

DÉPARTEMENT DES AFFAIRES ÉCONOMIQUE ET SOCIALES
Bureau du Financement du développement

Repenser le rôle des Banques nationales de développement

Document de fond révisé¹

Résumé

Ce document est une version révisée et mise à jour du document de fond informel préparé pour la réunion ad hoc du groupe d'experts sur le thème "Repenser le rôle des banques nationales de développement" (New York, 1^{er} et 2 décembre 2005). Il a deux objectifs. Tout d'abord, il vise à fournir une trame pour les analyses lors des réunions régionales de suivi, afin d'aider à établir les conclusions et recommandations. Deuxièmement, il offre un certain nombre d'exemples et de cas – tant des meilleures pratiques que des échecs - qui peuvent servir de référence dans les discussions et analyses. Le processus consultatif devrait aboutir à une publication consolidée sur le rôle renouvelé des banques nationales de développement comme instruments de financement du développement. Ce document est ainsi organisé en trois parties. Le chapitre I décrit le processus consultatif et présente les résultats attendus. Le chapitre II fournit une vue d'ensemble des banques nationales de développement, leur histoire, leur raison d'être et leurs missions. Le chapitre III examine l'évolution du rôle des banques nationales de développement dans les domaines clés suivants: pour combler les lacunes dans le développement du secteur financier, notamment par des prêts à long terme ; améliorer le climat des

Table des matières

| | |
|--|------------|
| RESUME | III |
| I. CONSULTATIONS ENTRE PARTENAIRES INTERESSES | 1 |
| A. INTRODUCTION | 1 |
| B. PROCESSUS CONSULTATIF SUR LES BND | 2 |
| 1. <i>Approche</i> | 2 |
| 2. <i>Première étape</i> | 3 |
| II. VUE D'ENSEMBLE DES BANQUES NATIONALES DE DEVELOPPEMENT | 4 |
| A. APPROCHE HISTORIQUE..... | 4 |
| 1. <i>Origine et évolution de la banque de développement</i> | 4 |
| 2. <i>Variations dans les structures</i> | 6 |
| B. ROLE ET MISSIONS..... | 8 |
| 1. <i>Définition générale</i> | 8 |
| 2. <i>Actions et lignes d'activité</i> | 10 |
| 3. <i>Cadre général pour l'analyse</i> | 12 |
| III. EVOLUTION DU ROLE DES BANQUES NATIONALES DE DEVELOPPEMENT | 13 |
| A. COMBLER LES LACUNES DANS LE DEVELOPPEMENT DU SECTEUR FINANCIER | 14 |
| 1. <i>Fournir des financements à long terme</i> | 14 |
| 2. <i>Fournir une gamme de produits financiers pour le développement</i> | 18 |
| 3. <i>Construire des secteurs financiers inclusifs</i> | 24 |
| B. AMELIORER LE CLIMAT DES AFFAIRES | 28 |
| 1. <i>Promouvoir et soutenir le développement des PME</i> | 28 |
| 2. <i>Réduire la volatilité</i> | 31 |
| 3. <i>Développer un rôle de catalyseur</i> | 32 |
| C. RENFORCER LES CAPACITES DES BND | 35 |
| 1. <i>Améliorer la réglementation prudentielle et la supervision</i> | 35 |
| 2. <i>Améliorer la gouvernance et le management</i> | 36 |
| 3. <i>Mesurer et suivre les résultats</i> | 39 |
| INDEX DES ACTEURS CITES | 41 |
| BIBLIOGRAPHIE | 43 |

Illustrations

| | |
|--|----|
| TABLEAU 1: TROIS OBJECTIFS POUR LES BND | 9 |
| TABLEAU 2 : "LES CINQ A" | 11 |
| ENCART 1: GESTION DE LIQUIDITES POUR LES PRETS A LONG TERME | 18 |
| ENCART 2 : BNDA ET LES BANQUES DE VILLAGE : UNE APPROCHE INNOVATRICE DE KfW | 25 |
| ENCART 3: TROIS SCENARIOS POUR LE FINANCEMENT LOCAL | 26 |
| ENCART 4: LA BANQUE NATIONALE DE DEVELOPPEMENT D'EGYPTE ET LA MICROFINANCE..... | 27 |
| ENCART 5: ROLE CATALYTIQUE DES BND: CAS DES INFRASTRUCTURES DANS LE DOMAINE DE L'EAU | 33 |
| ENCART 6: METHODOLOGIE DE STANDARDS & POOR POUR LE RATING DES ENTITES SOUTENUES PAR L'ETAT | 36 |
| SCHEMA 1: UNE PYRAMIDE DE L'ACTIVITE DES BND | 10 |
| SCHEMA 2: ARBRE DE DECISION. EXEMPLE : INVESTISSEMENT PRIVE ET CREATION D'ENTREPRISES INSUFFISANTS | |

Résumé

I. Le Processus de consultation

1. Comment le rôle des banques nationales de développement dans le soutien du développement économique et social peut-il être renforcé ? Voilà la vaste question qu'un nouvel ensemble de consultations entre parties intéressées se propose d'aborder en 2006-2007. Cet ensemble de réunions est organisé par le Bureau du financement du développement du DEAS aux Nations Unies, en collaboration avec des BND, des institutions financières internationales (IFI), des Banques régionales de développement (BRD), des Commissions régionales des Nations Unies et d'autres partenaires intéressés du secteur public et privé, ainsi que du milieu universitaire et de la société civile. Une première étape a consisté à organiser une Réunion ad hoc d'un groupe d'experts les 1^{er} et 2 décembre 2005, dans le but d'identifier et d'analyser les sujets de fond principaux à étudier durant le processus de consultation.

consultation 1.

développement social, de promotion aux exportations, d'appui aux petites et moyennes entreprises (PME) et des politiques innovantes de crédit et de prêt ont mené au développement de nouvelles activités fonctionnelles.

5. Une approche analytique générale pourrait se concentrer sur les contraintes prioritaires que les BND peuvent s'attacher à supprimer. Elle repose sur l'identification des causes d'une imperfection de marché donnée, en particulier de la 'contrainte principale'. Le fait de se concentrer principalement sur ces contraintes renforcera l'efficacité des politiques menées, dans un contexte souvent marqué par un capital politique et financier limité.

III – Evolution du rôle des Banques nationales de développement

6. La recherche de stratégies de développement durable est sans doute au cœur des défis des BND au XXI^e siècle. Un projet est soutenable s'il permet la fourniture de services essentiels sur une base accessible pour les clients et profitable pour les opérateurs. Dans cette perspective, améliorer la disponibilité des prêts à long terme et développer les technologies financières ne suffira pas si les fondamentaux économiques des projets sont insuffisants, c'est-à-dire si le portefeuille de prêt n'assure pas à la banque un développement durable. Il est ainsi difficile d'approcher les défis des BND indépendamment des questions liées à l'évaluation qualitative et quantitative des projets de développement et la subvention des prêts ou des garanties.

III-A Comblent les lacunes dans le développement du secteur financier

Fournir des financements à long terme

7. Traditionnellement, les BND ont souvent orienté leur mission vers les projets à long terme et la provision des prêts correspondants. Le financement des infrastructures subit en effet un certain nombre d'imperfections de marché qui nécessitent le soutien d'institutions financières. Là où le financement à long terme n'est pas proposé par les banques commerciales, comme c'est encore souvent le cas, le besoin de banques de développement pour combler ce manque peut sembler justifié. Si le capital à long terme est offert aux grandes entreprises privées qui sont saines, on peut toujours envisager une certaine complémentarité entre les BND et banques de commerce. Même pour les pays où le capital est facilement octroyé, avec un grade d'investissement et donc un risque limité, il peut y avoir encore un rôle pour les BND : les insuffisances de marché incluent des maturités insuffisantes pour des projets exigeant des engagements sur le long terme, des disparités de maturité et de grandes concentrations des investisseurs dans le secteur bancaire. Le rôle des BND dans le financement à long terme semble donc clair.
8. On estime que les pays en développement ont besoin d'investir 5% du PIB en infrastructures, ce qui représente au moins 450 milliards de dollar par an à moyen terme. Plus d'efforts sont donc nécessaires pour attirer les sources publiques et privées de financement pour les projets d'infrastructure. Depuis les années 90, les donateurs ont eu tendance à prêter directement aux Etats et aux banques privées. Pour récupérer leur part des ressources disponibles, certaines BND devront continuer d'améliorer leur gestion, leur gouvernance et leur crédibilité générale, et développer une coopération avec les institutions financières internationales, les banques de développement régionales et d'autres établissements de financement.

Fournir une gamme des produits financiers pour le développement

9. En plus des prêts à long terme, les BND peuvent fournir une gamme d'autres outils financiers. En premier lieu, elles peuvent offrir des prêts à court terme. En effet, les taux d'intérêt pratiqués par les banques commerciales privées sont souvent très élevés, en particulier pour les PME. En second lieu, la syndication peut aussi représenter des engagements financiers significatifs : avec l'appui des banques de commerce privées, les BND peuvent en effet lever des ressources importantes pour des projets domestiques au travers de syndications. Troisièmement, stratégies peuvent aussi chercher à stimuler les capitaux propres et le quasi-equity : les BND peuvent fournir des fonds pour du capital ou des opérations en échange de capital social, des warrants d'achat de parts ou d'options, en partenariat avec le secteur privé ou de vente de parts pour développer le marché equity. Enfin, les banques de développement multilatérales et régionales encouragent aussi des projets qui stimulent les financements structurés, comme par exemple en évitant de subventionner les prêts et en se concentrant sur des prêts aux taux du marché couplés à des prêts concessionnels, pour encourager les prêts pouvant être mis sur le marché en vue d'une future titrisation.

10. Le besoin de garanties adéquates pour les investisseurs étrangers est concomitant à l'offre de ressources à long terme. En plus des mécanismes de garantie sur les devises, certaines BND cherchent également à attirer les investisseurs étrangers en prolongeant les maturités et en réduisant les coûts. Les mécanismes utilisés dans ce but incluent les garanties partielles de crédit, les garanties de risque politique ou les mécanismes de co-garantie avec des fournisseurs du secteur privé. Les efforts en vue de développer des produits de réduction de risque peuvent aussi comprendre la création d'agences nationales de garantie, ce qui exige sans doute l'assistance technique d'institutions financières internationales.

11. En outre, il existe des outils pour réduire les risques pour les investisseurs locaux. D'abord, nombre d'entre eux souhaiteraient supprimer

13. Les institutions de microfinance (IMF) font face à de multiples obstacles qui compromettent leur développement durable. Beaucoup d'IMF n'ont pas une activité soutenable et doivent faire constamment appel à des subventions. Les BND actives dans le microcrédit pourraient dans ce cadre opter de concentrer leurs subventions sur des «dépenses intelligentes» qui incluent les dépenses de lancement, de recherche et développement, les coûts pour les produits risqués ou les coûts de développement de capacité.

III B – Améliorer le climat des affaires

Promouvoir et soutenir le développement des PME

14. Au plan institutionnel, il y a de deux manières pour les institutions nationales de favoriser et soutenir les PME. La première consiste à renforcer la capacité des BND existantes, et la seconde à créer des banques de développement se concentrant spécifiquement sur les PME. Mais quel que soit le choix institutionnel fait par les Etats, les objectifs concernant des PME sont similaires: la promotion, le financement et le développement des PME. Ceci peut être réalisé en offrant des financements à faible taux d'intérêt directement aux PME ou via des institutions financières, qui les financent à leur tour sous forme de refinancement, ainsi que par des prêts à moyen et long terme. Les exemples incluent la création de fonds de capitaux propres (fonds equity) pour de petits projets, des fonds de capitaux à risques ou de fonds de garantie pour les prêts de PME qui manquent souvent des garanties nécessaires.

15. Les garanties sont aussi cruciales pour permettre le financement des PME et de nombreuses BND font des efforts importants à cet égard, pour développer des outils avec les autorités financières du pays ou les institutions multilatérales. Les garanties de prêts pour les PME peuvent contribuer de façon significative à l'obtention de prêts par les institutions participantes, afin de développer l'activité des PME ou d'augmenter leur cash flow.

16. Une autre ligne d'appui est l'assistance technique, pour les besoins technologiques et de gestion. Dans ce domaine, l'expertise des BND peut être développée. L'assistance technique peut également être fournie au travers de partenariats entre les établissements nationaux de financement du développement, les associations professionnelles et les réseaux d'entrepreneurs.

17. Les BND devraient également prendre part aux efforts croissants concernant la coopération régionale dans l'innovation. Il existe une grande variété d'organismes régionaux de recherche et de réseaux dans le monde qui mettent en contact chercheurs et décideurs. Les BND pourraient travailler à stimuler la recherche, le développement des capacités, les réseaux, l'éducation et la formation et ainsi participer à accroître les gains de la connaissance, par les réseaux nationaux, régionaux et interrégionaux.

Réduire la volatilité

18. Les prêts des banques privées tendent à réagir de façon procyclique en temps de récession et à amplifier les cycles d'affaires. Ces problèmes réclament des améliorations incluant une meilleure réglementation prudentielle, des normes de comptabilité, de la maîtrise des risques et de la politique monétaire pour améliorer tant le système financier que la stabilité macro-économique. En premier lieu, les BND peuvent contribuer à améliorer la disponibilité de

l'information dans les bonnes et les mauvaises périodes. Une explication fréquente à la procyclicalité du système financier est en effet qu'il existerait des asymétries d'information entre emprunteurs et prêteurs. En second lieu, en internalisant les avantages d'une augmentation du crédit pendant les récessions, les BND peuvent jouer un rôle utile consistant à diminuer l'amplitude des cycles de crédit. Tandis que le mécanisme principal de la politique anticyclique est aux mains de la Banque centrale au travers des variations de taux d'intérêt, les BND peuvent aussi influencer les cycles, dans la mesure où le crédit offert par les banques publiques dans les pays en développement tend à être moins procyclique que le

initialement visés par les projets de développement. Cela nécessite aussi mettre en place des efforts concertés pour diffuser l'information sur les résultats parmi les partenaires du développement, pour encourager les obligations de responsabilité et créer des retours d'expérience, de sorte que l'information puisse être utilisée dans l'ajustement des stratégies et pour améliorer les politiques.

29. Il est techniquement complexe de capturer les avantages diffus en termes de changements structurels, institutionnels, éducatifs dus aux projets de développement. Les effets de débordement (spillovers) économique ou les effets de regroupement (clustering) peuvent être significatifs mais sont difficiles à évaluer. Une comparaison des BND pourrait contribuer à mesurer les résultats via une comparaison l'évaluation des prêts performants et non performants, les besoins en personnel et le service à la clientèle. De telles méthodes ont été employées pour réformer et moderniser certaines BND. Le besoin de soutien concerté pour développer les capacités statistiques, de surveillance et d'évaluation dans les BND est donc crucial. Les efforts en la matière devraient impliquer tant les donateurs que les banques de développement régionales et multilatérales.

Dans le cadre de l'agenda de Monterrey, le rôle des banques nationales de développement est particulièrement important au plan domestique pour la croissance et le développement, mais aussi pour la coopération régionale. Pour cette raison, le Bureau du financement du développement a lancé un nouvel ensemble de consultations entre les diverses parties prenantes sur le thème *“Repenser le rôle des banques nationales de développement”*, sujet pour lequel un intérêt prononcé a été signalé de la part de plusieurs partenaires impliqués dans le processus de consultation de 2004-2005. Par exemple, le rapport final des consultations sur les questions systémiques organisées par New Rules for Global Finance Coalition (septembre 2005) recommande, entre autres, d’ *“établir des banques nationales de développement afin de fournir un financement à long terme accessible, ainsi que de l'assistance technique, aux domaines et aux secteurs qui ne sont pas adéquatement servis par le secteur privé.”*

Ce document de fond fournit une vue d'ensemble de certaines des questions clés qui pourraient être étudiées dans ce nouvel ensemble de consultations. La suite de ce chapitre présente brièvement le processus consultatif envisagé pour 2006-2007. Le chapitre II fournit un bref historique des banques nationales de développement et leur profil, en termes d'organisation, de lignes d'activité et de l'environnement financier. Le chapitre III décrit divers défis auxquels les banques nationales de développement font face.

B. Processus consultatif sur les BND

1. Approche

Comment le rôle des banques nationales de développement (les BND) dans le soutien du développement économique et social peut-il être renforcé ? Voilà la vaste question qu'un nouvel ensemble de consultations entre parties intéressées se propose d'aborder en 2006-2007, organisé par le Bureau du financement du développement de DESA (Département des Affaires Economiques et Sociales des Nations Unies) en collaboration avec les partenaires concernés. Ce processus consultatif devrait aboutir à un ensemble de recommandations concrètes sur le potentiel des BND dans la promotion du développement économique et social. Les conclusions et les résultats des consultations seront partagés avec les Etats membres de l'ONU et toutes les parties intéressées.

Les thèmes à aborder reposent sur plusieurs éléments contenus dans les *“principaux axes d'intervention”* du Consensus de Monterrey, notamment sur les trois sections suivantes :

- Mobiliser des ressources financières nationales au service du développement – *“ Nous reconnaissons qu'il est nécessaire de renforcer le secteur financier national en encourageant le développement ordonné des marchés financiers au moyen de systèmes bancaires rationnels et d'autres dispositifs institutionnels qui permettent de répondre aux besoins0.0iè5'il est néc1 -1.153 TD0.000p*

II. Vue d'ensemble des Banques nationales de développement

A.

Dans cet environnement international varié pour le financement du développement, il y avait peu de similitudes dans l'évolution des BND, jusqu'à ce qu'elles connaissent les mêmes crises de l'architecture financière internationale. L'effondrement des marchés boursiers en 1929 a en effet entraîné un manque de ressources pour financer les projets de développement, et une remise à plat des besoins institutionnels pour le financement du développement. Mais même si cela a poussé certains pays à fermer ces institutions qui avaient souvent fait faillite, d'autres Etats ont choisi l'option opposée, construisant de nouvelles BND pour encourager le développement des marchés de capitaux. Par exemple, NAFIN a été créée au Mexique en 1934, pour promouvoir le développement des marchés de capitaux et pour orienter les ressources vers les secteurs productifs de l'économie.

Après la Seconde guerre mondiale, le manque de financements à long terme pour des projets d'investissement a encouragé de nombreux pays à mettre en place des institutions de financement du développement en employant les fonds publics. Des étapes spécifiques ont été franchies : les "*sociétés de financement de développement*" (organismes publics ayant des activités non bancaires), les "*fonds de développement*" (habituellement créés à partir de comptes spéciaux auprès de la Banque centrale), pour finir avec les "*banques nationales de développement*" que l'on connaît aujourd'hui. Dans le passé, le terme d'institution de financement du développement (IFD) a souvent été employé, et demeure parfois utilisé pour inclure un plus grand nombre d'entités que les seules BND, dont les banques et les fonds locaux et régionaux de développement. Les pays qui ont accédé à l'indépendance ont souvent créé leur banque, publique ou privée, telle la Banque gabonaise de développement en 1960 ou la Botswana Development Corporation Limited, créée en 1970 par la principale agence de développement commercial et industriel du pays. Il y a bien sûr également eu un développement important des institutions intergouvernementales, qui ont influencé de façon croissante le financement du développement. Les BND ont développé des liens avec les donateurs bilatéraux, les banques régionales de développement (BRD) ainsi que les établissements multilatéraux de financement tels que la Banque mondiale.

Plus tard, la priorité donnée à l'industrialisation ou aux politiques de substitution aux importations, fréquente dans les années 60, fut abandonnée ou fortement amendée, tandis que nouveaux objectifs de développement social, de promotion des exportations, d'appui aux PME ou de politiques de crédit et de prêt innovantes ont permis le déploiement de nouvelles fonctions. Depuis les années 80 en effet les changements ont été encouragés par les crises financières et les problèmes de gouvernance et de gestion. Par exemple, une étude de la Banque mondiale de 1974 montrait sur les arriérés de paiement dans les banques agricoles avait évalué le taux moyen de retard sur les prêts à 41%, alors qu'un autre rapport de 1983 de la Banque mondiale rapportait que 39% des intermédiaires financiers de développement connaissaient des problèmes importants dans leur portefeuille de prêt (Caprio, 1997). En conséquence, les institutions financières internationales ont fortement réduit leur crédit aux intermédiaires de financement du développement au début des années 90. Mais parfois le changement a aussi été dû au succès même des BND dans leur activité principale, les ayant poussées à s'étendre à d'autres secteurs.

La plupart de ces établissements ont donc profondément évolué durant ces deux dernières décennies. Certains ont été privatisés ou même fermés, ainsi que le détaillent les prochains chapitres de ce document. D'autres, en particulier en Amérique latine et en Asie, sont parvenus à

- La plupart des BND sont détenues par l'Etat, mais au sein même des modèles de propriété publique les structures varient. Certaines voient leurs ressources tirées d'un compte spécial de la Banque centrale, du Trésor ou du Ministère des finances, et sont alors plutôt des fonds de développement que les banques ;
- Quelques banques sont possédées à la fois par les autorités fédérales et un Etat, telle que la banque allemande de développement Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), devenue une agence de développement majeure ;
- Certaines sont possédées en partie par l'Etat, des donateurs et des institutions multilatérales. Dans ces cas là les banques agissent comme des véhicules pour la coopération internationale, notamment pour le développement du secteur privé, et pour l'aide publique au développement. Par exemple, la Development Bank of Kenya (DBK) est détenue par le gouvernement du Kenya, Fin.-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden N.V. (FMO) des Pays-Bas, la Commonwealth Development Corporation (CDC), la banque de développement allemande DEG et la Société financière internationale (SFI) ;
- Certaines sont privées, souvent suite à des privatisations opérées depuis les années 80 et motivées par les décideurs nationaux et internationaux par des résultats économiques, sociaux et financiers insuffisants. La croyance qu'il existe une corrélation négative entre croissance économique et propriété publique des institutions (La Porta, Lopez-De-Silanes, Shleifer, 2000) continue également à jouer un rôle dans cette évolution ;
- Dans les pays développés il existe une grande variété d'actionnariats : le gouvernement hollandais possède par exemple 51% de FMO, tandis que la Norvège possède seulement 15% de son équivalent Eksportfinans ASA. En Autriche, Oesterreichische Kontrollbank AG est possédé par les principales banques autrichiennes et aux Etats-Unis, Private Export Funding Corp. est détenu par des banques et compagnies américaines, alors qu'Eximbank of the United States est possédé par le gouvernement.

En second lieu, les BND se distinguent encore selon qu'il s'agit de banques de premier ou deuxième rang. Les banques de deuxième rang ne peuvent employer de dépôts publics pour prêter au secteur privé. Par exemple, Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. est une société semi-publique, une banque de réescompte qui fournit des services financiers aux compagnies de commerce extérieur et aux micro-entreprises, aux PME et aux grandes entreprises visant le marché intérieur. C'est également une banque de deuxième rang, la deuxième en Colombie en termes de capitaux et la première en termes de portefeuille de prêt (source : Inter-American Investment Corporation). Quelques établissements ont évolué d'un modèle à un autre, tel COFIDE au Pérou (Corporación Financiera para el Desarrollo), une institution financière publique agissant en tant que banque de deuxième rang, qui fut de premier rang jusqu'en 1992. Ainsi, COFIDE emploie seulement des ressources provenant de banques de développement multilatérales, de banques commerciales étrangères et des marchés de capitaux, et bénéficie d'une couverture nationale de plus de 40 établissements financiers de premier rang pour ses opérations.

Les BND récentes tendent à être des banques de deuxième rang, notamment parce que les banques de premier rang ont par le passé eu tendance à connaître des performances médiocres et à être politisées. Toutefois il existe des cas de pays souhaitant mettre en place des banques de premier rang –tel le Nicaragua, à propos de quoi certaines agences de développement ont

exprimé leur inquiétude, concernant en particulier les conséquences que cela aurait sur le secteur de la microfinance (CGAP, 2005).

Troisièmement, une dernière différence d'organisation peut être signalée concernant les mandats des banques, entre banques 'sectorielles', 'universelles' ou d'import-export. Les détails sur les lignes d'activité spécifiques associées à ces types de banques sont donnés dans les chapitres II.b et la partie III de ce document. En général, les banques 'sectorielles' se concentrent sur des secteurs spécifiques considérés comme clefs pour la croissance et développement dans le pays. Les deux centres principaux d'activité de ces banques sont habituellement l'agriculture - comme BNDA au Mali- ou les PME. D'autres secteurs soutenus incluent l'éducation, la pêche, la santé, l'horticulture, les manufactures, l'exploitation minière ou le tourisme. Les banques 'universelles' offrent tout l'éventail d'activité des banques de développement. BNDES ou DBSA font partie de ce groupe car elles offrent un large choix de services, pas seulement de prêt, à de nombreux secteurs de l'économie. Enfin, les banques d'import-export effectuent des activités classiques de financement d'import-export. Les banques ExIm facilitent le commerce à l'étranger en fournissant des financements ou des assurances sur les exportations ou les importations. En général elles empruntent de l'argent du Trésor. Plusieurs banques ExIm spécifiquement régionales sont en train d'être créées, en raison notamment des coûts associés au financement et à l'assurance des exportations, ainsi qu'au vu des priorités données au commerce régional. Par exemple, l'Afreximbank a été créée en 1993 avec pour objectif d'offrir des financements à court terme aux exportations afin d'améliorer le commerce et les exportations intra-africains.

De plus, un nombre croissant de banques ayant des activités commerciales pourraient être prises en considération dans l'analyse. Ces banques, tant sectorielles qu'universelles, ont en général évolué vers des activités commerciales tout en conservant leur nature publique et leurs objectifs de développement économique et social, à la différence de celles qui ont été privatisées : c'est le cas par exemple de la Banque nationale de développement agricole (BNDA) au Mali. La Banque nationale pour le développement (BND) en Egypte illustre aussi cette frontière floue: c'est une banque de commerce ayant des objectifs de profit, mais qui reste orientée sur le développement, en particulier au travers de mécanismes innovants de microcrédit lancés dès 1987. Toutefois,

intermédiaire financier offrant des ressources de long terme aux projets finançables de développement économique et fournissant des services associés ». Panizza insiste sur les externalités : les BND sont des « *institutions financières ayant pour principale mission d'offrir des financements à long terme pour des projets générant des externalités positives et par conséquent insuffisamment financés par les créiteurs privés* » (Panizza, 2004). Pourrait-on raffiner cette définition? Une approche empirique peut être utile pour comprendre le rôle des BND et esquisser une définition générale. Leurs statuts contiennent notamment une référence claire à un certain nombre de missions, économiques ou sociales. Il y a trois objectifs principaux:

Tableau 1: Trois objectifs pour les BND

| Objectif | Exemples de cas généraux | Exemples de cas spécifiques |
|---|---|------------------------------|
| Développement économique <i>'Dénominateur commun' des BND</i> | Historiquement, les banques de développement ont d'abord été construites autour de cet objectif. BancoEstado au Chili, l'une des banques de développement latino-américaines les plus anciennes, a été créée en 1853 par une loi organique, selon laquelle l'objectif de la banque est l'offre des services d'opérations bancaires et de financement pour encourager <i>"le développement de l'activité économique nationale"</i> . | Les banques de développement |

Certains critères plus particuliers peuvent être privilégiés dans les statuts des BND. Parmi ceux-ci, il y a notamment l'objectif de rentabilité des politiques de prêt, comme par exemple à la Banque de développement d'Andhra Pradesh. D'autres banques fonctionnent selon le principe qu'elles ne devront pas concurrencer les institutions financières du secteur privé (par exemple JBIC). Cependant, de telles spécificités ne constituent pas à proprement parler des critères de définition des BND.

Ainsi, bien que la définition donnée par Panizza ne soit pas du tout contradictoire avec ces dernières considérations, elle pourrait être raffinée : les banques nationales de développement peuvent être définies comme des « *institutions financières mises en place pour favoriser la croissance économique, prenant parfois aussi en compte des objectifs de développement social et d'intégration régionale, principalement en offrant des financements à long terme pour des projets générant des externalités positives, ou en facilitant leur financement* ».

2. Actions et lignes d'activité

Tableau 2 : “Les cinq A”

| Action | Cible | Mécanisme | Défi |
|--------------------------------|--------------|---|---|
| <i>Apprécier (évaluer)</i> | Projets | Un trait caractéristique des BND est qu'elles évaluent les demandes de financement non seulement au vu de leurs retours financiers, mais également de l'impact en termes de développement économique et social. | Concilier des objectifs de développement et |

- *Le soutien au secteur productif* est mis en place pour soutenir des changements structurels en fonction des stratégies de développement, et pour créer un environnement favorisant l'amélioration de la qualité et de la compétitivité des biens et services sur les marchés domestiques et mondiaux.

3. *Cadre général pour l'analyse*

Les BND peuvent aider à supprimer certaines imperfections de marché. Elles peuvent notamment contribuer à développer le secteur financier (III. A), en fournissant des prêts à long terme et d'autres produits financiers et en aidant à construire un système financier inclusif. Elles peuvent aussi contribuer à améliorer le climat des affaires et attirer des ressources financières privées dans l'économie nationale (III. B), en réduisant la volatilité de l'activité économique dans le pays, en jouant un rôle de catalyseur et par la promotion et le soutien des PME.

Toutefois les banques de développement doivent agir sur les bonnes contraintes si elles veulent éviter de réitérer les erreurs du passé. Nombre d'entre elles sont intervenues dans des secteurs (i) qui n'étaient pas prioritaires pour le décollage économique ou le développement du pays, (ii) dans lesquels elles n'avaient pas de compétences ou de capacités d'action satisfaisantes, ou (iii) de façon non soutenable, politisée ou mal gérée. Ainsi, il peut s'avérer utile de mener une analyse macro et microéconomique en profondeur avant de préconiser une intervention par des BND. En raison des relatives inerties qui président à tout projet de développement, de la phase de projet jusqu'au déboursement, il est d'autant plus important de ne pas se tromper dans les choix stratégiques.

Un schéma analytique général peut se concentrer sur les contraintes prioritaires, tel qu'illustré par l'arbre de décision suivant (Schéma 2). Celui-ci montre la variété des relations causales possibles pour un symptôme donné. Dans cet exemple, l'analyse est menée pour le cas d'un pays

Cette approche illustre une approche générale qui peut être utilisée pour l'analyse des fondements et missions des BND, et se base sur deux types d'informations:

- L'identification de ce que sont les causes à l'origine d'une contrainte : les imperfections de marchés doivent être identifiées afin d'y appliquer des solutions adaptées qui pourront éventuellement requérir une intervention publique en raison des externalités qu'elle entraînera ;
- L'identification de la contrainte principale: connaître l'ensemble des causes ne constitue pas un niveau de détail suffisant, à moins d'envisager des 'réformes en gros' dont on connaît la difficulté et les résultats limités dans les expériences menées notamment en Amérique latine dans les années 90. Il s'agit de

Les financements à long terme sont principalement abordés par la suite dans le contexte des financements d'infrastructures qui nécessitent des maturités très longues. Il convient toutefois de remarquer que des recherches récentes ont montré qu'une meilleure capacité à contracter des prêts à long terme avait un effet positif sur les taux de croissance des entreprises (Demirg-Kunt et Maksimovic, 1996). C'est sans doute un élément important à prendre en compte pour les missions potentielles des BND pour le développement économique.

Importance du financement des infrastructures

Des financements à long terme sont nécessaires surtout pour les projets d'infrastructures, considérés comme essentiels pour le développement économique et social dans beaucoup de pays en développement. L'importance des investissements dans les infrastructures de base est reconnue dans le consensus de Monterrey, dans lequel est écrit qu'il est "*indispensable, pour que les populations, et notamment leurs composantes les plus pauvres, puissent mieux s'adapter à l'évolution des conjonctures et des perspectives économiques, d'investir dans l'infrastructure économique et sociale de base*" [Para. 16]. À travers le monde, plus de 2 milliards de personnes manquent d'accès aux systèmes sanitaires, environ 2,5 milliards n'ont pas accès à une source d'énergie, 1.2 milliards à l'eau potable, et 1 milliard de personnes ne bénéficient ni de routes ni de chemins de fer. On estime que les pays en développement ont besoin d'investir 5% du PIB en infrastructures, ce qui représente au moins 450 milliards de dollars par an à moyen terme (source: Banque mondiale) et 250 milliards de dollars pour la région Asie Pacifique (source: BAD). La Banque mondiale (2004f) estime les besoins de financement pour des infrastructures nouvelles nécessaires et des dépenses d'entretien à environ 7% du PIB pour tous les pays en développement et jusqu'à 9% du PIB pour les pays à faibles revenus.

Pourtant, le financement de biens d'infrastructure à long terme est affecté par différents types de difficultés. Tout d'abord, notamment en Amérique latine, malgré les réformes financières pour améliorer l'intermédiation et les taux d'épargne, le problème d'une épargne insuffisante persiste, notamment pour l'épargne à long terme. Cela signifie que la participation des banques de développement demeure nécessaire pour renforcer le marché (CEPAL, 2003). Deuxièmement, les prêts à long terme font face à un certain nombre de dysfonctionnements de marché (market failures) bien connus (manque d'information, demande excessive de collatéraux, manque de garanties de crédit, déséquilibres entre les maturités des actifs et des passifs dans les entreprises, problèmes juridiques, coûts associés aux contrats). Cela exige de la part des gouvernements une approche holistique afin de créer l'environnement adéquat pour les projets de longue durée, notamment des réformes sectorielles pour renforcer la concurrence et pour faciliter l'arrivée de nouveaux entrants. Les barrières à l'entrée sont en effet souvent un obstacle important à croissance (Tybout, 2000), notamment par les régulations imposées. Les dysfonctionnements du marché exigent également de meilleurs systèmes de régulation et de surveillance ; des régimes de tarification efficaces basés sur le recouvrement des coûts ; des politiques prévisibles pour les secteurs clés de l'eau et des systèmes sanitaires, ou de l'énergie ; des mécanismes efficaces permettant la résolution des conflits qui surgissent dans les secteurs tels que l'infrastructure, dans lesquels les contrats sont souvent valables sur une période de 15 ou 20 ans. L'ensemble de ces éléments dépend de politiques économiques nationales qui vont bien au-delà de ce que peuvent accomplir les BND et qui sont pourtant nécessaires à leur réussite.

En conséquence, certaines BND concentrent fortement leurs prêts de long terme vers les infrastructures. Certaines ont orienté la quasi-totalité de leurs ressources vers les projets d'infrastructures. Par exemple depuis sa création en 1994 jusqu'à la fin 2005, la China Development Bank a orienté près de 90% de ses prêts pour l'infrastructure dans 8 secteurs clés – électricité, routes, chemins de fer, industrie pétro-chimique, charbon, télécommunications, services publics, agriculture.

Certaines banques de pays développés utilisent aussi ces prêts sous forme d'aide publique au développement, par exemple JBIC dont "les opérations de prêt d'APD" ont pour objectif de soutenir le développement de l'Asie de l'Est et du Pacifique, notamment par un soutien à l'infrastructure économique. Depuis 1990, le volume cumulé de ses engagements atteint 120 milliards de dollars, dont 60% a servi à financer des projets d'infrastructures dans l'électricité, les transports, les communications, l'irrigation, l'eau et les systèmes sanitaires.

Certains gouvernements ont aussi créé des fonds spécifiquement dédiés au financement des infrastructures. Par exemple le Rural Infrastructure Development Fund a été créé en Inde en 1995-1996 après le constat d'un manque de prêts par les banques commerciales aux secteurs prioritaires et à l'agriculture. Ce fonds a été utilisé par la National Bank for Agriculture and Rural Development (NABARD) pour développer

contraintes fiscales limitent la capacité des gouvernements à mettre des fonds de côté pour les investissements par les BND, et que les ressources du privé leur sont bien supérieures en volume, les BND devraient redoubler d'efforts pour attirer le capital privé. Cela est discuté plus en profondeur dans la section suivante (syndication, financement par capitaux propres, outils de gestion des risques) et dans la partie B (environnement des affaires), qui illustrent toutes deux la relation proche entre sources publiques et privées de capital pour les financements de projets.

Les ressources publiques étrangères peuvent être une source importante pour les projets à long terme. Afin d'inverser la tendance observée depuis

- S'il faut développer des instruments complexes pour les projets de financement à long terme : ces instruments comprennent des co-financements, lignes de crédit, equity, financements en mezzanine (prêts subordonnés ou certificats de participation) ou syndications, notamment avec des institutions financières régionales ;
- Aller jusqu'à jour le rôle de « market makers » dans de tels environnements -certes dans une moindre mesure que leurs consœurs régionales et multilatérales : comme indiqué dans le SESM 2005, *“il peut être souhaitable de concevoir des arrangements institutionnels dans lesquels les banques de développement jouent un rôle essentiel dans la création des marchés, y compris différents mécanismes pour les prêts à long terme »* ;

Un certain nombre d'autres instruments innovants mériteraient aussi d'être étudiés, basés entièrement ou partiellement sur le secteur privé. En particulier des prêts à taux fixe à long terme pour des projets d'infrastructures pourraient être achetés par les BND à des prêteurs privés, créant ainsi un nouveau marché secondaire pour le financement à long terme (Dodd, 2005).

Risques

Les prêts à long terme augmentent les risques de liquidité, et peuvent donc exiger des emprunteurs suffisamment d'engagements à long terme, de capitaux propres, ou d'autres sources de financement. Cela peut nécessiter :

- En général, d'augmenter les capitaux propres ou les dons par les Etats donateurs ;
- En particulier, pour les banques utilisant des sources variées de financement telles que l'épargne, l'émission locale d'obligations, une gestion actif-passif sophistiquée sera nécessaire pour gérer les taux d'intérêt, la liquidité, les risques de change – décrit dans la partie suivante (A.2) ;

Encart 1: Gestion de liquidités pour les prêts à long terme

Les prêts à long terme représentent près de la moitié des encours de la Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives (BAAC) en Thaïlande, qui utilise les dépôts à long terme et les prêts négociés par l'Etat avec la Banque mondiale ou la BAD en contrepartie de ces actifs. « Près des deux tiers des prêts à long terme de la banque sont financés par les emprunts nationaux et les dépôts à long terme. BAAC a fait la promotion active des dépôts à terme, notamment un produit de dépôt fixe à trois ans, pour financer ses opérations à long terme. L'accès aux prêts à long terme et aux dépôts à terme des clients a permis à BAAC de mieux contrebalancer ses prêts à moyen et long terme et d'augmenter la correspondance à terme entre actifs et passifs ».

Source : CGAP 2005

2. Fournir une gamme de produits financiers pour le développement

Financements à court terme

Beaucoup de BND ont par le passé fourni des montants significatifs de prêts à court terme et moins pour les projets à long terme. Ce n'a certes pas toujours été le cas –BNDES, par exemple, avait été créée spécifiquement au début des années 50 pour répondre au manque de prêts à long terme dans l'économie brésilienne. Mais ce fut une solution pratiquée couramment, notamment par les banques de développement agricole par le passé. Hélas ces prêts à court terme ont été peu performants et ont contribué à la mauvaise situation financière d'un grand nombre d'institutions

financières de développement dès les années 70 : les taux de remboursements étaient trop faibles, les emprunteurs mal discriminés et les prêts trop facilement renouvelés. L'impact de développement était faible.

Les prêts à court terme n'ont donc semble-t-il plus la faveur des décideurs, d'autant que ce genre de prêt est maintenant fourni relativement aisément par les banques commerciales privées. De plus, on observe un intérêt croissant pour le développement des infrastructures aujourd'hui, et le financement à court terme reçoit ainsi encore moins d'attention. Cette évolution est notamment visible par le fait que les banques de second rang sont maintenant utilisées pour rallonger la maturité des prêts, en offrant des ressources à des banques de développement de premier rang pour des périodes plus longues.

Pourtant, clairement, les marchés court terme demeurent une priorité pour le développement du secteur financier. S'il n'y a pas de marchés court terme, il ne peut y avoir de marché long terme – et de la même façon il faut un marché secondaire. Les BND continuent donc d'avoir un rôle dans la fourniture de ce type de produits et la plupart d'entre elles offrent des prêts à court terme, pour plusieurs raisons, notamment parce que:

- Même pour le développement des infrastructures il existe plusieurs types de produits à court terme qui ne sont pas toujours suffisamment disponibles dans le secteur bancaire dans certains pays en développement. Cela inclut le financement commercial, financement du fonds de roulement, prêts personnels et services de trésorerie ;
- Les taux d'intérêt offerts par les banques de commerce privées sont souvent très élevés, en particulier pour des PME ;
- Dans un contexte marqué par un rapprochement de nombreuses BND avec les activités de microcrédit existantes, les prêts à court terme qui caractérisent le microcrédit s'ajoutent aux portefeuilles de ces BND ;
- Et parce que les sociétés d'exportation font face à des besoins particuliers : la plupart des banques Ex-Im fournissent ainsi des financement court terme d'expédition aux exportations et d'autres prêts à court terme pour fournir un collatéral et des fonds de roulement d'exploitation, en particulier pour des PME.

Titrisation et financements structurés:

La titrisation peut être un instrument clé pour développer les marchés de dette à moyen et long terme, en offrant des valeurs mobilières à meilleur crédit aux investisseurs locaux. Le mécanisme consiste à émettre de la dette sur des actifs qui génèrent des revenus. C'est un moyen d'accéder aux marchés de capitaux, d'améliorer la liquidité de la banque et de prêter des volumes supérieurs, ainsi que de mieux gérer le risque. Il s'agit en particulier d'un moyen de financer les projets d'infrastructures et les PPP : une BND (ou plus souvent un Special Purpose Vehicle) peut vendre des obligations garanties par ses actifs aux investisseurs privés, et utiliser les fonds levés pour financer des PPP. Mais développer un marché obligataire nécessite un environnement macro-économique stable et des régulations adaptées, et il doit y avoir un marché secondaire pour les obligations dans l'économie, autant d'éléments qui vont au-delà de cette analyse.

Les institutions multilatérales avancent en ce moment sur un certain nombre de projets qui peuvent encourager les financements structurés. L'approche de la BIAD par exemple consiste à éviter les prêts subventionnés et à se concentrer sur des prêts aux taux du marché couplés à des dons. L'un des objectifs est d'encourager un environnement concurrentiel pour les prêts par le secteur bancaire privé et des prêts pouvant être mis sur le marché pour une future titrisation.

Syndication

- En vendant des parts pour développer le marché equity : avec la vente d'un portefeuille d'actifs dans des compagnies nationales au détail ou à des investisseurs institutionnels, une BND peut encourager les échanges de parts sur les marchés. BNDES a joué un rôle significatif à cet égard récemment, et a contribué au décollage des marchés de capitaux equity au Brésil ;
- Les banques régionales de développement: elles peuvent également augmenter de manière significative l'utilisation des financements par equity ou quasi-equity. La Banque de développement asiatique a procédé ainsi pour certains projets d'investissement (par exemple au Sri Lanka, via la bourse de Colombo) ;
- Les pays développés ou les donateurs : plusieurs pays développés ont créé des fonds spécifiques répondre au manque de fonds equity dans les économies émergentes. Il s'agit de mobiliser et faciliter la participation du capital privé. Ils encouragent en général la création de fonds possédés et gérés par des acteurs privés investissant en equity ou quasi-equity. C'est le cas de Overseas Private Investment Corporation (OPIC), créée en 1971 comme agence indépendante du gouvernement des Etats-Unis, dont les investissements directs en equity via les fonds qu'elle soutient complètent ses activités d'assurance et de financement de projets.

Outils de réduction des risques

Pour attirer l'investissement étranger, des besoins importants ne sont pas comblés dans la plupart des pays en développement concernant la réduction des risques. Le défi technique est significatif. Au travers de mécanismes de réduction des risques, certaines BND, banques ExIm, banques régionales et multilatérales et agences bilatérales cherchent à attirer les investisseurs étrangers en allongeant les maturités et en réduisant des coûts. Cela inclut :

- Les Garanties partielles de crédit (GPC), qui peuvent encourager les opérations sur marchés de capitaux, augmenter l'offre de prêts subordonnés et de capital en mezzanine, et augmenter la teneur des instruments pour mieux les accorder aux projets de développement ;
- Les Garanties de risques politiques (GRP) : elles sont généralement mise en place par les institutions internationales et les agences bilatérales. Par exemple l'AFD a financé avec la Banque mondiale et l'AMGI un programme de garantie de 210 millions d'euros pour les petits projets d'investissement dans la zone de l'Union économique et monétaire ouest africaine en 2004. Ceci est particulièrement utile dans le contexte

- Des moyens de supprimer les écarts de devi

entreprises publiques et bénéficiant d'une garantie multilatérale par l'AMGI : les fonds peuvent être employés pour garantir des engagements à long terme du secteur public et

assurer l'ensemble de ces services peut s'avérer une lourde tâche et l'activité est souvent difficilement viable. Cela peut donc exiger une plus importante participation du secteur privé : Banrural (Banco De Desarrollo Rural S.A.) par exemple au Guatemala est parvenue à attirer les ressources privées et à encourager la participation des coopératives dans le pays, assurant ainsi une soutenabilité après avoir été il y a quelques années au bord de la liquidation. Des banques de développement infra-régionales ou régionales pourraient notamment conseiller et assister ces petites banques de développement agricoles en difficulté à évoluer et changer leur structure en ouvrant leur capital.

Le développement du tissu financier rural est en effet un élément essentiel des stratégies visant à créer des secteurs financiers inclusifs, et il est lié aux questions de microcrédit ou d'envois de ressources par les travailleurs étrangers –qui sont une priorité dans l'agenda mondial du développement. Pour reprendre l'exemple précédent, Banrural connaît une croissance rapide, qui en fait la troisième banque du pays, assurant le développement économique et des services financiers aux secteurs ruraux via le plus grand réseau de micro-finance du pays. Cette banque vient compléter le marché naissant des transferts de fonds des travailleurs en établissant un pont avec le système financier formel (source : Wells Fargo). Dans certains cas, les expériences rurales comprennent des processus coopératifs innovants, non seulement avec des donateurs mais également, au niveau national, avec les établissements locaux (voir encart ci-après).

Encart 2 : BNDA et les banques de village : une approche innovatrice de KfW

Certaines banques de village maliennes ont constaté au milieu des années 80 qu'elles ne pouvaient plus répondre à la demande de crédit en se basant seulement sur l'épargne de leurs membres - un problème bien connu de la plupart des établissements de microcrédit. De plus en plus, ces banques de village en venaient à dépendre d'autres sources de refinancement. Ce fut le point de départ d'une nouvelle approche dans l'aide allemande au développement des secteurs financiers nationaux. Les ressources données à Banque nationale de développement agricole du Mali (BNDA), soutenue par le KfW Reconstruction Loan Corp. depuis 1986, n'ont plus été exclusivement employées pour des crédits directs aux agriculteurs, mais ont aussi été rendus disponibles aux banques villageoises. Ce concept a été mis en application en 1994 en pays Dogon et dans d'autres régions rurales du Mali.

Source : Inwent

Les banques de développement agricoles font face à un certain nombre de contraintes opérationnelles et de gestion, qui sont analysées dans la dernière partie de ce document dans le contexte général. Un grand nombre de ces banques ont en effet été sur le point d'être liquidées et plusieurs ont été fermées, notamment en Afrique. Certaines ont réussi, telles que BankRakyat Indonesia (BRI), ou BAAC en Thaïlande et BNDA au Mali, précédemment évoquées. L'analyse pourrait être poursuivie sur ce point.

Financement local

Lorsqu'elles envisagent de réorienter des ressources vers le financement local, les BND devraient prendre en compte les spécificités des marchés locaux, le besoin de produits financiers avantageux exigeant l'intervention de l'Etat et comprendre les raisons du désintérêt de la part des banques commerciales pour ces marchés.

Comme cela a été dit plus tôt, au cours des deux dernières décennies les opérations de prêt directes ont évolué vers des mécanismes de prêt apex par les institutions financières

internationales et les agences d'aide au développement. Le fonctionnement des prêts apex est assez simple : les entreprises à la recherche d'un financement contactent une banque qui sert d'intermédiaire, laquelle envoie le projet pour approbation à la banque apex. La banque apex étudie les projets, les envoie parfois aux institutions financières internationales ou aux agences bilatérales, pour approbation. Ce n'est qu'à ce moment là que l'intermédiaire peut déboursier le prêt. Cela a plusieurs avantages que l'on ne trouve généralement pas pour des prêts conventionnels, en particulier la possibilité d'étaler le paiement des prêts à long terme par des paiements de petite taille. Un autre avantage significatif de tels mécanismes pour les BND vient du fait que les institutions financières gérant les ressources assument aussi le risque de crédit sur les prêts approuvés.

Les banques apex ont conduit à une expansion des financements offerts au niveau local. Par exemple lors de sa création en 1982, la NABARD en Inde fut créée comme une banque apex pour travailler sur tous les aspects de crédit à l'agriculture et des autres aspects économiques dans les régions rurales. Les BND ou BRD ont fourni de plus en plus de fonds, dans des volumes élevés, pour les projets de développement économique ou social, et les banques de petite taille ont ensuite prêté à de petits emprunteurs locaux. Cette approche de financement a été favorisée par un certain nombre de pays donateurs ces dernières années. Par exemple, la Banque européenne d'investissement (BEI) a développé un arrangement avec le gouvernement de l'Ouganda (Uganda Apex Private Sector Scheme), financé par un accord de prêt de 40 millions d'euros selon des termes avantageux. Les fonds facilitent des investissements pour les PME dans les principaux secteurs de l'économie et sont distribués par des institutions financières approuvées (AFA) accréditées par le ministère des finances en consultation avec la banque de l'Ouganda (BoU) et la BEI (source : Délégation de la Commission européenne en Ouganda). Des mécanismes semblables pourraient être envisagés qui utiliseraient les capacités des banques nationales de développement pour coordonner des arrangements similaires basés sur les accords de prêt des pays donateurs ou des banques multilatérales.

Voilà un aspect parmi d'autres des formes de financements locaux proposées aujourd'hui, à un(s) banque(s)

Institutions de microfinance

Les institutions de microfinance (IMF) peuvent aider à réduire les inégalités, qui sont la plupart du temps, mais pas uniquement, dues à des effets de revenus. Le microcrédit est également corrélé positivement à l'accès à la santé et l'éducation. En Ouganda par exemple on a constaté que dans le programme de microfinance de la « Foundation for Credit and Community Assistance », 95% des clients à faibles revenus s'engageaient dans des pratiques améliorées de santé et de nutrition pour leurs enfants, comparé à 72% pour ceux qui n'étaient pas clients. Pour l'éducation les effets positifs sont aussi importants ; en particulier, l'accès des ménages au crédit peut remplacer le revenu traditionnellement produit par le travail des enfants (Pritchett, 1998). Dans cette optique, de nombreuses BND se concentrant sur le développement économique et social, conscientes de la nécessité de réduire des inégalités, évoluent des politiques traditionnelles vers un travail en commun avec les IMF.

Cependant, les IMF ont des besoins particuliers, car elles font face à des contraintes qui entravent leur soutenabilité financière. Par conséquent, une majorité d'IMF à travers le monde continue d'avoir besoin de subventions. Certaines BND ont donc décidé d'inclure des IMF dans leur portefeuille de prêt et de subventionner certains de leurs coûts. C'est une pratique croissante dans plusieurs banques africaines et latino-américaines qui financent directement des IMF locales, et beaucoup d'exemples viennent à l'esprit à cet égard : la Banque nationale de développement agricole malienne, précédemment mentionnée, finance environ 80% des établissements nationaux de microcrédit au Mali ; Financiera Rural au Mexique parvient à appuyer efficacement le microcrédit pour l'agriculture, de même que BancoEstado au Chili, qui est une banque de développement classée parmi les premiers établissements de microfinance en Amérique latine avec plus de 150.000 clients ; La Banque nationale de développement d'Egypte est la seule banque de commerce en Egypte qui ait établi une unité séparée pour fournir des ressources aux entrepreneurs pauvres (Encart 4).

Encart 4: La Banque nationale de développement d'Egypte et la microfinance

« La BND fut la première banque de commerce à réaliser des opérations de microfinance en Egypte. Pour offrir à la fois des micro-prêts générateurs de profits pour la banque tout en aidant à combattre la pauvreté en Egypte, la BND a établi, en collaboration avec USAID, la Division petites et micro-entreprises en 1987, avec des opérations de microcrédit dans quatre de ses branches. En 2003, des services de microcrédit étaient fournis dans 44 branches à 22.600 emprunteurs actifs avec environ 8,2 millions de dollars en encours. Les prêts offerts par BND sont en général petits, avec des maturités courtes. »

Source : Iqbal Et Ryiad, Banque Mondiale 2004

Les BND actives dans le microcrédit pourraient opter de concentrer leurs subventions sur des «dépenses intelligentes» (Capital Plus, 2005) qui incluent les dépenses de lancement, de

Dans leur évolution vers des activités de taille moindre dans le microcrédit, les banques ont beaucoup à apporter : leur expérience dans la gestion des risques financiers, la capacité de collecte de fonds, et un réseau de détail. Elles peuvent également aider à établir des bureaux de crédit qui sont probablement un inconvénient majeur à la construction d'un secteur financier inclusif. Cependant, les banques commerciales doivent pour ce faire s'adapter à un marché particulier. Il est contrôlé avec succès par les organismes de microcrédit parce qu'ils recourent à des structures d'organisation informelles ; ils savent s'adapter à des cash flows irréguliers, et à une hétérogénéité sectorielle et géographique (Rosengard, 2004). Ainsi les BND entrant dans des activités de microcrédit devront adopter une stratégie prudente, car les services de crédit qui ne correspondent pas aux besoins affecteront les clients pauvres qu'ils sont supposés servir.

B. Améliorer le climat des affaires

1. Promouvoir et soutenir le développement des PME

Au plan institutionnel, il y a de deux manières pour les établissements domestiques de favoriser et soutenir les PME. La première consiste à renforcer la capacité des BND existantes, et la seconde à créer des banques de développement se concentrant spécifiquement sur les PME. C'est le cas par exemple de l'Inde, où la Small Industries Development Bank of India (SIDBI) a été créée en 1990 en tant qu'institution financière spécialisée du gouvernement central. Mais quel que soit le choix institutionnel fait par les Etats, les objectifs concernant des PME sont similaires: la promotion, le financement et le développement des PME. Ceci peut être réalisé en offrant des financements à faible taux d'intérêt directement aux PME ou via des institutions financières, qui les financent à leur tour sous forme de refinancement, ainsi que par des prêts à moyen et long terme comme expliqué plus tôt dans ce document.

Pour atteindre ces objectifs, certaines banques de développement ont considéré qu'il était nécessaire de revoir leur stratégie en adoptant une véritable approche client avec les PME. La relation client est en effet un élément important à prendre en compte pour les BND qui s'orientent ou se renforcent sur ce segment. Ainsi, NAFIN au Mexique a redessiné en profondeur sa stratégie en 2002, tant au niveau des opérations que du management, afin de privilégier une approche client et d'améliorer la qualité du service.

Mécanismes de financement

Plusieurs mécanismes de financement permettent d'aider les PME, dont des prêts de fonds de roulement d'exploitation, des prêts de crédit-bail ou en devise étrangère, ou encore une aide sous forme de capitaux propres. On peut y ajouter la fourniture de financements indirects, par le refinancement des banques. Il existe plusieurs exemples intéressants à cet égard en Amérique latine, notamment au Mexique avec NAFIN ou au Chili, au travers de la banque de deuxième rang Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) et sa branche pour la coopération technique Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), ou encore de Banco del Desarrollo ou de BancoEstado.

Parmi les exemples de financements pour l'appui aux PME on peut citer la création de fonds de capitaux propres (fonds equity) pour de petits projets, des fonds de capitaux à risques ou, comme

cela a été mentionné précédemment, de fonds de garantie pour les prêts de PME qui manquent souvent des garanties nécessaires. Dans les mécanismes de capitaux à risques, les banques de développement créent habituellement des filiales, comme cela a été fait avec succès dans les pays donateurs, au Canada (Banque de développement du Canada), au Japon (JBIC) ou en France (AFD/Proparco). Pour les arrangements equity, au lieu de fournir des prêts aux PME, les BND acquièrent des capitaux propres ou prennent des parts dans les entreprises. Ces parts sont détenues par la banque, qui recevra comme rémunéré

importantes des fonds structurels européens et qui doivent mettre en place des structures adéquates pour les utiliser.

Enfin les mécanismes de garantie doivent aussi être abordés dans la perspective du développement de secteurs financiers inclusifs. En effet, les garanties de crédit peuvent bénéficier aux entrepreneurs les plus pauvres et aux agriculteurs, qui souvent ont un accès trop limité aux marchés de crédit bancaire. C'est dans ce cadre que la Botswana Development Bank participe activement au nouveau – et donc encore de taille limitée- Agricultural Credit Guarantee Scheme (ACGS) ainsi qu'au CEDA Credit Guarantee Scheme (CEDA CGS), deux outils visant à créer des secteurs financiers plus accessibles.

Assistance technique

L'ajout de services autres que de prêt ou le développement des services existants de formation et de conseil est un trait caractéristique d'un certain nombre de banques depuis 20 ans. Par exemple, dans la réalisation de sa mission de développement, IDBI met en œuvre différentes activités liées à des programmes de développement pour les nouveadre 2ubangun.1(e)-0.997antie doive2(e)-0.178(nt)](n &aI

Vietnam qui fournit un appui au secteur agricole en collaboration avec des donateurs comme l'Agence canadienne de développement international (ACDI).

2. Réduire la volatilité

Les prêts des banques privées tendent à réagir de façon procyclique en temps de récession et à amplifier les cycles d'affaires. Dans les pays en développement, les périodes d'entrées de capitaux sont associées à des politiques macro-économiques expansionnistes et celles de sortie de capitaux avec des politiques macro-économiques de contraction. Dans ces pays, donc, "quand il pleut, c'est des trombes", "when it rains, it does indeed pour" (Kaminsky, 2004). Ces problèmes réclament des améliorations incluant une meilleure réglementation prudentielle et des normes de comptabilité, pour améliorer tant le système financier que la stabilité macro-économique. Mais d'autres améliorations peuvent être offertes via un rôle actif des BND. En premier lieu, elles peuvent contribuer à améliorer la disponibilité de l'information dans les bonnes et les mauvaises périodes. Une explication fréquente à la procyclicalité du système financier est en effet qu'il existerait des asymétries d'information entre emprunteurs et prêteurs. En temps de récession même les emprunteurs avec de bons projets ont du mal à obtenir des ressources, alors que pendant les périodes de croissance un grand nombre de sociétés de qualité variable peuvent accéder à des financements externes, ce qui ajoute au stimulus économique. Ceci entraîne un "mécanisme d'accélérateur financier" (Bernanke, Gertler, 1995).

En second lieu, en internalisant les avantages d'une augmentation du crédit pendant les récessions, les BND peuvent jouer un rôle utile consistant à diminuer l'amplitude des cycles de crédit. Même si le mécanisme principal de la politique anticyclique est aux mains de la banque centrale au travers des variations de taux d'intérêt, les BND peuvent aussi influencer les cycles, dans la mesure où le crédit offert par les banques d'Etat dans les pays en développement tend à être moins procyclique que le crédit privé (Micco et Panizza, 2004). Les politiques anticycliques devraient donc être abordées comm

3. Développer un rôle de catalyseur

Attirer les sources privées de financement

Comme cela a été noté plus tôt, les pays en développement ont besoin de l'équivalent de 5% de PIB pour des investissements en in

- Des mécanismes financiers et de garantie spécifiques : pour augmenter le crédit, par l'encouragement du factoring électronique, la titrisation des portefeuilles (utilisation du cash flow de certains actifs comme collatéral pour emprunter de l'argent), ou les fonds de garantie et les capitaux à risques (Titelman, 2005). Les programmes de garantie en particulier peuvent encourager la participation de prêteurs du secteur public et privé dans le financement des projets d'infrastructure en offrant une protection partielle de paiement face aux risques commerciaux des prêts –c'est ce que fait par exemple à petite échelle la North American Development Bank à la frontière du Mexique.

Encart 5: Rôle catalytique des BND: cas des infrastructures dans le domaine de l'eau

Selon le rapport du Panel mondial sur le financement des infrastructures de l'eau présidé par Michel Camdessus (2003), « en principe, les banques nationales de développement ont un rôle potentiellement important à jouer en tant qu'intermédiaires entre les prêteurs étrangers, le gouvernement central et les entités non étatiques ». Le rapport a aussi fait la proposition suivante : « Au vu des leçons tirées des expériences passées, et avec les bonnes réformes appliquées, les banques nationales de développement ou les institutions financières spécialisées devraient être considérées comme des intermédiaires pour le transit des fonds provenant de l'étranger ou du gouvernement central, et les fonds levés sur les marchés locaux, vers les entités non étatiques opérant dans le secteur de l'eau ».

Partenariats public-privé

Les partenariats public-privé (PPP) sont des « arra

Les banques nationales de développement peuvent faire bon usage des PPP et encourager leur utilisation dans les pays en développement. Tout comme les banques régionales ou multilatérales de développement, certaines BND peuvent agir en tant que facilitatrices, promotrices ou même bailleuses de fonds. De nouveaux modes de financements sont proposés pour encourager les PPP, y compris le financement sur fonds propres, l'aide aux prêts, l'assistance te

Le rating des BND elles-mêmes est un élément important pour leur activité. C'est une manière efficace de communiquer la situation de crédit à toutes les contreparties financières. L'égalisation entre rating des BND et de l'Etat n'a pas à être automatique, car l'estimation devrait dépendre du degré de dépendance de l'établissement avec les ressources financières du gouvernement et avec ses politiques, et sur sa force autonome (Encart 6). Néanmoins, la plupart de ces établissements dans les pays développés et sur les marchés émergents continuent d'avoir un rating similaire.

Encart 6: Méthodologie de Standards & Poor pour le rating des entités soutenues par l'Etat

Ces dernières années, Standard & Poor a ajusté sa méthodologie de rating des entités soutenues par l'Etat. Alors qu'il y a vingt ans, les estimations de tels établissements étaient le plus souvent égalisées avec celle de leurs gouvernements, l'approche analytique de S&Ps a évolué pour se concentrer sur la qualité de crédit autonome de l'entité, et sur la détermination de la force des liens entre l'entité et le gouvernement. Cette approche vise à assurer que le soutien du gouvernement est mesuré de façon adéquate et, là où il apparaît que l'appui est réduit, qu'un plus grand poids soit donné aux facteurs de crédit autonomes au moment de déterminer le rating approprié de l'émetteur. Des changements brusques des ratings sont de ce fait réduits au minimum.

Source : Standard & Poor

Capital réglementé

Une autre question importante concerne le nouvel accord de Bâle (Bâle II), visant à mieux aligner le capital réglementé avec les risques réels. Les récentes propositions vont réduire le capital réglementé exigé pour les prêts aux emprunteurs les mieux notés. Mais cela risque de se faire par l'augmentation du capital requis pour les emprunteurs moins bien notés, parce que le niveau total du capital réglementé demeurera à 8%. *“Un impact inévitable des propositions sera d'augmenter les besoins en capitaux réglementés pour les emprunteurs moins bien notés, et les emprunteurs les plus faiblement notés connaîtront la hausse la plus forte”* (Griffith Jones, 2005). Par conséquent, les pays en développement et leurs banques de développement pourraient être touchés par cette nouvelle proposition d'accord, non seulement dans les pays les moins avancés mais également dans ceux à revenus intermédiaires. Au vu des particularités propres aux banques nationales de développement, il a ainsi été suggéré que les BND adoptent des normes prudentielles plus flexibles, incorporant les 3lt 59c.56 TwàtR Tw[é suggér11 65flexibles, incorporars.043 Tcieux

cette perspective, les partenaires du processus consultatif pourraient donc souhaiter analyser les questions de nature publique ou privée, de bonne gouvernance et de gestion de BND.

Gouvernance

En laissant les questions de propriété de côté, il semble que, pour développer un cadre institutionnel efficace, les BND ont besoin d'être régies par des normes de bonne gouvernance loin des ententes politiques et de la corruption. Ces deux conditions sont évoquées dans:

- Le Consensus de Monterrey: “ *Un bon gouvernement est la condition sine qua non d'un développement durable*” [Para. 11] ; “*La corruption est un grave obstacle à une mobilisation et une répartition efficaces des ressources et détourne des ressources d'activités vitales pour l'élimination de la pauvreté et le développement économique durable*” [Para. 13], et
- Le Document du Sommet Mondial : “*Nous considérons que la bonne gouvernance et l'état de droit aux niveaux national et international sont essentiels pour une croissance économique soutenue, un développement durable et l'élimination de la pauvreté et de la faim.* ”[Para. 11] ; “*Nous décidons solennellement (...) de faire de la lutte contre la corruption à tous les niveaux une priorité, d'accueillir favorablement toutes les mesures prises dans ce domaine aux échelons national et international, notamment l'adoption de politiques qui privilégient l'obligation de rendre des comptes, une gestion transparente du secteur public ainsi que la responsabilité et l'obligation de rendre des comptes des entreprises, dont la nécessité de restituer les fonds transférés dans le cadre d'actes de corruption, comme l'exige la Convention des Nations Unies contre la corruption*” [Para. 24c].

Dans cette perspective, un élément à considérer est celui du besoin d'expertise en audit et d'une supervision indépendante de ces établissements. Les banques doivent en effet avoir des mécanismes en place assurant une supervision suffisante des projets, à chaque étape, de l'approbation à la phase d'exécution. Cela devrait

par les projets de développement. Entre acteurs du développement eux-mêmes il s'agit également, comme cela est noté dans le Comprehensive Development Framework de la Banque mondiale, de mettre en place des efforts concertés *“pour diffuser l'information sur les résultats parmi les partenaires du développement, pour encourager les obligations de responsabilité et créer des retours d'expérience, de sorte que l'information puisse être utilisée dans l'ajustement des stratégies et pour améliorer les projets, les programmes et les politiques”*.

Dans cette optique, la mesure des résultats est un élément clé à considérer. Les agences d'aide au développement ont trop souvent mis l'accent sur les inputs / outputs, en particulier les déboursements, sans pour autant adopter sur le terrain une approche orientée sur les résultats (productivité, croissance, améliorations sociales). Cela a contribué à diminuer les incitations à

Index des acteurs cités

A

ACDI · 31
AFD · 17, 22, 26, 29, 38, 43, 44
Afreximbank · 8
Afrique du Sud · 6, 20, 26, 34, 35, 37
Allemagne · 4, 17, 37
AMGI · 22, 23
Andhra Pradesh Industrial Development Corporation · 24
Autriche · 7
Ayojana Gestion Ltd · 21

CEPAL · 15, 44
Chili · 9, 27, 28, 33, 37
China Development Bank · 16
CNUCED · 29
COFACE · 17
COFIDE · 7
Colombie · 7

B

BAAC · 18, 25
BAD · 15, 17, 18, 24, 35
BANADES · 37
BANADESA · 24
Banco de Avio · 4
Banco de Comercio Exterior de Colombia · 7
Banco del Desarrollo · 28, 37
BancoEstado · 9, 27, 28
Bancolumbia · 27
BankRakyat Indonesia · 25
BANOBRAS · 16
Banque agricole et commerciale du Burkina · 9
Banque de développement d'Andra Pradesh · 10
banque de développement de la CAF · 9
Banque de développement des Caraïbes · 9
Banque de développement du Conseil de l'Europe · 9
Banque gabonaise de développement · 5, 9, 38
Banque islamique de développement · 39
Banque mondiale · 3, 5, 15, 18, 22, 23, 26, 38, 40
Banque nationale pour le développement · 8
Banque régionale de solidarité · 9
Banque roumaine de développement · 8
Banrural · 25
BEI · 26
BIAD · 9, 20, 33, 34
BNDA · 8, 25, 30
BNDES · 6, 8, 9, 16, 18, 20, 22, 23, 33, 37
Botswana · 5, 17, 21, 30
Botswana Development Corporation · 5, 21
Botswana Development Corporation Limited · 5
Brésil · 6, 22, 23, 24, 34, 37
BRI · 20, 25
Burkina · 26

C

CAF · 33
Cameroun · 26
Canada · 29
Caricom · 9

H

Honduras · 24

I

IDBI · 30

Bibliographie

- Adler Matthias, "Village Banks in Mali: A Successful Project of Self-help Promotion", D+C Development and Cooperation, No. 1, January/February 2001.
- Armendáriz de Aghion, B. "Development Banking" *Journal of Development Economics* 58: 83-100, 1999.
- Bass, Jacqueline, "Public and Private Investments in Microfinance: A Look at Guarantee Instruments", Bamako 2000: Innovations in Microfinance, Technical Note No. 7, 2000.
- Bruck, Nicholas, "The Role of Development Banks in the Twenty-First Century." *Journal of Emerging Markets* 3: 39-67, 1998.
- Bruck, Nicholas, "Development Banking, Concepts and Theory", IDEA 2003.
- Cantillo Simon, Miguel, "The Rise and Fall of Bank Control in the United States", *American Economic Review*, 1998.
- Carey, Mark, Stulz, Rene, "The risks of financial institutions" NBER Working Paper 11442, June 2005.
- Chino Tadao "Conference on Infrastructure and Development", ADB Institute's Annual Conference, Remarks by the President of ADB, Tokyo, Japan 6 December 2004.
- Eichengreen, Barry, "Financing Infrastructure in Developing Countries, lessons from the railway age", World Bank, November 1994.
- Gadanecz, Blaise, "The syndicated loan market: structure, development and implications", *BIS Quarterly Review*, December 2004.
- Griffith-Jones, Stephany, Persaud, A, "The Pro-Cyclical Impact of Basle II on Emerging Markets and its Political Economy", 2005.
- Griffith-Jones, Stephany, Steinherr, Alfred and Fuzzo de Lima, Ana Teresa, "European Financial Institutions: a

Ocampo, José Antonio, Discours devant la Deuxième Commission, Assemblée Générale, Nations Unies, juin 2004

Panizza Ugo, Eduardo Levy-Yeyati, Alejandro Micco "Should the Government be in the Banking Business? The Role of State-Owned and Development Banks," Working Papers 1014, Inter-American Development Bank, Research Department, 2004.

Potash, Robert A., El Banco de Avío de México : el fomento de la industria 1821-1846. México. MX. Fondo de Cultura Económica. Sección de obras de economía, c1959.

Rajan, R., and L. Zingales. "Saving Capitalism from Capitalists". New York, Crown Business, 2003.

Rodríguez Batlle, César, "El Nuevo Acuerdo de Capital (Basilea II) y sus Alcances en la Regulación para la Banca de Desarrollo", , ALIDE-BID/FOMIN, October 2004

Rodrik, Dani, "Industrial Policy for the Twenty-First Century", Harvard Kennedy School of Government, September 2004.

Rosengard, Jay K., "Banking on Social Entrepreneurship: The Commercialization of Microfinance ", Mondes en développement Vol. 32-2004/2 n 126, December 2004.

Titelman, D. "La banca de desarrollo y el financiamiento productivo. " CEPAL Serie Financiamiento del Desarrollo 137. Santiago, Chile: Economic Commission for Latin America and the Caribbean, 2003.

Tybout, James R., Manufacturing firms in developing countries: How well do they do, and why? Journal of Economic Literature 38, p.11-44, 2000.

Agence Française de Développement (AFD), Financer les investissements des villes des pays en développement, Synthèse des travaux du Groupe de travail « financement des investissements des collectivités locales », AFD 2005.

Asian Development Bank, "Private Participation in Infrastructure: The

New Rules for Global Finance Coalition, “Final Report and Recommendations, Derived from Multi-Stakeholder Consultations Organized by New Rules for Global Finance Coalition, November 2004 through September 2005”, Prepared for UN 2005 World Summit, Segment on Financing for Development, September 14-16, 2005.

Oxford Analytica, “Developing World Seeks Infrastructure”, 3 November 2004.

Standard & Poor’s, “National Development & Export Credit Institutions”, June 2004.

United Nations, Report of the Secretary-General on "Multi-stakeholder consultations on financing for development"-Advance Unedited Version, (A/60/289), 7 September 2005.

United Nations Capital Development Fund, United Nations Department of Economic and Social Affairs, “Building Inclusive Financial Sectors for Development”, 2006.

United Nations Conference on Trade and Development, Trade and Development Board, Commission on enterprise, Business Facilitation and Development Expert Meeting on