vont pas au-delà de 50 salariés pour définir les PME.

L'équipe d'évaluation soulève la question de savoir si le fait d'allouer une partie aussi considérable du financement à de vastes projets et à des entreprises plus grandes que les PME correspond bien aux principes qui sous-tendent les objectifs de la FI. Certains Services de la BEI interprètent le « soutien aux initiatives de petite et moyenne dimension » comme incluant des projets portés par des entreprises de toute taille, dont le coût peut atteindre 25 millions d'EUR (soit le coût maximal d'un projet autorisé au titre du produit de PIBM « Prêt pour les PME »), pour lesquels le montant maximal de l'affectation de la BEI est de 12,5 millions d'EUR. Au sein du Comité FI, les avis semblent d'ailleurs diverger quant aux priorités des PIBM : certains membres interrogés insistent sur les aspects du mandat liés au développement et soutiennent que les prêts intermédiés de la BEI devraient aider des bénéficiaires de plus petite taille (PME), tandis que d'autres font valoir que le soutien apporté à des bénéficiaires de plus grande dimension (ETI, grandes entreprises) constitue un moyen plus efficace de maximiser la création d'emplois.

**R2: La Banque devrait demander au Comité FI de confirmer à quels types de bénéficiaires finaux et d'objectifs il souhaite accorder la priorité dans le cadre des PIBM et intégrer les objectifs de la FI tout au long du cycle des projets, à savoir dès la sélection des intermédiaires financiers et jusqu'à la conception des projets, la rédaction des contrats et la conception des outils de suivi.**

**R2.1:** La BEI devrait demander au Comité FI de clarifier ce qu'il entend par « initiatives » de petite et moyenne dimension dans le but de confirmer dans quelle mesure il souhaite appuyer les entreprises et (ou) projets de plus grande taille via ses prêts intermédiés. Il devrait en outre clarifier dans quelle mesure il souhaite, grâce à des PIBM, accorder une priorité toute particulière à des objectifs transversaux (tels que l'action en faveur du climat, la création d'emplois et l'égalité hommes-femmes).

**RÉPONSE DU COMITÉ DE DIRECTION : RECOMMANDATION PARTIELLEMENT ACCEPTÉE**

Il convient de noter que la Banque intervient dans la région ACP sur la base d'une compréhension claire, par le Comité FI, de l'admissibilité des PME et des ETI. L'objectif global de développement du secteur privé adopté au titre de l'Accord de Cotonou suppose diverses priorités dans le cadre des PIBM : les entreprises privées de plus grande taille sont des bénéficiaires parfaitement valables pour des opérations intermédiées dans les pays ACP, de même que les entreprises plus petites, conformément aux lignes directrices de la FI. En particulier, toutes les opérations couvertes par le rapport d'EV à l'appui d'entreprises de plus grande taille ont été approuvées par le Comité FI avant leur soumission au Conseil d'administration de la BEI.

Les entretiens d'EV avec des membres du Comité FI ont montré que ces derniers ont une vision très large des priorités à poursuivre dans le cadre des PIBM en ce qui concerne la taille des PME qui peuvent bénéficier d'un soutien : certains membres insistent sur les aspects du mandat liés au développement que l'appui aux bénéficiaires finaux de plus petite taille (PME) permet de favoriser, tandis que d'autres font remarquer que le soutien apporté à des bénéficiaires de plus grande envergure (ETI, grandes entreprises) constitue un moyen plus efficace de maximiser la création d'emplois. Le Comité de direction considère que la diversité des points de vue reflète fidèlement la variété des objectifs de Cotonou.

Il pourrait être envisagé de consulter le Comité FI, si celui-ci le souhaite, afin de clarifier son interprétation des priorités de financement pour les entreprises privées.

L'orientation progressive de certains PIBM vers des objectifs transversaux est un moyen efficace de produire des résultats correspondant aux attentes et d'autres propositions seront formulées en ce sens à l'avenir. Des initiatives sont déjà en cours en vue d'introduire des critères d'admissibilité spécifiques dans les PIBM ordinaires (notamment en matière d'action en faveur du climat), applicables également aux opérations hors UE, comme condition préalable essentielle pour pouvoir définir de tels objectifs transversaux.

Il est aussi prévu de développer davantage les prêts axés sur des secteurs industriels particuliers présentant un fort potentiel de développement et sur un petit nombre de bénéficiaires finaux, généralement connus de la BEI sur la base d'audits préalables spécifiques, avant la conclusion d'un engagement contractuel avec l'intermédiaire financier.

**R2.2:** La BEI devrait fournir une analyse permettant de déterminer s'il serait plus approprié de se baser sur d'autres définitions du concept de PME dans les différents contextes liés aux ACP afin de réellement cibler ce groupe quand il s'agit d'un objectif. À l'heure actuelle, la BEI se base sur la définition de l'UE (selon laquelle une PME est une entreprise comptant moins de 250 salariés), qui englobe la plupart des entreprises privées dans le contexte des ACP et n'est pas très utile pour cibler les entreprises qui sont réellement de petite et moyenne dimension, dans les cas où il s'agit là d'une priorité.

**RÉPONSE DU COMITÉ DE DIRECTION : RECOMMANDATION PARTIELLEMENT ACCEPTÉE**

Jusqu'à présent, la définition des PME formulée par l'UE s'est révélée d'un usage adéquat et acceptable pour le déploiement de la FI dans la région ACP, dans la mesure où elle permet de soutenir, au moyen de l'instrument largement accepté des PIBM, tous les segments d'activités du secteur privé, sans exception, à des degrés appropriés au regard des objectifs de la FI. En tant que banque de l'UE, la BEI utilise cette définition de manière transparente dans toutes les zones géographiques qu'elle couvre, dans un souci de cohérence.

Les objectifs de la FI en ce qui concerne l'activité de la Banque dans la région ACP sont clairs eux aussi : « 1) soutenir les entreprises ou les initiatives de petite et moyenne dimension et 2) élargir et approfondir les marchés financiers locaux, en particulier en poursuivant et en renforçant la coopération déjà bien établie avec un réseau d'institutions financières dans les pays ACP ». Ces objectifs permettent une certaine flexibilité dans les interventions de la

Banque dans la région ACP, selon les principes de l'Accord de Cotonou. Il est essentiel de préserver cette flexibilité pour que la Banque soit en mesure d'opérer efficacement dans des économies plus grandes (comme au Nigeria) et plus petites (comme au Niger). Dans la région ACP, le mandat de la Banque lui permet d'apporter un soutien à toute entreprise privée, indépendamment de sa taille, et les entités de plus grande dimension se révèlent très efficaces en matière de création et de maintien d'emplois, comme en convient le rapport.

Il est aussi à noter que chaque opération proposée par la Banque au titre de l'Accord de Cotonou est examinée par les membres du Comité FI avant d'être soumise au Conseil d'administration de la BEI pour approbation. Cette procédure repose sur une perception commune, au sein du Comité FI, des critères d'admissibilité applicables et sur la compréhension que la réalisation des objectifs de l'Accord de Cotonou passe par une diversification sur le plan de la géographie, des secteurs, des instruments et des bénéficiaires.

Abstraction faite des considérations énoncées ci-dessus, qui confirment le caractère approprié de la définition des PME adoptée, la Banque est disposée à consulter à nouveau le Comité FI, si celui-ci le souhaite, afin de confirmer les types de bénéficiaires finaux et les objectifs auxquels il entend accorder la priorité via des PIBM. À ce stade, il apparaît clairement que l'intervention de la Banque doit s'adresser aux PME et aux ETI, selon les définitions existantes. Dans l'hypothèse où aucun consensus ne se formerait parmi les bailleurs de fonds concernant d'autres façons de regrouper les PME à des fins spécifiques qui seraient envisageables d'un point de vue opérationnel, la meilleure option serait de continuer à utiliser la définition de l'UE (moins de 250 salariés) sans y apporter de modification. Il convient de noter qu'aucune définition nouvelle des PME, quelle qu'elle soit, ne permettrait d'appréhender correctement l'immense diversité des pays ACP. En revanche, l'adoption de la définition de l'UE a le mérite de garantir une certaine cohérence, notamment aux fins de l'établissement des rapports, dans l'ensemble du portefeuille de la Banque et de permettre une flexibilité plus grande dans le déploiement de l'aide aux PME. Actuellement, tous les types d'entreprises peuvent de toute façon bénéficier d'un soutien au titre de l'Accord de Cotonou.

Il est aussi à noter que, malgré la définition des PME adoptée, la Banque a déployé de plus en plus de PIBM relevant de la microfinance dans la région ACP afin de s'adresser aussi aux entreprises les plus petites de la catégorie des PME. Ces opérations n'ont pas été prises en considération dans le cadre du rapport d'EV.

Enfin, en s'appuyant sur les analyses et enquêtes existantes dans les segments les plus représentatifs des PME actives sur des marchés spécifiques dans la région ACP, la Banque peut aussi personnaliser davantage certaines opérations pour répondre aux besoins de bénéficiaires finaux spécifiques, en concertation avec les intermédiaires financiers concernés.

**R2.3:** Les objectifs de la FI, traduits sur le plan opérationnel au moyen des indicateurs REM, devraient être systématiquement et formellement discutés avec les intermédiaires, puis transposés dans les exigences d'information contractuelles et les modèles de rapports de la Banque (par ex. le modèle de rapport sur les affectations).

#### **RÉPONSE DU COMITÉ DE DIRECTION : RECOMMANDATION PARTIELLEMENT ACCEPTÉE**

Le Comité de direction convient qu'il est possible d'améliorer la divulgation et la discussion des résultats au regard des attentes ex ante et – dans la mesure du possible et s'il y a lieu – d'en faire état dans les exigences d'information. L'examen des indicateurs REM concrets est un moyen d'envisager formellement les objectifs de la FI, mais ce n'est bien sûr pas le seul : les indicateurs REM ne reflètent les objectifs de la FI que pour autant que la réalisation de ces objectifs soit mesurable dans la pratique. Il faut en outre se garder de considérer les indicateurs de résultat comme des objectifs stratégiques en eux-mêmes : les indicateurs REM ont en fait été conçus comme un outil de mesure des résultats produits par les opérations de la BEI et de présentation de ces résultats. Les attentes ex ante sont destinées à donner une indication des résultats d'une opération que l'on peut raisonnablement escompter sur la base de l'ensemble des informations disponibles au stade de l'instruction.

**C3: Les procédures et processus de la Banque sont efficaces pour gérer la plupart des risques et mettre en œuvre rapidement les signatures et les décaissements pour les PIBM de la FI. Toutefois, les processus de suivi et de rapportage se révèlent insuffisants pour mesurer l'évolution des résultats sur le plan stratégique et les illustrer, limitant de ce fait la capacité de la Banque à agir pendant le déroulement d'une opération pour favoriser l'obtention de ces résultats et à en rendre compte.**

Quantité d'éléments recueillis dans le cadre de la présente évaluation attestent que la gestion du cycle des projets de la BEI efficace pour ce qui est de gérer les risques, grâce à l'analyse ex ante de la solidité financière et de la capacité des intermédiaires financiers, à l'évaluation du risque en matière de conformité et aux analyses annuelles des contreparties. En ce qui concerne les risques environnementaux et sociaux, si la BEI prend toujours des mesures de sauvegarde auxquelles les intermédiaires financiers sont tenus de se conformer, il apparaît que leur suivi n'est pas toujours satisfaisant. De surcroît, comme les capitaux sont fongibles et que les affectations se révèlent interchangeableables, la vérification du respect des clauses de sauvegarde environnementales et sociales au niveau de l'affectation n'apporte aucune garantie contre le risque de réputation. C'est pourquoi il est crucial d'apprécier le risque de réputation supporté par la BEI, y compris dans les domaines environnementaux et sociaux, au niveau de l'intermédiaire lors des audits préalables.

Il ressort aussi de l'évaluation que plusieurs politiques et procédures appliquées durant la période évaluée, en particulier celles concernant la tarification, les contrats et les clauses financières, ainsi que la possibilité de mettre en place des opérations-mères, ont été adéquates pour l'augmentation des signatures et, dans une certaine mesure, des décaissements.

Parallèlement, les processus de suivi et de présentation des informations se révèlent insuffisants pour observer l'évolution des résultats sur le plan stratégique et les illustrer.

En ce qui concerne le suivi, tout d'abord, les progrès accomplis dans l'obtention des résultats définis lors de l'approbation dans la fiche REM ne font actuellement l'objet d'aucune vérification au cours de la période d'affectation. Le système contient des informations sur les affectations approuvées et, à la fin de la période d'affectation, quand tous les fonds ont été affectés, les données concernant les affectations individuelles sont additionnées et comparées aux attentes formulées dans les fiches REM. Par conséquent, aucune mesure n'est prise pour encourager l'intermédiaire à changer d'approche (à savoir de type de demandes d'affectation soumises), si nécessaire, afin de répondre aux attentes. En outre, faute d'informations suffisantes concernant le portefeuille d'entreprises à financer ex ante, les indicateurs REM sont difficiles à estimer et leur utilité pour apprécier le degré de succès d'une opération est limitée. Ensuite, la réutilisation des fonds ne fait pas l'objet d'un suivi quand la durée des affectations est plus courte que celle des décaissements. Enfin, bien que la présentation de rapports annuels sur les affectations qui ont été approuvées figure systématiquement dans les obligations contractuelles des intermédiaires, l'équipe chargée de l'évaluation n'a trouvé qu'une poignée de ces rapports dans les systèmes de la BEI et leur qualité était médiocre.

En ce qui concerne le rapportage, l'évaluation questionne la mesure dans laquelle les affectations présentées peuvent être considérées comme représentatives des projets réellement financés par la BEI, et soulève la question de savoir s'il ne faut pas plutôt y voir un échantillon des prêts secondaires de l'intermédiaire financier, qui répondent aux conditions d'admissibilité de la BEI et qu'elle a, en principe, accepté de financer. Premièrement, il ressort de l'évaluation que les listes des affectations sont interchangeableables ; dans les cas où une affectation proposée suscitait une objection de la BEI, l'intermédiaire financier était en mesure de lui substituer rapidement une autre proposition, ce qui laisse à penser que les intermédiaires possèdent un portefeuille de clients potentiels dans lequel ils puisent un échantillon en vue de soumettre des demandes d'affectation à la BEI. Deuxièmement, les capitaux étant fongibles, il est très difficile de suivre la trace du financement de la BEI jusqu'à des bénéficiaires finaux spécifiques, surtout dans le cas de la région ACP où, à la différence de l'UE, l'avantage lié aux taux d'intérêt n'est pas transféré aux bénéficiaires finaux. Troisièmement, l'équipe d'évaluation a constaté que les bénéficiaires finaux n'étaient pas toujours clairement informés du fait qu'ils bénéficiaient d'un appui de la BEI. Enfin, rien n'indique que certains (voire la totalité) des bénéficiaires finaux soumis à la BEI pour approbation ne sont pas aussi proposés à d'autres IFI.



La BEI n'a donc aucune garantie que la liste des affectations approuvées correspond aux opérations qu'elle a effectivement financées.

De surcroît, si l'un des objectifs de la FI est d'accroître l'accès aux financements pour certains groupes (par exemple, les PME, les ETI, les femmes, les nouveaux emprunteurs, etc.), le simple fait d'ajouter des affectations ne permet pas vraiment de savoir si, en réalité, l'accès de ces groupes aux financements et le volume des prêts à long terme accordés par l'intermédiaire aux entreprises privées ont augmenté. Il serait possible d'améliorer la présentation des rapports en y ajoutant (également) des informations sur le portefeuille global de l'intermédiaire, dans la mesure où la somme des affectations ne renseigne guère sur la contribution de l'opération aux objectifs stratégiques. Une approche par portefeuille supposerait de définir des attentes et de surveiller des indicateurs au niveau du portefeuille, permettant à la BEI de se faire une meilleure idée des résultats globaux et de la durabilité de ses opérations.

Enfin, durant la période évaluée, les données sur les PIBM communiquées au Comité FI étaient trop agrégées pour pouvoir servir de base à la définition d'autres orientations stratégiques.

**R3: La BEI devrait adapter ses outils et processus dans le but d'améliorer le suivi et de rapportage concernant la contribution aux objectifs stratégiques de la FI. En particulier, elle devrait chercher des moyens d'effectuer le suivi des progrès sur le plan de la réalisation des attentes définies au stade de l'instruction. Elle devrait réaliser une étude présentant les avantages et les inconvénients de la méthode basée sur un suivi de portefeuille plutôt que sur les affectations pour le suivi des PIBM dans les pays ACP, étude qui pourrait être examinée avec le Comité FI avant de décider s'il y a lieu d'utiliser cette méthode et dans quels cas. Les rapports sur les PIBM destinés au Comité FI devraient être plus détaillés et moins globalisés, en particulier pour les mécanismes de prêt.**

**R3.1:** Pour les PIBM dans les pays ACP, la Banque devrait réaliser une étude sur les avantages et les inconvénients d'un suivi des opérations par portefeuille, qui remplacerait ou compléterait le suivi sur la base des affectations. L'étude pourrait être examinée avec le Comité FI.

#### **RÉPONSE DU COMITÉ DE DIRECTION : RECOMMANDATION ACCEPTÉE**

La Banque convient de la nécessité de réaliser une étude et d'établir un rapport concernant les implications de l'adoption d'une approche complémentaire par portefeuille dans la région ACP. Une première proposition recourant à une telle méthode, dans la région du Pacifique, a déjà été présentée sous la forme d'un projet pilote et approuvée par le Conseil d'administration le 4 avril 2017. Un examen complémentaire de la question est envisagé dans le cadre de la réunion du Comité FI.

Il est à noter que les affectations au titre des PIBM sont considérées comme un moyen très efficace d'assurer le suivi et la présentation d'informations concernant les opérations de PIBM déployées par la Banque, notamment dans l'UE, les pays candidats et candidats potentiels, l'EEE et les pays du voisinage. Le processus d'affectation sert assez bien les objectifs de la BEI pour ce qui est d'assurer un suivi rapide de ses fonds après la signature, mais comporte néanmoins des formalités administratives plus lourdes en comparaison de l'approche par portefeuille adoptée par la plupart des autres IFI. L'étude comparative des changements qui se produisent au fil du temps dans le portefeuille de crédit de l'intermédiaire financier peut en effet conforter l'analyse des impacts de l'action de la BEI et pourrait être adoptée plus souvent dans certains cas.

Il est à noter qu'en dehors des PIBM, la Banque se fonde essentiellement sur le traitement des affectations et sur son analyse statistique ultérieure pour assurer le contrôle et le suivi statistique du déploiement de son objectif de politique publique dans le domaine de l'appui aux PME (et aussi aux fins de l'établissement de rapports relevant de mandats spécifiques, comme dans le cas du FEIS pour l'UE), ce qui représente dans l'ensemble une part considérable de l'activité de la Banque. Il est donc important que tout recours à une approche par portefeuille continue de permettre la collecte de statistiques pertinentes.

Enfin, il faut signaler que des procédures générales trop lourdes auraient une incidence : 1) sur l'acceptation des produits de la BEI par les FI ; 2) sur la rapidité des décaissements des fonds prêtés ; et, éventuellement, 3) sur la taille de chaque opération (et les volumes d'activités totaux), si ces procédures devaient devenir trop spécialisées. Les opérations ciblées peuvent être complémentaires des opérations standard.

**R3.2:** La BEI devrait suivre les progrès réalisés sur le plan de la contribution attendue aux objectifs stratégiques, telle qu'elle a été définie dans les fiches REM individuelles. Si le système des affectations est maintenu, tous les indicateurs figurant dans les fiches REM devraient être inclus dans le modèle de rapport sur les affectations. Les progrès accomplis dans la réalisation des attentes définies ex ante (par exemple pourcentage de PME, pourcentage de salariés ou d'emprunteurs de sexe féminin, pourcentage d'emprunteurs recevant pour la première fois un financement, etc.) devraient faire l'objet d'un suivi pendant la période d'affectation et des justifications devraient être fournies pour les écarts observés par rapport aux attentes de manière à en tirer des enseignements pour l'avenir. Le suivi annuel ex post des affectations devrait également être lié au cadre REM de manière à mesurer la performance une fois la période d'affectation terminée. Si la méthode de suivi par portefeuille est retenue, les progrès accomplis dans la réalisation des attentes devront faire l'objet d'un suivi au niveau du portefeuille.

**RÉPONSE DU COMITÉ DE DIRECTION : RECOMMANDATION PARTIELLEMENT ACCEPTÉE**

Des indicateurs REM déterminants ont déjà été intégrés dans les modèles de rapport sur les affectations, de façon à rendre possible la collecte de données en vue d'un usage ultérieur lors de l'établissement des rapports, comme le recommande EV. La part des PME peut, par exemple, être calculée sur la base des données collectées au moyen du modèle de rapport sur les affectations. Il est utile de relever que, depuis l'adoption du cadre REM en 2012, les indicateurs de réalisation et de résultat ont été mis à jour et améliorés ; à cet égard, plusieurs indicateurs ont été supprimés dans les versions suivantes du cadre REM pour tenir compte des contraintes imposées aux promoteurs en matière de collecte de données (par exemple en ce qui concerne les nouveaux emprunteurs et la part du personnel féminin). Les indicateurs REM ont ainsi été harmonisés en fonction de la base de données sur les affectations. De plus, comme indiqué précédemment, il faut se garder de considérer les indicateurs de résultat comme des objectifs stratégiques en eux-mêmes.

En ce qui concerne le suivi des progrès dans la réalisation des attentes ex ante au cours de la période d'affectation, il est à noter que l'utilisation d'informations provenant de la base de données sur les affectations, d'un suivi complémentaire et d'enseignements tirés pendant le processus d'affectation, bien que possible d'un point de vue technique, n'est cependant pas réalisable avec les ressources existantes. Il convient aussi de signaler que le cadre REM a été imaginé, conçu et approuvé en tant qu'outil de mesure des résultats et non comme un mécanisme de suivi des progrès des PIBM durant leur mise en œuvre. Pour des raisons d'efficacité également, il faut éviter de faire du REM, ou de tout autre outil d'analyse d'impact, un moteur du processus d'affectation. Le véritable impact des projets est censé être apprécié au stade de la réalisation. Il n'y a pas lieu d'y voir un outil opérationnel ou contractuel d'orientation pour la sélection des emprunteurs, celle-ci étant guidée par des critères d'admissibilité. Comme indiqué ci-après, les réalisations seront comparées aux attentes au moyen des indicateurs REM lors de l'achèvement du projet (au terme du processus d'affectation), en tenant compte des justifications fournies pour expliquer les écarts éventuels par rapport aux attentes. Le Comité de direction considère que l'achèvement du projet marque l'étape appropriée pour apprécier la réalisation des objectifs et tirer des enseignements pour l'avenir. Il partage l'avis que, pour les emprunteurs ayant déjà obtenu des prêts, les audits préalables de nouvelles opérations devraient prendre en considération les réalisations et les résultats des opérations antérieures mesurés au moyen du cadre REM.

En outre, il ne serait utile de consacrer des ressources importantes au suivi durant la période d'affectation que si les informations recueillies sont répercutées dans le processus d'affectation. Dans le système actuel, les affectations sont systématiquement contrôlées au regard des critères d'admissibilité avant leur acceptation, conformément à la convention contractuelle



régissant chaque opération. L'admissibilité, fondée sur des critères clairs relatifs aux bénéficiaires finaux et aux caractéristiques du projet qui peuvent être aisément vérifiés par les intermédiaires financiers, constitue le seul moyen pratique de définir les exigences d'une manière contractuellement contraignante. Pour alimenter le processus d'affectation par un suivi des attentes ex ante, il faudrait intégrer les indicateurs de résultat ex ante du cadre REM parmi les critères d'admissibilité ou les utiliser de façon parallèle, afin de guider l'affectation du crédit. Le Comité de direction estime que ce ne serait pas faisable d'une manière systématique. Dans certains cas, les attentes ex ante peuvent servir, parallèlement aux critères d'admissibilité, à guider la sélection des affectations et (ou) l'analyse du portefeuille au niveau de l'intermédiaire financier. Du point de vue des ressources nécessaires, le suivi d'une telle combinaison tout au long de la période d'affectation et l'introduction éventuelle des mesures correctrices se révèlent cependant difficilement applicables dans la pratique de manière répétée, et la flexibilité du processus d'affectation s'en ressentirait fortement. Cela peut néanmoins être effectué après l'affectation.

Des formules individualisées qui reflètent les attentes ex ante concernant la réalisation de certains objectifs transversaux peuvent être envisagées, en ciblant des secteurs particuliers ou certains bénéficiaires en fonction de leur taille ou de leur nature, sans perdre de vue que la plupart des contreparties ne seraient sans doute pas en mesure de s'engager au-delà d'une « obligation de moyens ». Seuls des intermédiaires plus spécialisés, sélectionnés sur la base d'une analyse au cas par cas, pourraient souscrire des engagements contractuels qui les contraignent à déployer des prêts secondaires selon des orientations stratégiques. D'une manière générale, le recours au cadre REM parallèlement aux affectations pourrait être envisagé, mais il existe d'autres moyens d'améliorer l'alignement sur les objectifs stratégiques.

Puisqu'il est difficile de collecter des données plus détaillées sur les résultats des projets sans alourdir exagérément les procédures, une solution permettant de mieux comprendre la contribution des opérations de la BEI aux objectifs stratégiques serait de faire réaliser des études approfondies portant sur des projets spécifiques par une organisation externe. La BEI a récemment lancé, à la demande du Comité FI, un programme de coopération avec le Global Development Network. Dans le cadre de ce programme, des chercheurs effectueront des évaluations approfondies de certaines opérations menées au titre de l'Enveloppe destinée à l'investissement d'impact. Une telle approche restera nécessairement circonscrite à un nombre limité de projets, mais si cette expérience de coopération se révèle fructueuse, et sous réserve de l'obtention d'un appui et de moyens financiers au titre de la FI, la BEI pourrait envisager de l'étendre ou de mettre en place des initiatives similaires pour inclure certains PIBM accordés dans le cadre de la FI standard. Cela pourrait compléter les outils de suivi et d'évaluation existants.

**R3.3:** Une fois qu'un nombre suffisant d'opérations atteint la fin de la période d'affectation, les services de la BEI devraient évaluer dans quelle mesure les estimations REM ex ante se sont réalisées et déterminer si et comment la méthode REM appliquée aux PIBM pourrait être améliorée de manière à permettre de mieux estimer la valeur ajoutée ex ante attendue et juger la réussite du financement ex post.

#### **RÉPONSE DU COMITÉ DE DIRECTION : RECOMMANDATION ACCEPTÉE**

Depuis l'introduction du cadre REM en 2012, l'équipe REM n'a eu de cesse d'en améliorer la qualité et la rigueur, en incluant notamment des données provenant des demandes d'affectation. Dans le même temps, les services de la BEI se sont constamment employés à améliorer la qualité et l'exactitude des données sous-jacentes fournies, en s'appuyant sur une expérience de plus en plus grande. Lorsque les opérations atteignent la fin de la période d'affectation, il est en outre procédé à une évaluation pilote des indicateurs REM au terme des projets. Dans le cadre de ce processus, les services de la BEI prévoient déjà d'effectuer une comparaison systématique des attentes ex ante et des valeurs réelles et d'en tirer des enseignements qui pourront servir à améliorer encore le cadre REM. Les efforts d'optimisation des ressources ne permettent pas actuellement une mise en œuvre complète de l'évaluation REM au terme des projets, laquelle pourrait en outre nécessiter de nouvelles décisions, en concertation avec le Comité FI.

**R3.4 :** Comme demandé par le Comité FI dans le passé, la Banque devrait améliorer les rapports sur les PIBM, et en particulier les PEFF, en établissant des rapports ventilés par intermédiaire financier, pour tous les intermédiaires participant à un mécanisme de prêt. Un modèle de rapport annuel spécifiquement consacré aux PIBM a été présenté au Comité FI en décembre 2016. Lorsqu'elle en établira la version définitive, la Banque devrait s'assurer que ce rapport contienne non seulement des données statistiques, mais aussi des informations sur les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs stratégiques définis au stade de l'instruction.

**RÉPONSE DU COMITÉ DE DIRECTION : RECOMMANDATION ACCEPTÉE**

La recommandation sera suivie, en tenant compte de la disponibilité et de la qualité des informations requises pour mesurer l'étendue de ces progrès.

## Annexe 1 : MANDAT D'ÉVALUATION ET APPROCHE

### Mandat

La présente évaluation, effectuée par la division Évaluation des opérations (EV) de la Banque européenne d'investissement (BEI), examine dans quelle mesure les PIBM accordés aux entreprises privées, notamment aux petites et moyennes entreprises (PME) et aux entreprises de taille intermédiaire (ETI), au titre de la Facilité d'investissement (FI) ont contribué : i) à accroître l'accès aux financements des entreprises privées, notamment des PME et des ETI ; et ii) à renforcer les secteurs financiers locaux dans le groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP).

Elle répond à une demande formulée par le Comité de la Facilité d'investissement (Comité FI) en vue d'apprécier la valeur ajoutée des prêts intermédiés de la BEI ciblant les entreprises privées dans les pays ACP. Dans un premier temps, la Banque a donné suite à cette demande en diffusant (en interne) un document et une étude sur la question. En outre, la BEI présente chaque année les résultats agrégés des opérations intermédiées dans ses rapports sur les « Résultats des opérations de la BEI à l'extérieur de l'UE »<sup>63</sup>. Ces rapports, bien accueillis, ont néanmoins suscité d'autres questions et suggestions, qui ont conduit la BEI à proposer d'envisager la possibilité de procéder à une véritable évaluation des prêts intermédiés dans la région ACP.

#### Couverture géographique :

L'évaluation couvre les opérations dans les pays ACP. Les opérations dans les pays et territoires d'outre-mer (PTOM) sont exclues, compte tenu du cadre politique spécifique et de l'activité limitée en matière de PIBM dans cette région.

#### Sources de financement :

L'évaluation porte sur les prêts intermédiés financés par le FED au titre de la Facilité d'investissement<sup>64</sup>. Les opérations financées par les ressources propres de la BEI sortent du cadre de la présente évaluation<sup>65</sup>.

#### Produits :

L'évaluation couvre toutes les opérations signalées comme des PIBM dans la base de données de la BEI, y compris les prêts pour dépenses d'investissement. L'assistance technique et les services de conseil ne sont pas concernés, mais le cas échéant, leur contribution à la réalisation des objectifs des opérations est analysée.

Les PIBM signalés comme relevant de la « microfinance » dans la base de données de la BEI n'entrent pas dans le champ de la présente évaluation. Une évaluation des opérations de PIBM

<sup>63</sup> BEI, Rapports sur les résultats des opérations de la BEI à l'extérieur de l'UE : [rapport 2012](#) ; [rapport 2013](#) ; [rapport 2014](#).

<sup>64</sup> La Facilité d'investissement est un fonds renouvelable, créé en 2003 au titre de l'Accord de Cotonou pour une période de 20 ans, destiné à financer des projets qui visent à promouvoir le développement des entreprises du secteur privé et du secteur public marchand. Les investissements à l'appui des infrastructures et de la finance promouvant l'essor du secteur privé constituent une priorité. La FI est censée fonctionner aux conditions du marché et générer des rendements sur le long terme. Elle est gérée par la BEI et financée par les États membres de l'UE, via le Fonds européen de développement (FED). Dans le cadre de la FI, la BEI peut accepter un niveau de risque plus élevé que lorsqu'elle utilise ses ressources propres, puisque les investissements de la Facilité bénéficient d'une garantie intégrale des États membres de l'UE. Pour plus de précisions au sujet de la FI, voir l'article 3 de l'annexe II de l'Accord de Cotonou.

<sup>65</sup> Pour la période 2010-2015, 8 % seulement de l'ensemble des opérations de ligne de crédit ont été financés par des ressources propres : 104 millions d'EUR sur les 1 307 millions d'EUR signés, 95 millions d'EUR sur les 1 108 millions d'EUR affectés.

consacrées à la microfinance nécessiterait un cadre d'évaluation séparé car les PIBM ne représentent qu'une fraction des opérations de la BEI à l'appui de la microfinance dans la région ACP. D'autres instruments, notamment les investissements de fonds propres dans les sociétés d'investissement en microfinance, devraient aussi être inclus. De plus, certains objectifs spécifiques sont associés aux opérations de microfinance, comme la priorité accordée aux segments les plus pauvres de la population, aux groupes vulnérables et à d'autres objectifs sociaux, qui les distinguent des opérations destinées aux PME et aux ETI. Enfin, une évaluation portant sur la microfinance devrait aussi examiner en profondeur la complémentarité avec les aides non remboursables, le renforcement des capacités et d'autres services financiers et non financiers offerts aux microentreprises.

Les PIBM mis en œuvre dans le cadre de la coentreprise European Financing Partners (EFP) ont fait l'objet d'une évaluation d'EV en 2009 et, en juin 2014, les membres de l'IEFD ont finalisé conjointement une [évaluation de l'efficacité de leur soutien au développement des PME par l'intermédiaire d'institutions financières en Afrique](#). Il s'ensuit que ces opérations ne relèvent pas de la présente évaluation. Elles sont néanmoins incluses dans l'analyse du portefeuille.

### Période :

L'évaluation comporte plusieurs composantes : une étude stratégique de la FI et de ses produits de prêts intermédiés, un examen du portefeuille des opérations contractées dans ce cadre et une analyse approfondie d'un échantillon de contrats évalués individuellement. Étant donné que la FI a été mise en place en 2003 et est censée être opérationnelle jusqu'en 2020, chacun de ces trois niveaux d'analyse couvre une période spécifique :

- **L'étude stratégique porte sur la période de 2003 à 2016.** Ce calendrier couvre trois protocoles financiers du Fonds européen de développement (FED) : le 9<sup>e</sup> FED (2000-2007), le 10<sup>e</sup> FED (2008-2013) et l'actuel 11<sup>e</sup> FED (2014-2020). Les principales évolutions ont été présentées dans la section du document de lancement consacrée à l'étude stratégique (disponible sur demande).
- **L'examen du portefeuille couvre les opérations signées entre 2010 et 2015.** L'attention portée à la période de 2010 à 2015 se justifie pour deux raisons : 1) les activités plus récentes permettent de tirer des conclusions plus tangibles sur les effets attribuables à la FI et leur viabilité ; et 2) une précédente évaluation à mi-parcours de la FI commandée par la DG DEVCO couvrait déjà les activités jusqu'en 2010<sup>66</sup>. Un examen portant sur l'après-2010 est donc complémentaire de l'évaluation susmentionnée de la DG DEVCO.
- **L'échantillon des contrats évalués individuellement comprend principalement ceux pour lesquels une fiche REM ex ante est disponible (à partir de 2012)<sup>67</sup>.** L'échantillon se concentre sur des contrats comportant des données relatives aux décaissements et aux affectations afin de permettre une comparaison des informations sur leur efficacité et leur viabilité réelles, avec les objectifs attendus présentés dans les rapports au Conseil d'administration (qui incluent les fiches REM).

---

<sup>66</sup> ADE - EGEVAL II, *Évaluation à mi-parcours des opérations de la Facilité d'investissement et sur ressources propres de la BEI dans les pays ACP et les PTOM*, rapport final, septembre 2010. Évaluation pour la Commission européenne.

<sup>67</sup> Quelques contrats antérieurs ont aussi été examinés, quand un intermédiaire financier avait signé avec la BEI plusieurs contrats entrant dans le champ thématique de l'évaluation au cours de la période 2010-2015.

## Phases d'évaluation

Le processus d'évaluation est scindé en six étapes décrites ci-après :

1. Structuration
  - Document de lancement
    - Définition initiale de la portée de l'évaluation (période, couverture géographique, instruments)
    - Étude préliminaire sur dossier et entretiens préparatoires internes avec les services concernés
    - Étude stratégique (UE, BEI, niveau national/régional)
    - Examen du portefeuille des opérations pertinentes pour l'évaluation
    - Formulation de la logique d'intervention (atelier avec le groupe de référence)
  - Document d'approche
    - Élaboration des questions d'évaluation (y compris la conception des questions, les critères d'appréciation, les indicateurs utilisés)
    - Sélection d'un échantillon d'opérations pour évaluation approfondie
    - Sélection d'outils de collecte de données supplémentaires (enquêtes, entretiens, études de cas, ...)
    - Discussion de l'approche avec les contreparties opérationnelles
2. Collecte de données
  - Évaluation individuelle des opérations
    - Recherches documentaires
    - Entretiens avec des membres des services concernés de la BEI (OPS, TMR, SG/ECON, etc.)
    - Mission pilote au Kenya, comportant des entretiens avec tous les intermédiaires financiers, une sélection de bénéficiaires finaux, des représentants d'institutions nationales concernées (Banques centrales) et des IFI/IFD présentes sur le terrain
    - Missions en Ouganda et au Nigeria
    - Évaluation sur dossier d'une opération menée en Haïti
    - Établissement de rapports d'évaluation individuels
    - Consultation avec les services concernés à propos de chaque rapport d'évaluation individuel
  - Analyse générale des PIBM de la FI
    - Examen du portefeuille complet des prêts intermédiés de la FI signés dans la région ACP entre 2010 et 2015, y compris des informations disponibles sur les affectations
    - Entretiens avec tous les services concernés de la BEI (OPS, PJ, JU, RM, SG/ECON, TMR)
    - Groupes de discussion avec des membres du personnel de la BEI
    - Analyse documentaire des institutions financières locales, sur la base des financements intermédiés pour les PME et les ETI mis en place par les IFI dans chaque pays ACP
    - Analyse documentaire des évaluations réalisées sur la question
3. Synthèse
  - Synthèse des données collectées lors des étapes précédentes
  - Réponse aux questions thématiques liées à l'évaluation
  - Discussion des premières conclusions dans le cadre d'ateliers avec les services concernés
  - Projet de rapport de synthèse, avec conclusions et recommandations
4. Consultations
  - Avec les services opérationnels de la BEI
  - Avec les directeurs généraux concernés de la BEI
5. Finalisation, approbation et diffusion
  - Discussion au sein du Comité de direction et élaboration d'une réponse
  - Discussion dans le cadre d'une réunion du Comité FI
  - Approbation par le Conseil d'administration
  - Publication sur le site web de la BEI
6. Suivi des recommandations (rapports trimestriels)

## Questions d'évaluation

L'évaluation s'appuie sur une série de 15 questions d'évaluation concernant :

- la pertinence des produits de PIBM ;
- l'efficacité, l'efficience et la viabilité des opérations financées (dans l'ensemble et pour l'échantillon d'opérations évaluées individuellement) ;
- la contribution de la BEI et sa gestion du cycle des projets.

Un document disponible sur demande présente les éléments sur lesquels se fonde la réponse à chaque question.

Tableau 7 : Questions thématiques liées à l'évaluation

Critères	Principales questions et justification
Pertinence	<p><b>Q1. Dans quelle mesure les prêts intermédiés de la FI ont-ils été conçus pour répondre aux besoins des intermédiaires financiers et des PME-ETI dans la région ACP ?</b></p> <p>Cette question examine l'effort déployé par la BEI pour comprendre les besoins de ses deux groupes cibles, concevoir son offre de produits en conséquence et l'adapter aux évolutions des contextes (par exemple, mesures prises en réponse aux conclusions adoptées en 2009 par le Conseil européen pour surmonter la crise). La question traite aussi des décisions et arguments présentés par la BEI pour concentrer ses opérations en certains endroits.</p> <p><b>Q2. Les prêts intermédiés sont-ils conformes aux priorités définies par l'UE, par la BEI et par les politiques nationales ou locales en matière de croissance, d'emploi et d'objectifs transversaux ?</b></p> <p>Cette question examine la cohérence des décisions de financement adoptées avec les documents stratégiques auxquels la FI est censée contribuer (Accord de Cotonou, politiques et stratégies du Groupe BEI, stratégies nationales). Une attention particulière est donc portée au processus d'instruction, aux critères de décision et à leur évolution au cours de la période d'évaluation. La question traite aussi des arguments présentés par la BEI pour concentrer ses opérations sur certains types d'intermédiaires.</p>
Efficacité	<p><b>Q3. Objectifs opérationnels : les intermédiaires financiers ont-ils eu accès à un financement à long terme répondant à leurs besoins en matière de prêts aux PME ?</b></p> <p><b>Q4. Objectifs intermédiaires (résultats) : les opérations de prêt intermédié de la FI ont-elles amélioré la compétitivité, la réputation et la solvabilité des intermédiaires ?</b></p> <p><b>Q5. Objectifs intermédiaires (résultats) : les opérations de prêt intermédié de la FI ont-elles aidé les intermédiaires à proposer un financement adéquat aux PME et (ou) ETI admissibles ?</b></p> <p><b>Q6. Objectifs globaux (impacts) : les opérations de prêt intermédié de la FI ont-elles contribué à renforcer les investissements des secteurs financiers et du secteur privé au niveau local ?</b></p> <p>Cette série de questions suit la logique d'intervention étape par étape (depuis la mobilisation des ressources visant à produire les réalisations attendues jusqu'à la contribution aux impacts globaux) :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• la question Q3 apprécie la mesure dans laquelle les objectifs attendus des prêts intermédiés ont été atteints (réalisations) ;</li> <li>• les questions Q4 et Q5 portent sur la mesure dans laquelle les objectifs intermédiaires ont été atteints en faveur des intermédiaires financiers et des bénéficiaires finaux (résultats) ;</li> </ul>

Critères	Principales questions et justification
	<ul style="list-style-type: none"> <li>la question Q6 traite de la contribution des prêts intermédiés aux objectifs globaux (impacts), sans perdre de vue le fait que les prêts intermédiés n'ont à eux seuls qu'une influence limitée sur ces objectifs. Ils servent plutôt à envoyer des signaux, des encouragements propices aux changements, en interaction avec d'autres produits et entités, pour autant que l'environnement soit favorable.</li> </ul>
Efficienc	<p><b>Q7. Du point de vue de l'intermédiaire, l'avantage lié à l'obtention d'un prêt intermédié de la FI est-il à la mesure du temps et des ressources qu'il a fallu y consacrer ?</b></p> <p>Cette question examine la mesure dans laquelle les avantages obtenus par l'intermédiaire (sur le plan financier, technique ou institutionnel) sont proportionnés à l'investissement (temps, ressources, logistique) nécessaire pour accéder à ce prêt.</p> <p><b>Q8. Du point de vue du bénéficiaire final, l'avantage lié à l'obtention d'un prêt secondaire au titre de la FI est-il à la mesure des exigences spécifiques dont ce prêt est assorti ?</b></p> <p>Cette question est comparable à la précédente, envisagée du point de vue des bénéficiaires finaux.</p>
Durabilité	<p><b>Q9. Les opérations de prêt intermédié de la FI génèrent-elles des bénéfices durables pour les intermédiaires et les bénéficiaires finaux ?</b></p> <p>Cette question examine la mesure dans laquelle les intermédiaires ont maintenu et (ou) accru leur activité de crédit aux PME et (ou) aux ETI après l'achèvement de l'opération de prêt intermédié.</p> <p><b>Q10. Les prêts intermédiés contribuent-ils à assurer le caractère renouvelable du portefeuille de la FI ?</b></p> <p>Cette question analyse la viabilité au niveau de la FI elle-même (profil de risque des opérations).</p>
Contribution de la BEI	<p><b>Q11. Quelle importance la contribution financière du prêt intermédié de la FI a-t-elle revêtu pour i) l'intermédiaire et ii) le bénéficiaire final ?</b></p> <p>Cette question examine la mesure dans laquelle l'intermédiaire a bénéficié d'un avantage et l'a transféré au bénéficiaire final, par exemple sous la forme d'un délai de grâce, d'une échéance plus longue, du choix de la monnaie ou d'autres caractéristiques exclusives du produit proposé.</p> <p><b>Q12. Quelle importance la contribution institutionnelle et technique de la BEI a-t-elle revêtu ?</b></p> <p><b>Q13. Dans quelle mesure l'opération de prêt intermédié de la FI a-t-elle facilité la mobilisation d'autres sources de financement pour l'intermédiaire ?</b></p> <p>La logique d'intervention met en évidence des avantages non financiers que les parties prenantes peuvent tirer de leur collaboration avec la BEI, qu'il s'agisse d'une AT formelle ou de conseils généraux dispensés en dehors d'un programme d'AT. Les avantages associés passent notamment par un renforcement de la capacité du bénéficiaire final à préparer une demande de prêt et de ses compétences entrepreneuriales. Ils consistent aussi dans l'amélioration de l'expertise interne des intermédiaires, de la qualité des informations qu'ils communiquent et de leur aptitude à se conformer aux réglementations (par exemple, en matière de passation de marchés, de normes environnementales et sociales). Selon la logique d'intervention, un autre avantage pour l'intermédiaire pourrait tenir dans l'effet de signal (une plus grande reconnaissance en tant que banque crédible, débouchant sur une consolidation de son assise financière grâce</p>



Critères	Principales questions et justification
	aux dépôts de clients, à l'émission d'obligations ou d'actions, ...).
Gestion du cycle du projet par la BEI	<p><b>Q14. Le système de communication d'informations de la BEI est-il correctement conçu et utilisé ?</b></p> <p><b>Q15. La structure organisationnelle mise en place par la BEI a-t-elle permis un déroulement efficace des opérations dans les délais prévus ?</b></p> <p>Ces questions examinent la façon dont la BEI a suivi les opérations tout au long du cycle des projets, depuis leur identification initiale jusqu'à leur achèvement (gestion du cycle des projets).</p>

## Outils de collecte de données

Pour aborder les questions thématiques, l'évaluation s'est appuyée sur des sources très variées, notamment :

### **Une analyse des documents de politique générale, notes stratégiques et directives opérationnelles de la Facilité d'investissement (FI) réalisés en amont**

Cette analyse a porté sur les orientations qui ont été formulées pour encadrer les prêts intermédiés depuis le lancement de la FI en 2003 jusqu'à aujourd'hui. L'essentiel de ce travail a été mené pendant la rédaction du document de lancement et s'est achevé par une analyse approfondie des trois pays visités (analyse des stratégies nationales de développement du secteur privé et de renforcement de l'accès aux financements des PME et des ETI). Dans le cas des PIBM de la FI, l'analyse concerne les caractéristiques du produit, les directives opérationnelles et les instruments de planification.

### **Un examen du portefeuille complet des prêts intermédiés de la FI signés dans la région ACP entre 2010 et 2015**

L'attention portée à la période de 2010 à 2015 se justifie pour deux raisons : 1) les activités plus récentes permettent de tirer des conclusions plus tangibles sur les effets attribuables à la FI et leur viabilité ; et 2) une précédente évaluation à mi-parcours de la FI commandée par la DG DEVCO couvrait déjà les activités jusqu'en 2010. L'analyse du portefeuille donne des informations sur les volumes, les types d'intermédiaires et de bénéficiaires finaux, et les caractéristiques des prêts secondaires.

EV est partie d'une étude interne commandée par les services de la Banque en 2015 sur la mesure des résultats des PIBM de la BEI en Afrique centrale et orientale, qu'elle a étendue à tous les pays ACP en adoptant la même méthodologie (extraction des données des demandes d'affectation). Ce matériel permet d'avoir un aperçu des caractéristiques des bénéficiaires, ainsi que de l'objet et des modalités de leurs prêts secondaires.

### **Une analyse des approches et activités d'autres institutions financières internationales (IFI) dans le domaine des prêts intermédiés dans les pays ACP**

EV a interrogé des représentants des IFI et des institutions de financement du développement (IFD) au sujet des facteurs qui favorisent ou entravent le déploiement de lignes de crédit dans divers endroits du monde et de la manière dont ces organisations en tiennent compte.

Une base de données sur l'ensemble des PIBM mobilisés par toutes les IFI dans la région ACP depuis 2010 a été constituée (d'après les informations accessibles au public). Cette base de données rassemble des informations sur les opérations de prêt intermédié ciblant les entreprises privées. Les lignes de crédit destinées aux PME et aux ETI ont été signalées pour être aisément identifiables. Les prêts intermédiés aux banques de microfinance n'ont pas été inclus, à moins que l'organisation concernée ne fasse partie du système bancaire national et que la ligne de crédit ne soit destinée à des prêts aux petites et moyennes entreprises. La couverture géographique de la base de données englobe les pays ACP. La principale source de données était les portefeuilles de projets consultables sur le site web des IFI. Ces données ont ensuite été intégrées et validées au moyen des rapports annuels des IFI. Des recherches de communiqués de presse des IFI ou des banques intermédiaires sur l'internet ont permis de recueillir des informations manquantes ou des éléments complémentaires.

EV a effectué une étude documentaire sur les évaluations menées au sujet des prêts intermédiés aux PME et aux ETI dans les pays ACP. L'objectif de ce travail était de cerner les points communs, les enseignements et les recommandations qui se dégagent des évaluations des opérations de prêt intermédié aux PME mises en place par les IFI et les IFD dans les pays ACP<sup>68</sup>. Cette étude adopte une approche de méta-évaluation qui intègre les

<sup>68</sup> L'étude rassemble 20 évaluations ou rapports publiés par la Banque mondiale (3), la Société financière internationale (1), la Banque africaine de développement (3), la Société belge d'investissement pour les pays en développement (1), l'Agence française de développement (2), la Banque asiatique de développement (2), la Banque interaméricaine de développement (3), la Banque européenne d'investissement (1), la Commission européenne (1), la Banque néerlandaise de développement (1) et les Institutions européennes de financement du développement (1).

conclusions d'évaluations existantes dans une grille de lecture déterminée, sans apporter d'autres appréciations émanant de l'auteur. La période couverte va de 2005 à 2015. La majorité des rapports examinés présentaient une couverture géographique plus large ou portaient sur diverses formes d'aide ciblant les PME ou le secteur privé. Dans de tels cas, seules les parties des rapports pertinentes aux fins de la présente évaluation ont été retenues. Les évaluations de lignes de crédit destinées aux PME dont la portée géographique était différente (par exemple, les États membres de l'UE) ou d'opérations de prêt intermédié pour le secteur public ou des projets d'infrastructure n'ont pas été incluses.

#### L'organisation de réunions avec les diverses parties prenantes concernées par les prêts intermédiés de la FI aux PME et aux ETI

À Luxembourg, EV a organisé des entretiens individuels avec des représentants d'OPS, PJ, JU, RM, SG/ECON, SG et TMR. Des réunions avec des membres du Comité FI ont aussi eu lieu.

Trois groupes de discussion ont été constitués avec des membres du personnel de la BEI :

- Le premier lors de la présentation du document de lancement, afin de préparer une logique d'intervention préliminaire pour les PIBM de la FI dans les pays ACP.
- Le deuxième consacré aux affectations et au système de rapport des PIBM, dans le but de confirmer les hypothèses d'EV et de débattre de ses conclusions préliminaires à ce sujet.
- Le troisième pour discuter de chaque étape de la gestion du cycle des projets de PIBM.

## Évaluations individuelles de 15 contrats signés avec 11 intermédiaires financiers situés au Nigeria, au Kenya, en Ouganda et en Haïti

#### Justification des évaluations individuelles

Les questions thématiques d'évaluation énumérées plus haut reposent en partie sur l'évaluation individuelle de projets spécifiques. Les projets concernés sont notés individuellement en fonction de leurs performances générales et en ce qui concerne la contribution de la BEI et la gestion du cycle des projets. Ces évaluations individuelles servent tout à la fois à illustrer l'évaluation générale et à rendre compte des projets menés par la BEI.

Les évaluations individuelles ont été menées au niveau des contrats et non des opérations, étant donné que des opérations comme les PEFf englobent différents contrats signés avec différents intermédiaires, parfois situés dans des pays différents. Dans les cas où deux contrats ou plus ont été conclus avec un seul intermédiaire, les différents contrats ont été évalués et notés séparément mais regroupés dans un seul rapport. Pour les 11 intermédiaires financiers concernés, 15 contrats au total ont été évalués au Nigeria, au Kenya, en Ouganda et en Haïti.

Tableau 8 : Nombre de contrats sélectionnés aux fins d'une évaluation individuelle

Analyse	Pays	Opérations entrant dans le champ de l'évaluation	Contrats sélectionnés évalués individuellement	Intermédiaires financiers*	Bénéficiaires finaux interrogés
Visites sur site	Kenya	3	4	4	10
	Ouganda	3	5	3	9
	Nigeria	5	5	3	6
Évaluations sur dossier	Haïti	1	1	1	/
<b>TOTAL</b>		12	<b>15</b>	11	25

\* Une banque intermédiaire peut avoir signé deux contrats avec la BEI. C'est le cas de deux banques en Ouganda et de deux autres au Nigeria.

### Collecte et analyse de données aux fins des évaluations individuelles

Chaque évaluation individuelle s'appuie sur un examen des dispositions contractuelles et de la documentation disponible en interne, ainsi que sur des entretiens avec les services concernés à la BEI, sur les données accessibles au public à propos du contexte national et sur les informations communiquées par les intermédiaires. Les grilles de notation internes de TMR constituent la principale source d'EV en ce qui concerne l'évaluation de la solidité financière d'un intermédiaire. EV a effectué des visites sur site dans les locaux des intermédiaires. Ces visites ont aussi été l'occasion d'organiser des réunions avec le bureau local de la BEI au Kenya et les représentations d'autres IFI dans les trois pays.

EV a aussi rencontré certains bénéficiaires finaux sélectionnés dans chaque pays, afin d'obtenir des exemples des avantages éventuellement tirés des prêts secondaires contractés. Des entretiens étaient censés être organisés avec trois PME et ETI par intermédiaire visité. Ces visites ont servi à illustrer la mesure dans laquelle le prêt secondaire obtenu convenait au bénéficiaire final et la contribution des investissements financés à sa croissance et à sa compétitivité. L'échantillon de PME et d'ETI visitées n'avait aucune prétention à une représentativité statistique.

Un contrat en Haïti a fait l'objet d'une évaluation sur dossier, fondée principalement sur la documentation immédiatement disponible.

Avant les visites sur site, EV a analysé les problèmes d'accès aux financements des PME, décrit le secteur financier national, et collecté des informations concernant la position de l'offre de produits de la FI sur le marché dans chaque pays. Ces éléments sont présentés dans des rapports généraux (un par pays visité) qui donnent des informations sur :

- le contexte : état de l'économie nationale et rôle des PME ; niveau de développement du secteur financier ; contraintes supportées par les PME en matière d'accès aux financements ; principaux programmes d'IFI ciblant l'accès aux financements des PME ;
- les cadres stratégiques pertinents au regard desquels la cohérence de chaque contrat est analysée ;
- les prêts intermédiés de la BEI dans chaque pays.

**Tableau 9 : Questions liées à l'évaluation pour les opérations individuelles**

Critères	Principales questions et justification
<b>1. Pertinence</b>  La pertinence est la mesure dans laquelle les objectifs d'une opération (et du contrat associé) sont compatibles avec les politiques de l'UE, les priorités de la BEI et les stratégies locales, ainsi que les besoins des bénéficiaires finaux. Cette section analyse aussi la cohérence des objectifs et la conception de l'opération (et du contrat associé).	<p>1.1 Pertinence par rapport aux besoins de l'intermédiaire financier, des PME et des ETI</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Adéquation du produit pour les bénéficiaires finaux et pour l'intermédiaire financier</li></ul> <p>1.2 Cohérence avec les objectifs de l'UE, de la BEI et du pays</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Cohérence avec les priorités définies par la FI au titre de l'Accord de Cotonou</li><li>• Cohérence avec les objectifs de la coopération entre l'UE et le pays en matière de développement</li><li>• Cohérence avec les orientations de la BEI</li><li>• Alignement sur les objectifs stratégiques nationaux</li></ul> <p>1.3 Pertinence de la conception</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Cohérence entre le contrat et la priorité définie au stade de l'instruction</li><li>• Justification par la BEI du choix de cet intermédiaire financier en particulier</li></ul>
<b>2. Efficacité</b>  L'efficacité est la mesure dans laquelle les objectifs (réalisations, résultats et	<p>2.1 Production des réalisations escomptées</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Décaissement de fonds de la BEI en faveur de l'intermédiaire financier</li></ul> <p>2.2 Obtention des résultats escomptés</p>

Critères	Principales questions et justification
impacts) mentionnés dans le rapport soumis au Conseil d'administration et ensuite dans le contrat ont été atteints, ou devraient être atteints, en tenant compte de toute modification apportée aux objectifs du contrat après l'approbation du prêt.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Affectations du financement de la BEI par l'intermédiaire</li> <li>• Activité de l'intermédiaire en faveur des PME (en précisant dans tous les rapports que les capitaux sont fongibles)</li> <li>• Renforcement de l'intermédiaire financier</li> <li>• Avantages des prêts secondaires de la BEI du point de vue du bénéficiaire final</li> </ul> <p>2.3 Contribution aux impacts escomptés</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contribution à la création d'emplois par les PME et à leur compétitivité</li> <li>• Contribution à la génération de recettes fiscales</li> </ul>
<p><b>3. Efficience</b></p> <p>L'efficience concerne la mesure dans laquelle les avantages du projet, du programme ou de la politique sont proportionnés aux coûts/ressources et autres contributions.</p>	<p>3.1 Rapidité</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Le temps qu'il a fallu aux intermédiaires financiers pour soumettre les demandes d'affectation à la BEI.</li> </ul> <p>3.2 Rapport coût-efficacité</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coûts du point de vue de l'intermédiaire</li> <li>• Coûts du point de vue du bénéficiaire final</li> </ul>
<p><b>4. Viabilité</b></p> <p>La viabilité mesure la capacité de l'intermédiaire à continuer à exercer des activités ciblant les PME dans le futur, ainsi que la probabilité que les entreprises financées par l'intermédiaire remboursent leur emprunt.</p>	<p>4.1 Viabilité financière et économique de l'intermédiaire</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Taux d'adéquation des fonds propres + concentration du portefeuille</li> </ul> <p>4.2 Viabilité de l'activité de crédit aux PME de l'intermédiaire</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Si l'intermédiaire financier a des plans crédibles en vue de poursuivre ou développer son activité ciblant les PME</li> </ul>
<p><b>5. Contribution de la BEI</b></p> <p>La contribution financière est évaluée en comparaison des sources de financement alternatives et en tenant compte des caractéristiques spécifiques des transactions (échéance, délai de grâce, monnaie, etc.) au regard du montage financier de chaque opération. La contribution non financière peut prendre la forme de conseils et du renforcement des capacités. Enfin, la facilitation peut inclure la fourniture d'un produit qui n'existe pas sur le marché-cible, ou une contribution à l'amélioration des normes appliquées par l'intermédiaire (notamment en matière environnementale et sociale).</p>	<p>5.1 Contribution financière au profit de l'intermédiaire financier et du bénéficiaire final</p> <p>5.2 Contribution institutionnelle et technique en faveur de l'intermédiaire financier et du bénéficiaire final : Non notée</p> <p>5.3 Facilitation (effet de catalyseur et de signal en faveur de l'intermédiaire financier)</p>
<p><b>6. Gestion du cycle du projet par la BEI</b></p>	<p>Efficacité de la gestion de chaque étape du cycle des projets par la BEI</p>

#### Échantillon d'évaluations individuelles

L'échantillon a été sélectionné sur la base de l'état de la mise en œuvre, du volume et de la disponibilité du décaissement et des données sur l'affectation, ainsi que du rang de la banque.

Entre 2010 et 2015, le total des décaissements des prêts intermédiés dans les pays ACP (à savoir ceux signalés comme des PIBM dans Serapis) s'est élevé à 553,7 millions d'EUR. Dans

ce portefeuille, quatre pays ont été choisis à des fins d'évaluations individuelles. Ces pays ont été sélectionnés en appliquant les critères suivants :

- donner la priorité aux pays dans lesquels les montants les plus élevés ont été décaissés ;
- choisir des pays d'Afrique orientale et occidentale afin de refléter les spécificités de leurs économies sous-régionales (par exemple, le cadre réglementaire, le dynamisme économique, la monnaie) ;
- inclure des pays non africains des régions du Pacifique ou des Caraïbes. Haïti a été choisi en raison de l'utilisation de PIBM pour répondre à un besoin spécifique d'après catastrophe (à la suite du tremblement de terre de 2010).

Une analyse a été menée pour chaque visite envisagée dans ces pays afin de vérifier si les contrats sélectionnés entrent dans le champ de l'évaluation. En appliquant ces critères, quatre pays ont été retenus, trois comportant une visite de pays (Nigeria, Kenya et Ouganda) et le quatrième une évaluation sur dossier (Haïti). Ensemble, ces quatre pays ont reçu 72 % du total des décaissements, le Nigeria et le Kenya représentant à eux seuls 56 %. Puisque la plus grande part des opérations africaines ont été menées en Afrique orientale, tant le Kenya que l'Ouganda ont été visités dans cette région.

### *Kenya, cas pilote*

Le Kenya a été le premier visité (du 22 au 26 février 2016) et a servi de cas pilote afin de tester l'approche initiale et le cadre d'évaluation. L'analyse ultérieure a permis d'affiner l'approche.

Le Kenya a été choisi comme cas pilote pour plusieurs raisons, dont le fait que les informations recueillies en vue d'une étude interne commandée par la BEI en 2015 offraient un bon point de départ pour une analyse plus approfondie. Le Kenya présente aussi une combinaison de banques de premier, deuxième et troisième rangs, qui se composent de nouveaux clients et d'autres ayant déjà obtenu des prêts. Un autre facteur pris en considération consistait dans l'occasion de visiter le bureau local de la BEI à Nairobi, qui couvre aussi l'Ouganda<sup>69</sup>. Au total, 116 millions d'EUR ont été décaissés au Kenya entre 2010 et 2015.

### *Nigeria*

Le Nigeria est le principal pays bénéficiaire de fonds de la BEI pour les prêts intermédiés, avec 193 millions d'EUR reçus entre 2010 et 2015. En particulier, l'équipe d'évaluation souhaitait examiner son important portefeuille d'ETI. En outre, le Nigeria présente non seulement le niveau le plus élevé de signatures et de décaissements, mais aussi la plus forte proportion d'opérations annulées après signature – 81 % du total des annulations après signature dans le portefeuille. Aussi l'équipe d'évaluation était-elle désireuse d'en découvrir les raisons. Un autre argument en faveur de la sélection du Nigeria tient à ce que l'un des contrats sélectionnés comporte un décaissement pour dépenses d'investissement.

### *Ouganda*

Bien qu'il ait reçu un montant beaucoup plus faible que le Kenya et le Nigeria, l'Ouganda n'en est pas moins le troisième bénéficiaire de la région ACP, avec 85 millions d'EUR décaissés entre 2010 et 2015.

### *Haïti*

Haïti représente un montant de décaissements de 5 millions d'EUR, soit environ 1 % du total des décaissements en faveur des pays ACP. Dans les Caraïbes, la République dominicaine a reçu 42,5 millions d'EUR de décaissements au cours de la période en question, mais ces fonds étaient destinés à la microfinance et sortaient donc du champ de la présente évaluation.

---

<sup>69</sup> Le bureau régional de la BEI pour l'Afrique centrale et orientale dessert le Burundi, le Cameroun, la République centrafricaine, le Tchad, le Congo, la République démocratique du Congo, Djibouti, la Guinée équatoriale, l'Érythrée, l'Éthiopie, le Gabon, le Kenya, le Rwanda, Sao Tomé-et-Principe, la Somalie, le Soudan, la Tanzanie et l'Ouganda.

## Sélection d'évaluations individuelles dans les quatre pays

### *Intermédiaires financiers*

Pour les pays dans lesquels des évaluations individuelles ont eu lieu, les intermédiaires visités ont été choisis sur la base suivante :

- combinaison de banques de premier, deuxième et troisième rangs ;
- inclusion de banques régionales et commerciales, si possible ;
- informations disponibles sur les fonds décaissés et affectés aux bénéficiaires finaux. Bien que les opérations annulées aient aussi été examinées, les visites sur site ont plutôt ciblé des intermédiaires ayant affecté des fonds à des PME et des ETI.

### *Bénéficiaires finaux*

Faute de pouvoir visiter toutes les PME et ETI bénéficiaires, le choix des visites sur site a été fondé sur le nombre de salariés, la diversité des secteurs et, pour des raisons pratiques, la localisation. La préférence a été donnée aux bénéficiaires finaux situés à proximité de l'intermédiaire. EV convient que ce choix peut constituer un biais [en faveur d'entreprises situées dans la capitale, ce qui exclut celles qui exercent leurs activités dans le secteur agricole et (ou) dans des régions éloignées].

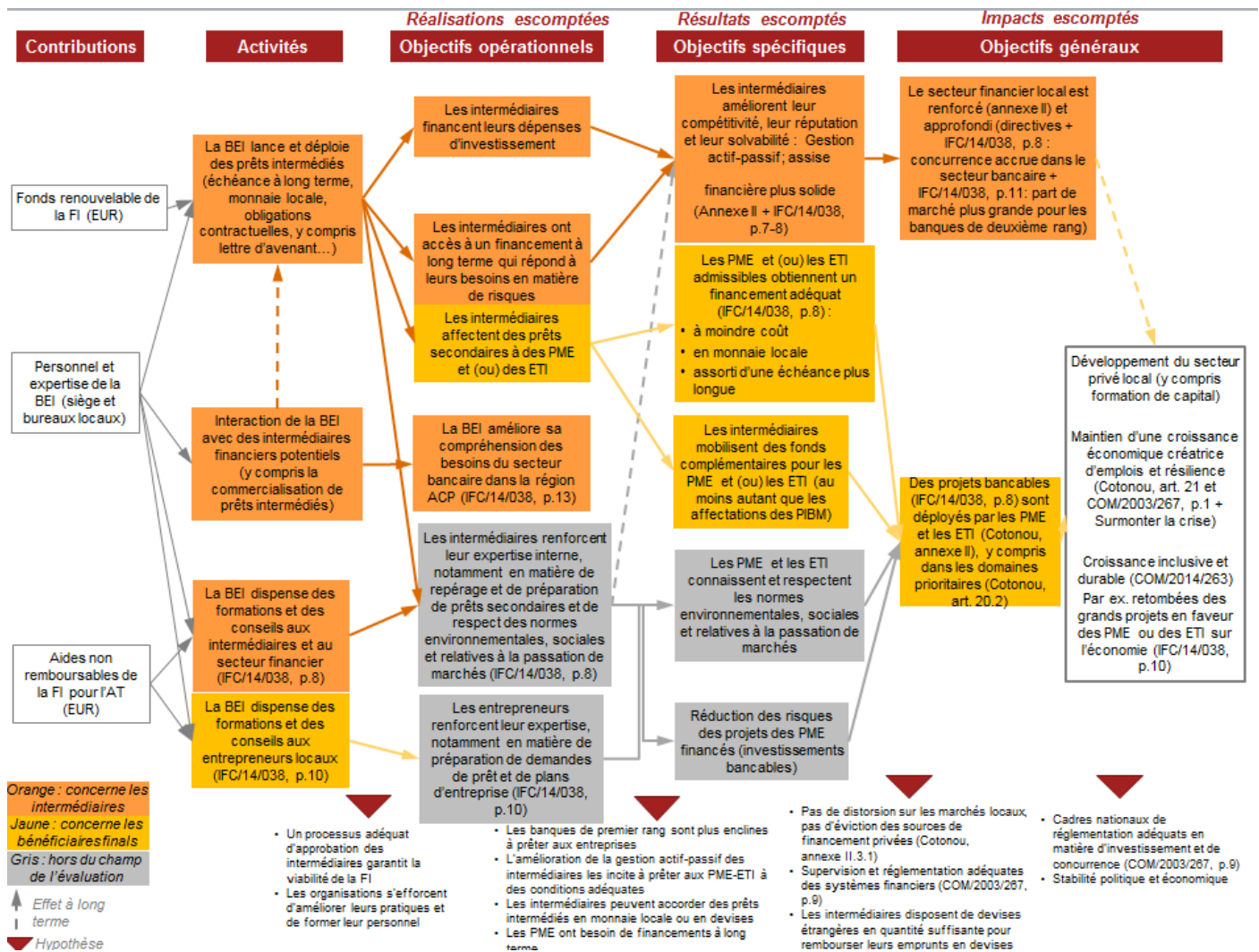
## Groupe de référence

L'intervention du groupe de référence a notamment consisté :

- Phase de structuration
  - à assister EV dans la détermination de la portée de l'évaluation et des priorités parmi les questions retenues ;
  - à examiner les documents de lancement et d'approche (stratégie, portefeuille, conception de la méthode) ;
  - à participer aux réunions de lancement et d'approche.
- Phase de collecte des données : évaluations approfondies des opérations individuelles, y compris les visites sur le terrain
  - à informer les membres du personnel au sujet de l'évaluation et de leur contribution éventuelle ;
  - à faciliter les missions d'évaluation et les contacts d'EV à l'intérieur de la Banque et en dehors ;
  - à réceptionner les projets de rapports sur les évaluations individuelles des opérations ; les distribuer auprès du personnel concerné et coordonner la réponse des directions.
- Phase de synthèse
  - à participer activement, avec d'autres membres du personnel concernés, à l'atelier consacré aux conclusions préliminaires ;
  - à réceptionner les projets de rapport de synthèse et coordonner les réponses des directions à différents stades du processus de consultation.
- Suivi des recommandations
  - à assurer avec EV le suivi des recommandations et informer EV au sujet de leur application (rapports trimestriels envoyés au Conseil d'administration de la Banque pour discussion).



## Annexe 2 : LOGIQUE D'INTERVENTION



Principales sources d'information :

- l'Accord de Cotonou et son Annexe II ;
- COM (2003) 267 de la Commission européenne : « Comment la Commission envisage de soutenir, à l'avenir, le développement des entreprises » ;
- COM (2009) 160 de la Commission européenne : « Aider les pays en développement à surmonter la crise » (abrégé en « Surmonter la crise » aux fins du présent schéma sur la logique d'intervention) ;
- notes internes de la BEI.

## À propos de la division Évaluation des opérations

La division Évaluation des opérations (EV) a été créée en 1995, dans le but de réaliser les évaluations ex post des opérations menées tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Union. Au sein d'EV, l'évaluation est réalisée selon des pratiques internationales établies, en tenant compte de critères de pertinence, d'efficacité, d'efficience et de viabilité généralement acceptés. EV formule des recommandations sur la base des conclusions de son évaluation ex post. Les enseignements tirés devraient améliorer les résultats opérationnels, la responsabilisation et la transparence. Chaque évaluation comprend une évaluation approfondie d'investissements sélectionnés, dont les conclusions sont ensuite résumées dans un rapport de synthèse.

Ces rapports sont disponibles sur le site web de la BEI :

<http://www.bei.org/infocentre/publications/all/research-studies/ex-post-evaluations/index.htm>





Évaluation des Opérations • Évaluation des Opérations • Évaluation des Opérations

## Contacts



### Évaluation des opérations


 [EValuation@eib.org](mailto:Evaluation@eib.org)

Les rapports sont disponibles sur  
le site web de l'Évaluation des Opérations:  
[www.bei.org/evaluation](http://www.bei.org/evaluation)

### Pour tout renseignement d'ordre général :

#### Bureau d'information


 +352 4379-22000


 +352 4377-62000

 [info@bei.org](mailto:info@bei.org)

#### Banque européenne d'investissement

98-100, boulevard Konrad Adenauer  
L-2950 Luxembourg

 +352 4379-1

 +352 437704

[www.bei.org](http://www.bei.org)