

B R E D G E S T I O N

# ***Rethinking National Development Banks***

## ***Financing for Development Office (UN DESA) Consultation Régionale***

organisée par l'Agence Française de Développement les 27 et 28 juin 2006 à Paris, France

### **Repenser le rôle des Banques et Institutions nationales et sous-régionales de financement du développement en Afrique**

Etude réalisée par BRED Gestion, filiale de BRED Banque Populaire, pour le compte de l'Agence Française de Développement. Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous l'entière responsabilité de leurs auteurs et reflètent pas nécessairement le point de vue officiel de l'AFD

**J. Garson**

Assisté de: K. El Alaoui  
T. Malzy (Consultante)  
T. Wielezynski (Consultant)  
JP Haezebrouck

Juin 2006

## REMERCIEMENTS

L'équipe constituée par BRED Gestion pour effectuer la présente recherche adresse ses remerciements les plus sincères aux différentes responsables et experts qui ont été consultés et qui ont permis à ce travail de voir le jour.

En particulier, l'équipe voudrait remercier les dirigeants de la Banque Nationale de Développement Agricole du Mali (Bamako), de la Banque Ouest Africaine de Développement (Lomé) et de l'Industrial Development Corporation (Johannesburg) qui ont accepté de la guider dans ses efforts de compréhension des problèmes rencontrés aujourd'hui en Afrique par le financement du développement.

L'équipe a trouvé auprès des responsables de l'Agence Française de Développement, auxquels elle a fait périodiquement part de l'avancement de ses travaux, un soutien, un conseil et une aide indispensables pour la réalisation d'un tel travail. Elle les en remercie bien vivement.

Les approches, analyses et recommandations incluses dans la présente étude restent de la responsabilité entière et unique de BRED Gestion.

## SOMMAIRE

<b>1. INTRODUCTION .....</b>	<b>7</b>
METHODOLOGIE.....	8
<b>2. RAPPEL : L'ANCIENNE APPROCHE.....</b>	<b>9</b>
<b>3. LE CHANGEMENT DE PARADIGME DES ANNEES 90 .....</b>	<b>12</b>
LA LIBERALISATION DU SECTEUR FINANCIER (MCKINNON ET SHAW) .....	12
L'IMPACT DU CHANGEMENT SUR LES BDD .....	14
<i>Disparition de la raison d'être des BDD</i> .....	14
<i>Disparition de la marge de manœuvre des BDD</i> .....	15
<i>Le nouveau point de référence : la loi bancaire</i> .....	16
<i>Aujourd'hui : la nécessité d'une terminologie précise</i> .....	17
EN AFRIQUE : UNE SITUATION CONTRASTEE .....	18
<b>4. BILAN DES REFORMES.....</b>	<b>21</b>
DES LIBERALISATIONS FINANCIERES DIFFICILES .....	21
<i>Des cas opposés : la Corée et l'Amérique latine (Chili, Argentine)</i> .....	22
<i>Le cas de l'Afrique</i> .....	22
LE NOUVEAU PAYSAGE FINANCIER AFRICAIN .....	23
<i>Les nouveaux acteurs</i> .....	23
<i>La reprise des fonctions des anciennes BDD</i> .....	25
<i>Au total : une reprise incomplète</i> .....	26
BESOINS DE FINANCEMENT SECTORIELS NON SATISFAITS.....	29
CONCLUSION .....	30
<b>5. L'AFRIQUE SUB-SAHARIENNE HORS ZONE FRANC.....</b>	<b>32</b>
LES BANQUES A VOCATION DEVELOPPEMENTALE .....	32
<i>Leçons tirées de l'expérience</i> .....	34
LES SOCIETES FINANCIERES (DEVELOPMENT CORPORATIONS) .....	35
<i>La National Development Corporation (Tanzanie)</i> .....	35
<i>Botswana Development Corporation (Botswana)</i> .....	36
<i>La Lesotho National Development Corporation (Lesotho)</i> .....	36
<i>L'Industrial Commercial Development Corporation (Kenya)</i> .....	37
<i>Leçons tirées de l'expérience</i> .....	37
LE FINANCEMENT DE LA CONSTRUCTION ET DU LOGEMENT .....	39
<i>National Housing Corporation (Tanzanie)</i> .....	39
<i>La Malawi Housing Trust</i> .....	40
<i>Leçons tirées de l'expérience</i> .....	40
LES INSTITUTIONS NOUVELLEMENT CREEES .....	41
<i>Angola</i> .....	41
<i>Namibie</i> .....	42
<i>Leçons tirées de l'expérience</i> .....	42
UN CAS PARTICULIER DE MIXITE .....	43
LE CAS DE L'AFRIQUE DU SUD .....	43
<i>La Development Bank of Southern Africa (DBSA)</i> .....	43
<i>L'Industrial Development Coporation (IDC)</i> .....	44
<i>Leçons tirées de l'expérience</i> .....	46
CONCLUSION .....	47
<b>6. LE MAROC ET LA TUNISIE .....</b>	<b>48</b>
LE MAROC .....	48
<i>Les Organismes Financiers Spécialisés</i> .....	48
<i>La réforme de 1993</i> .....	48
<i>Difficultés des OFS</i> .....	49

<i>Le cas de la BNDE</i> .....	49
<i>Les autres OFS</i> .....	50
<i>Leçons tirées de l'expérience</i> .....	50
TUNISIE.....	52
<i>Les évolutions de la législation bancaire en Tunisie</i> .....	52
<i>La Société Tunisienne de Banque (STB)</i> .....	52
<i>La Banque Nationale Agricole (BNA)</i> .....	53
<i>Leçons tirées de l'expérience</i> .....	53
CONCLUSION .....	54
<b>7. LA ZONE FRANC</b> .....	<b>56</b>
LE PAYSAGE INSTITUTIONNEL .....	56
LES BANQUES A VOCATION DEVELOPPEMENTALE .....	56
LA BANQUE NATIONALE DE DEVELOPPEMENT AGRICOLE DU MALI (BNDA) .....	57
<i>Leçons tirées de l'expérience</i> .....	58
<i>Les « Banques de l'Habitat »</i> .....	59
LES « BANQUES DE SOLIDARITE » .....	60
<i>Leçons tirées de l'expérience</i> .....	61
LA BANQUE OUEST-AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT (BOAD) .....	62
<i>Leçons tirées de l'expérience</i> .....	63
LA BANQUE DE DEVELOPPEMENT DES ETATS D'AFRIQUE CENTRALE (BDEAC).....	64
<i>Leçons tirées de l'expérience</i> .....	65
<b>8. ELEMENTS D'UN PLAN D'ACTION</b> .....	<b>66</b>
ETABLIR LA SPECIFICITE DU FINANCEMENT DU DEVELOPPEMENT .....	67
<i>L'approche « mécanismes de marché »</i> .....	68
<i>Le concept de « market failure »</i> .....	69
<i>Le cas du domaine financier</i> .....	70
<i>La difficile combinaison des « market failures » en Afrique</i> .....	70
<i>Spécificité du financement du développement</i> .....	71
<i>La matrice du financement du développement</i> .....	71
<i>Conclusion</i> .....	72
LEGITIMER ET RENFORCER LES IFD .....	73
<i>Organiser une coordination entre acteurs</i> .....	74
FAIRE PARTICIPER LES BANQUES .....	74
<i>Le maillon stratégique oublié : la transformation</i> .....	75
RECUEILLIR L'EXPERIENCE DES BANQUES A VOCATION DEVELOPPEMENTALE .....	76
CONCLUSION .....	77
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>78</b>

## Acronymes

ADB :	Agricultural Development Bank
AFD :	Agence Française du Développement
BAD :	Banque Africaine de Développement
BCEAO :	Banque Centrale des Etats d'Afrique de l'Ouest
BCP :	Banque Centrale Populaire
BDA :	Banque de Développement de l'Angola
BDC :	Botswana Development Corporation
BDD :	Banque de Développement
BDEAC :	Banque de Développement des Etats d'Afrique Centrale
BDET :	Banque de Développement Economique de Tunisie
BEAC:	Banque Centrale des Etats d'Afrique Centrale
BEE :	Black Economic Empowerment
BEI :	Banque Européenne d'Investissement
BHS :	Banque de l'Habitat du Sénégal
BIRD :	Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement
BMAO :	Banque Marocaine pour l'Afrique et l'Orient
BMS :	Banque Malienne de Solidarité
BNA :	Banque Nationale Agricole
BNDA :	Banque Nationale de Développement Agricole
BNDE :	Banque Nationale de Développement Economique
BNDT :	Banque Nationale de Développement Touristique
BNT :	Banque Nationale de Tunisie
BOAD :	Banque Ouest-Africaine de Développement
BOT :	Build Operate Transfer
BRS :	Banque Régionale de Solidarité
BTS :	Banque Tunisienne de Solidarité
BVC :	Banque « à vocation commerciale »
BVD :	Banque « à vocation développementale »
CBB :	Construction and Business Bank
CEMAC:	Communauté Economique et Monétaire d'Afrique Centrale
CDG :	Caisse de Dépôt et de Gestion
CIH :	Crédit Immobilier et Hôtelier
CMDT :	Compagnie Malienne de Développement Textile
CNCA :	Caisse Nationale du Crédit Agricole
DBE :	Development Bank of Ethiopia
DBSA :	Development Bank of Southern Africa
DC:	Development Corporation
DEG:	Deutsche Entwicklungsgesellschaft
DFCU:	Development Finance Company of Uganda
DFI :	Development Finance Institutions (= IFD)
DSP:	Divestiture Sequence Plan
EADB :	East African Development Bank
FD:	Fondations
FDES:	Fonds de Développement Economique et Social
FDI :	Foreign Direct Investment (=IDE)
FfDO:	Financing for Development Office
FME:	Fonds Mondial pour l'Environnement (=GEF)
FMI:	Fonds Monétaire International
FODEX	Fond de garantie et d'expansion des entreprises
FSA	Fond de Solidarité Africain
GEF :	Global Environment Facility (=FME)
Hilltown CDC :	Hilltown Community Development Corporation
ICDC:	Industrial and Commercial Development Corporation

IDC :	Industrial Development Corporation
IDE:	Investissement Direct à l'Etranger (=FDI)
IFD:	Institutions de Financement du Développement (= DFI)
ISRFD :	Institutions Sous-Régionales de Financement du Développement
KfW :	Kreditanstalt für Wiederaufbau
LNDC :	Lesotho National Development Corporation
MF :	Marché Financier
MHC :	Malawi Housing Corporation
NDC :	National Development Corporation
NEPAD:	New Partnership for Africa's Development
NHC:	National Housing Corporation
OFS:	Organismes Financiers Spécialisés
OM :	Organismes de Microfinance
ONG :	Organisations Non Gouvernementales
PAS :	Programmes d'Ajustements Structurels
PER :	Programme Economique Régional
PME :	Petites et Moyennes Entreprises
PMI :	Petites et Moyennes Industries
PNB :	Produit Net Bancaire
PPTTE :	Pays Pauvres Très Endettés
SADCC :	Southern African Development Coordination Conference
SF :	Société Financière
SFD :	Système Financier Décentralisé
STB :	Société Tunisienne de Banque
TPE :	Très Petites Entreprises
UEMOA :	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
ZF :	Zone Franc

## 1. Introduction

1. Dans le cadre des Consultations organisées à la suite de la Conférence Internationale sur le Financement du Développement (Monterrey, 18-22 Mars 2002) et de la Résolution 58/230 votée le 23 Décembre 2003 par l'Assemblée Générale des Nations Unies, le Financing for Development Office (FfDO) du Secrétariat des Nations Unies organise un cycle de Consultations sur le thème « *Rethinking the Role of National Development Banks* ». Ce cycle débuta par la tenue à New York, en Décembre 2005, d'un premier séminaire sur la question. Il continuera par la tenue en 2006 d'une série de Consultations régionales –dont l'une, organisée par l'Agence française de Développement (AFD), se tiendra à Paris les 27 et 28 juin prochains.
2. Le présent travail se place dans ce contexte. Il tient compte, comme montré par son titre « ***Repenser le rôle des Banques et des Institutions nationales et sous-régionales de financement du développement en Afrique*** » de la spécificité de la situation actuelle de l'Afrique en ce qui concerne la question du financement du développement. Entendu au pied de la lettre, le sujet proposé –*Rethinking the Role of National Development Banks*– aurait été réducteur dans le cas de l'Afrique. En effet, dans les pays du Continent, il n'y a plus de « *Development Banks* », au sens strict du terme, dont le rôle puisse être repensé ou qui puissent être recréées. Dans certains pays, le rôle des anciennes « *Development Banks* » est joué aujourd'hui par des « *Development Corporations* » qui sont des institutions financières mais non des banques, ainsi que par d'autres institutions qui ne sont ni banques ni institutions financières. Dans plusieurs autres pays, ce sont des banques appelées « universelles » qui jouent un rôle dans le financement du développement. Enfin, il serait difficile de considérer uniquement les institutions nationales puisque deux institutions *sous-régionales* jouent un rôle très important dans le financement du développement sur le Continent.
3. En fait, le financement du développement en Afrique n'est plus exclusivement aujourd'hui le fait d'une institution spécialisée comme dans le passé. Alors que, des années 50 aux années 90, ce qu'on appelait la « Banque de Développement » (BDD) avait été le canal unique de transmission de ces financements, aujourd'hui les financements du développement empruntent de  *multiples* voies interconnectées les unes aux autres. L'étude de la question du financement du développement devra ainsi être nécessairement conduite dans une perspective *holistique* allant bien au-delà de l'aspect institutionnel centré sur une catégorie particulière d'institution. Il sera nécessaire d'étudier les différents *canaux*

au travers desquels les financements du développement sont aujourd'hui véhiculés – institutions de financement du développement proprement dites, mais aussi : marchés financiers, banques commerciales, fondations, etc. - pour formuler les réformes qui pourront rendre plus efficace le financement du développement.

### ***Methodologie***

4. La présente étude fut réalisée en s'appuyant sur les informations issues de sources différentes. On procéda, en premier, à une *analyse de dossiers* apportés par l'AFD et la BEI portant sur 12 institutions de financement du développement africaines et complétée par des informations publiques tels que les rapports annuels et les sites d'internet. En second, on chercha à valider ces analyses au cours de trois *missions de terrain* organisées auprès de trois institutions de développement du Continent : la BOAD, la BNDA et l'IDC.
  
5. L'étude s'inspire également des recherches qui furent effectuées pour un travail réalisé en 2001, avant Monterrey, pour la Banque Africaine de Développement (BAD). Ce travail, intitulé « ***Rethinking Development Finance Institutions in Africa*** », avait porté sur les institutions de financement du développement (Development Finance Institutions, DFI) de 14 pays du Continent. Il avait fait l'objet d'une présentation à une Conférence internationale organisée par la BAD à Abidjan en novembre 2001 et d'une présentation à l'une des réunions préparatoires du Sommet de Monterrey organisée à New York en décembre 2001 par la Mission française auprès des Nations Unies.

## 2. Rappel : l'ancienne approche

6. Jusqu'à la fin des années 80, le financement du développement était le fait quasi-exclusif de ce qu'on appela de façon générique les « Banques de Développement » (BDD). Les BDD fonctionnaient dans un environnement protégé, en Afrique comme dans le reste des pays en développement. Disposant d'un accès privilégié aux ressources des Etats et d'une relation particulière avec les Bailleurs de fonds, elles opéraient à l'écart des systèmes bancaires et des contraintes de gestion qui pesaient alors sur les banques. Ces institutions, bien qu'appelées « banques », se différenciaient cependant fondamentalement des banques à proprement parler en ce qu'elles ne collectaient pas de dépôts et, surtout, en ce qu'elles ne disposaient pas du pouvoir de créer la monnaie, pouvoir réservé aux seules institutions *agrées* par la Banque centrale et fonctionnant sous son autorité.
7. Les BDD étaient des institutions publiques créées par les Etats, souvent avec la participation à leur capital de Bailleurs internationaux. Ces institutions jouaient des rôles très divers selon les besoins et le contexte du pays. Elles étaient impliquées dans la promotion et l'évaluation des projets, le financement des politiques sectorielles, ou l'exécution des politiques et projets gouvernementaux (World Bank, 1976). Leur objectif de développement principal était d'accorder aux agents économiques des *financements moyen-terme* que, faute de refinancement adéquat, les banques ne pouvaient pas accorder. Elles accordaient également une assistance à la préparation des projets et un suivi de leur mise en œuvre, prestations qu'il n'était pas possible aux banques commerciales de fournir.
8. Le mode de travail des BDD –accords de crédits fondés sur la *rentabilité économique des projets* qui leur étaient présentés- différait complètement du mode de travail traditionnel des banques commerciales appuyé, quant à lui, sur une évaluation de la *qualité du débiteur prospectif* et non sur la rentabilité attendue de son projet. Souvent, une entreprise devait donc, du fait de la nécessité de trouver un financement court terme auprès d'une banque commerciale, disposer de *deux* comptes pour son projet, l'un auprès d'une banque commerciale et l'autre auprès d'une BDD, chacun des comptes étant géré selon la logique propre de l'institution<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> On ne saurait trop souligner la différence de perspective qui existait, en ce qui concerne le *risque*, entre BDD et banques commerciales de l'époque. Fondant leur approche sur l'évaluation d'un *projet* –et non d'un emprunteur- les BDD pouvaient en arriver à déresponsabiliser un promoteur qui ne remboursait pas un prêt au motif d'une mauvaise fortune survenue dans le projet que ce promoteur conduisait.

après de laquelle il avait été ouvert<sup>2</sup>. Du fait de l'absence de relations institutionnelles entre banques et BDD, les difficultés éventuelles de l'entreprise –d'abord décelées par sa banque commerciale- n'étaient connues de la BDD que bien plus tard, souvent au moment où l'entreprise avait déjà cessé toute activité. L'ampleur de la dissymétrie d'information créée par cette absence de communication désavantageait grandement la BDD.

9. Le fait que la politique de financement du développement dût passer *au travers des BDD* trouvait sa justification théorique à l'époque dans une approche économique considérant que *le développement était en relation linéaire directe avec la quantité de capital mise à disposition des agents économiques locaux* (Bruck, 1999, p.1). Pour favoriser le développement et l'investissement, faute d'une épargne locale suffisante et de recettes en devises d'exportations, le capital mis à disposition de ces agents –Etat, entreprises, artisans, etc.- devait nécessairement venir de *l'extérieur*, et ce, au travers d'*institutions créées pour la circonstance sur le modèle des grandes institutions internationales comme la Banque Mondiale* : les BDD. Sur le plan interne, l'application de cette même approche économique motivait la demande faite aux banques locales de mettre en œuvre des *programmes de crédit dirigé* qui devaient favoriser l'orientation du crédit vers les secteurs perçus comme étant les plus utiles pour favoriser le développement : agriculture, artisanat, industrie, etc.
10. Utilisée simultanément à la mise en œuvre de politiques volontaristes de substitution à l'importation et de politiques dirigistes de taux d'intérêt, l'approche du financement du développement de l'époque était ainsi conceptuellement fondée sur une *exclusion* des secteurs financiers du processus de développement. La théorie prédominante de l'époque (Robinson, 1952) alléguait que le développement du secteur financier *suit* la croissance économique ; c'est-à-dire que la croissance de l'économie (en provenance de l'activité des entreprises) *précède* la demande pour des services financiers. Robinson s'appuyait sur les théories de Keynes, qui affirmait que *le secteur financier jouait un rôle neutre de canal de transmission de ressources au sein de ce processus*. C'était ainsi la raison pour laquelle les BDD *transmettaient* les ressources en provenance de l'extérieur -et les banques, au travers du crédit dirigé, en faisait de même pour les ressources internes.
11. La situation privilégiée dont les BDD jouissaient depuis leur création disparut progressivement à mesure que les conceptions économiques du développement changeaient et, par ailleurs, que leurs propres difficultés de gestion et les difficultés économiques des Etats grandissaient sur le Continent. A la fin des années 80, il fallut revoir complètement les modes

---

<sup>2</sup> Certaines BDD accordaient à la fois les crédits à moyen et à court terme, comme la Banque Camerounaise de Développement ou le Crédit de la Côte d'Ivoire, mais la plupart ne s'occupaient que de financement à long terme et de capital risque. (World Bank, 1976)

selon lesquels les Etats africains tentaient de se développer. A l'occasion de la préparation et de la mise en place des Programmes d'Ajustement Structurels, on dut ainsi repenser la question du financement du développement et celle du rôle des secteurs financiers.

### 3. Le changement de paradigme des années 90

#### ***La libéralisation du secteur financier (McKinnon et Shaw)***

12. Connues dès 1973, les conclusions des travaux de McKinnon (1973) et Shaw (1973) devaient aboutir à changer radicalement l'approche que l'on avait du rôle du secteur financier dans le développement. Se fondant sur l'étude des réformes des secteurs financiers qui avaient été mises en œuvre à Taiwan dans les années 50 puis en Corée dans les années 60, McKinnon et Shaw formulèrent des recommandations qui allaient à l'encontre de l'approche keynésienne de l'époque. Ces recommandations furent intégrées dans les conditionnalités des prêts des Bailleurs internationaux –et en particulier dans les programmes d'ajustement structurels (PAS) de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) et du Fonds monétaire international (FMI). Les premiers effets de ce changement d'approche se firent sentir dans les pays africains vers la fin des années 80.
13. Analysant les situations en Amérique latine et en Asie -où le poids des contrôles financiers semblaient avoir eu des effets négatifs sur le développement financier, provoquant une fuite des capitaux dans le premier cas et une croissance des marchés informels et de l'inflation dans le dernier (McPherson and Rakovski 1999)-, McKinnon et Shaw recommandèrent l'élimination, ou la forte diminution, de ce qu'ils appelèrent la « *répression financière* », c'est-à-dire l'interférence du gouvernement dans le secteur financier. Les analyses des deux économistes soutenaient que la libéralisation du secteur financier, surtout à l'égard des taux d'intérêt, aurait un effet positif sur le taux de croissance de l'économie, en incitant davantage les acteurs économiques à épargner -et ainsi apporter des ressources nouvelles pour financer l'investissement.
14. Sur un plan pratique, les deux économistes demandaient que l'on supprime les *plafonds imposés sur les taux d'intérêt*, une contrainte qui, pour eux, réduisait l'épargne et l'accumulation du capital. Ils demandaient qu'on laisse les taux d'intérêt *nominaux* s'établir d'eux-mêmes, et ce, même à des niveaux élevés. L'approche traditionnelle soutenait, au contraire, que les taux d'intérêt nominaux d'une économie devaient être maintenus à un niveau bas car c'était là une condition nécessaire pour que se développe l'investissement. La différence entre les deux approches venait bien du rôle que l'on attribuait à la *monnaie* dans une économie: neutre pour l'approche keynésienne, la monnaie jouait en revanche un rôle central moteur dans l'approche de McKinnon et de Shaw. Pour ces économistes, des taux d'intérêt réels positifs favorisent la mobilisation de

l'épargne des agents économiques qui, maintenant, sont peu enclins à s'orienter vers les banques du fait des rendements faibles proposés à leurs placements. Une plus grande mobilisation de l'épargne permet, alors, le financement d'un investissement plus important *quantitativement* et même *qualitativement* (voir ci-dessous) et, donc, une meilleure croissance des économies en développement. Laisser les taux d'intérêt aux niveaux faibles actuels, au contraire, conduit les agents économiques –soucieux de ne pas laisser leurs avoirs attaqués par l'inflation- à orienter leurs ressources excédentaires vers un surcroît de consommation et non vers l'achat d'actifs financiers permettant de stocker leur épargne.

15. La libéralisation financière ainsi recommandée par McKinnon et Shaw devait enlever aux banques commerciale tout motif pour continuer la politique de *rationnement du crédit* qui avait été la leur pendant des décennies. Dans un univers où les taux étaient maintenus plafonnés à un niveau artificiellement bas, les banques ne disposaient pas de véritable critère pour hiérarchiser leur propre appétence pour les différents projets qui leur étaient présentés. Elles accordaient donc leurs crédits selon des critères souvent politiques. Du fait du plafonnement des taux, il ne leur était pas possible, de toute façon, de couvrir leur risque par une marge supplémentaire d'intérêt. La libéralisation financière allait changer cette situation et permettre aux banques de mettre en place une véritable politique de crédit.
16. Par ailleurs, dans un univers où la vraie valeur de l'argent apparaîtrait au travers d'un taux d'intérêt réel positif, les entrepreneurs, quant à eux, ne pourraient plus se lancer dans des projets à rentabilité négative ou faible: le niveau relativement élevé des taux d'intérêt ne rendrait finançables désormais que les projets ayant un taux de rentabilité interne lui-même *élevé*. La « libéralisation financière » allait agir ainsi comme critère positif de sélection, induisant donc également une amélioration générale *qualitative* de l'investissement dans le pays.
17. La libéralisation financière devait également permettre, par ailleurs, de gérer plus finement la politique monétaire en passant d'une gestion de la monnaie par les réserves obligatoires à une *gestion de la monnaie par les taux*. Les réserves obligatoires –qui pesaient fortement sur la rentabilité des banques- devaient être supprimées ou fortement abaissées, les interventions de la Banque centrale sur la monnaie se faisant désormais par les taux.
18. L'aboutissement naturel des recommandations de McKinnon et de Shaw fut la mise en place de vastes programmes de rénovation des secteurs financiers sur tout le Continent. A la fin des années 80, la Banque Mondiale et le FMI commencèrent à mettre en place les réformes issues des théories de McKinnon et Shaw et d'autres (Feldstein et Horioka, 1980, Krugman 1979), afin de libéraliser l'économie et de promouvoir le

développement du secteur financier. Les lois bancaires furent changées. Les Commissions bancaires virent leurs pouvoirs renforcés dans chaque pays. De nouvelles normes de gestion furent imposées aux banques qui durent, par ailleurs, se séparer de toutes les parties compromises de leur portefeuille.

19. Une fois les réformes mises en œuvre sur le Continent, on constata, rétroactivement, que la situation antérieure avait effectivement empêché le développement de capacité des institutions financières et que les mesures que l'on venait de prendre contribuaient effectivement à libérer les initiatives de ces institutions (Camen *et al.*, 1996).

## ***L'impact du changement sur les BDD***

### Disparition de la raison d'être des BDD

20. Les théories de McKinnon et Shaw enlevaient aux BDD traditionnelles leur raison d'être. L'existence de ces BDD avait été fondée dans le passé sur une approche *cloisonnée* des secteurs financiers. L'impuissance structurelle des banques à financer le développement renforçait la nécessité corrélative que l'on ressentait de diriger –de façon volontariste– les flux financiers vers des institutions séparées (les BDD) pour que soient financés les projets et investissements jugés « utiles » au développement économique des pays. L'approche de McKinnon et de Shaw, elle, s'opposait frontalement à ce cloisonnement. Elle soutenait que, une fois mobilisée l'épargne nationale grâce à des taux d'intérêt réels positifs, cette épargne se dirigerait vers les banques qui, désormais libres de leurs actions, opéreraient adéquatement les choix de financements nécessaires. A partir du moment où la libéralisation financière dégagerait les banques de toutes les contraintes qui pesaient sur elles et leur permettrait d'être actives dans le financement du développement, *la nécessité de disposer d'institutions financières ad hoc (les BDD) agissant avec un taux d'intérêt administré et sans mobiliser aucune ressource dans le pays ne pouvait plus être démontrée.*
21. Ainsi, la cause de disparition des BDD traditionnelles *en tant que telles* ne fut pas seulement la présence d'une mauvaise gestion au sein de ces institutions, mais plutôt, en premier, la *nature même de la nouvelle approche économique* que l'application des idées de McKinnon et de Shaw suscita dans le monde. Ces idées s'opposaient au cloisonnement des secteurs et soutenaient qu'en se préoccupant de réformer les taux d'intérêt on rendrait possible l'instauration de « mécanismes de marché » neutres et efficaces, tant au niveau de la mobilisation de l'épargne qu'à celui de l'octroi des crédits. Ces mécanismes devaient venir avantageusement remplacer l'action discrétionnaire des agents économiques (gouvernements, dirigeants des BDD, bailleurs internationaux, etc.,...) qui avait montré ses limites dans le passé.

L'approche n'était pas opposée en soi à la présence d'institutions comme les BDD. Mais elle recommandait des politiques qui, décloisonnant les secteurs financiers, allaient faire perdre aux BDD leur statut particulier en les mettant sur un même niveau de concurrence que les banques. Tout ceci ne pouvait pas ne pas entraîner à terme une disparition du *concept* de BDD tel qu'entendu au cours des décennies précédentes. Face à la pression que créait la nouvelle approche, les BDD en tant qu'institutions financières devaient alors changer de concept –ou disparaître.

#### Disparition de la marge de manœuvre des BDD

22. L'application des réformes en faveur de la libéralisation se fit dans des conditions économiques difficiles pour la plupart des pays d'Afrique. Conduite dans des conditions sous-optimales<sup>3</sup>, la libéralisation provoqua souvent l'augmentation des tensions inflationnistes et conduisit les gouvernements à emprunter d'avantage (Pill et Pradhan, 1995). Pour les banques et les BDD qui n'étaient pas toujours habituées à prendre des décisions de crédit selon des critères bancaires (de risque, etc.), le nouvel environnement déréglementé posait un grand défi (Pill et Pradhan, 1997).
23. De nouvelles *lois bancaires*, bien plus rigoureuses que les anciennes, furent mises en place (Dhumale 2000). Ces lois comportaient la mise sur pied de Commissions bancaires en charge d'application de critères de bonne gestion bancaire définis par ces lois, surtout au niveau des *ratios prudents*. Le travail donné aux nouvelles Commissions Bancaires fut d'*inspecter* périodiquement toutes les institutions autorisées à recevoir des dépôts du public et de vérifier que ces institutions se soumettaient bien à la loi bancaire. Les critères d'appréciation dont on dota ces Commissions furent des critères essentiellement *court terme*.
24. Ainsi, la nouvelle approche, parce qu'elle décloisonnait les secteurs financiers, liait structurellement le financement du développement à la libéralisation du secteur financier du pays. Ce lien fort *placa de fait l'ensemble de la problématique du financement du développement sous l'appareil de suivi et de contrôle du système bancaire* (Banque Centrale, Loi bancaire et Commissions Bancaires), alors même que cet appareil est en charge de la protection *court-terme* des opérations de mobilisation de l'épargne. Une problématique de moyen et long terme –la problématique du développement- était ainsi attribuée à l'appareil institutionnel dont le travail consistait pour l'essentiel à gérer le court terme.
25. La situation des BDD empira quand elles furent autorisées, et souvent encouragées, à mobiliser de l'épargne ou à prêter à court terme pour diversifier leurs portefeuilles et assurer leur survie (Epstein 1996). Les BDD n'avaient aucune culture du risque court terme et aucune organisation pour mobiliser des dépôts et suivre des prêts à court terme.

---

<sup>3</sup> Voir McKinnon « ordre optimal du processus de libéralisation », 1982, 1993.

Elles se heurtèrent ainsi rapidement à un double obstacle : (i)elles devaient nécessairement, du fait même de la mobilisation des dépôts qu'on leur avait conseillé d'entreprendre, se soumettre aux contraintes de gestion des nouvelles lois bancaires –ce qui leur faisait perdre du même coup une grande partie de leur spécificité première face aux banques et (ii)leurs performances allaient désormais être évaluées selon des critères court-terme, alors que ces institutions étaient par nature même des institutions de moyen et long terme.

26. Ainsi, tandis que les BDD africaines étaient restées depuis l'origine *en dehors* de la juridiction des lois bancaires<sup>4</sup> ou, dans certains cas, soumises à des lois bancaires qui, de toute façon, n'étaient pas contraignantes, la nouvelle approche n'offrait désormais que deux possibilités : rester hors de la loi bancaire –et disparaître comme « banque »- ou se soumettre à cette loi –et voir leur rôle comme institution de financement du développement diminuer fortement. *La différence d'évolution des BDD se fit alors entre les pays où la loi bancaire fut appliquée avec rigueur et ceux où elle ne le fut pas.*
27. La différence d'évolution des BDD se fit également entre pays d'influence juridique continentale européenne et pays ayant un système juridique basé sur la *common law*. Dans les pays d'influence juridique européenne continentale, on ne disposait d'aucun concept pour désigner une institution financière qui prête *et assiste également* son client. Le seul concept disponible était celui de banque, c'est-à-dire celui d'une institution qui n'a comme activité que le prêt. Les BDD de ces pays n'eurent donc pas d'autre choix que de se transformer en banque si elles ne voulaient pas disparaître. Dans les pays d'influence juridique anglaise, on admettait que, alors que les banques étaient soumises aux réglementations bancaires, il puisse exister d'autres institutions financières non bancaires qui opèrent en parallèle en accordant à la fois prêt et assistance (Tsuru, 2000). C'est ainsi que la plupart des pays de tradition juridique basée sur la *common law* conservèrent des institutions (*Development Corporations*) qui purent prendre le relais des BDD dans le nouveau contexte.

#### Le nouveau point de référence : la loi bancaire

28. Le point de référence incontournable de toute réflexion sur le financement du développement devint ainsi –et reste aujourd'hui- la loi bancaire. Pour une institution de financement la question fondamentale se doit d'être : *cette institution est-elle ou n'est-elle pas soumise à la loi bancaire ?* En d'autres termes : est-elle ou n'est-elle pas agréée comme banque ? Si l'institution est agréée, elle sera soumise aux critères et aux ratios de la loi bancaire -et on peut alors penser que ses actions dans le domaine du

---

<sup>4</sup> Rappelons que Grameen Bank au Bangladesh connut un développement original en grande partie du fait que cette institution put rester très longtemps en dehors de la juridiction de la Banque centrale.

développement, si elle en mène, seront *nécessairement* limitées par les contraintes de la loi dont les Commissions bancaires doivent assurer le respect. Si elle n'est pas agréée comme banque –c'est-à-dire si elle ne collecte pas les dépôts du public et si elle ne porte pas le nom réservé de « banque »-, l'institution est libre d'agir dans le domaine du financement du développement comme elle l'entend; mais la question se pose alors de sa solidité financière –puisque l'institution, dans ce cas, n'est soumise à aucun suivi extérieur.

29. Le rôle de référence accordé à la loi bancaire signifie bien que la perspective quasi-exclusive des réformes des années 90 était *centrée sur le court-terme*. En fait, les lois bancaires furent adoptées à un moment de détresse financière importante sur le Continent. Leur rigueur peut se comprendre à la lumière des abus qui contraignirent les gouvernements de l'époque à mettre en faillite nombre de banques commerciales –en sus de nombreuses banques de développement. Les lois bancaires devaient devenir le fondement de la solidité des systèmes financiers des pays. Ces lois, de ce fait, ne portaient aucune disposition concernant spécifiquement les préoccupations long terme du financement du développement.

#### Aujourd'hui : la nécessité d'une terminologie précise

30. Les considérations qui précèdent montrent l'importance d'adopter aujourd'hui une terminologie précise en ce qui concerne les institutions de financement du développement afin d'éviter toute confusion sur le statut d'une institution et sur les contraintes qui pèsent sur son mode de gestion:

- le terme de « **banque** », utilisé dans le passé dans l'expression « banque de développement », est désormais réservé *aux seules institutions qui sont agréées comme banques par leur Banque Centrale*<sup>5</sup> -que ces institutions jouent un rôle dans le financement du développement ou non. De fait, la plupart des lois bancaires africaines ne connaissent désormais qu'une catégorie *unique* de banque inscrite, le terme de « banque de développement » lui-même n'existant plus.
- les institutions financières qui n'ont pas le statut de « banque » et qui travaillent pour le financement du développement sont désignées par l'expression « **Institutions de Financement du Développement** » (IFD). Sur un plan monétaire, la différence entre banques et IFD est que les banques créent de la monnaie, collectent des dépôts et participent au marché monétaire interbancaire, alors que les IFD ne créent pas de monnaie et, en général, ne collectent

---

<sup>5</sup>La plupart des législations interdisent d'ailleurs l'emploi du mot « banque » pour désigner des institutions qui ne sont pas agréées sous la loi bancaire. Comme on le verra, certaines IFD en Afrique ont cependant gardé l'appellation de « banque » bien qu'elles ne soient pas placées sous la loi bancaire.

pas de dépôts du public et ne participent pas aux marchés monétaires interbancaires.

- les sociétés non bancaires spécialisées dans certaines prestations pouvant, selon le cas, intervenir dans des situations *de type commercial ou de type développemental* (crédit bail et capital risque, par exemple) seront désignées sous le vocable usuel de « **sociétés financières spécialisées** ».
- les institutions *non bancaires et non financières* qui sont impliquées dans le financement du développement (par exemple : ONG, organismes de microfinance, Fondations, etc,...) sont désignées par leur appellation courante.

### ***En Afrique : une situation contrastée***

31. Les politiques des secteurs financiers mises en place consécutivement à l'adoption des idées de McKinnon et de Shaw, n'eurent pas de conséquences uniformes pour toutes les BDD du Continent. La plupart des BDD en activité au moment où les premiers PAS incorporant les mesures de libéralisation financière furent appliqués tentèrent de se transformer pour survivre. Il fallut développer rapidement des activités de *recherche de dépôts* –sur le mode des banques commerciales- et des activités de *crédit à court terme*. Ceci entraîna, comme on pouvait s'y attendre, l'entrée en scène des Banques centrales et des Commissions Bancaires désormais armées des nouvelles lois bancaires. Les portefeuilles des BDD –souvent affaiblis par la présence de prêts douteux- furent placés sous l'inspection des Commissions de contrôle.
32. Peu de temps après la mise en œuvre des réformes, les BDD traditionnelles *disparurent* : certaines furent déclarées en faillite, d'autres furent complètement réorganisées, d'autres encore furent converties en banques.
33. La situation actuelle des économies africaines présente ainsi, en ce qui concerne les institutions du financement du développement, un paysage hautement contrasté :
  - Dans les pays appartenant à la Zone Franc, le concept même de BDD disparut : la seule catégorie d'institution bancaire reconnue fut celle de « banque universelle ». On trouve aujourd'hui, outre les banques de type « commercial », les institutions suivantes :
    - des *banques* -anciennes BDD converties en banques universelles, nouvelles Banques spécialisées, nouvelles Banques de Solidarité, etc.- exerçant une fonction de

banque commerciale, tout en gardant en même temps *des objectifs de développement*;

- des *sociétés financières spécialisées* souvent liées à des banques ;
  - deux *institutions sous-régionales* créées sur le modèle des anciennes BDD, non soumises aux lois bancaires et non affectées par la réforme des secteurs financiers ;
  - des *Fondations*, des *ONG* et d'autres organismes non bancaires et non financiers qui travaillent également dans le domaine du financement du développement
- Les pays de l'Afrique sub-saharienne non Zone Franc présentent des situations diversifiées selon les pays ; on trouve ainsi aujourd'hui :
    - des institutions financières non bancaires de financement du développement (IFD) fonctionnant sous la forme de « *Development Corporations* » et héritières des anciennes BDD<sup>6</sup> dans les pays où elles opèrent;
    - des institutions financières -créées tout récemment sur le même modèle et avec la même raison sociale de « banque de développement » que les anciennes BDD- qui sont également des IFD, selon la convention de terminologie indiquée plus haut.
    - comme en Zone Franc, des *banques*, anciennes BDD qui exercent une fonction de banque commerciale, tout en se fixant, *en même temps*, des objectifs de développement ;
    - comme en Zone Franc, des *sociétés financières spécialisées* ;
    - des *Fondations*, des *ONG* et d'autres organismes non bancaires et non financiers qui travaillent dans le domaine du financement du développement.
  - Au Maroc, les anciennes BDD sont en voie de disparition : l'une fut absorbée par des banques commerciales ; les deux autres sont en voie d'absorption par d'autres institutions. Le reste du paysage financier est semblable à celui de la Zone Franc.

---

<sup>6</sup> Avec cependant une différence fondamentale d'approche sur laquelle il sera revenu dans les chapitres suivants.

- En Tunisie, les anciennes BDD disparurent. Certaines furent absorbées par une banque d'Etat ; d'autres disparurent. D'autres enfin se transformèrent en banques commerciales à vocation développementale (Banque Tuniso-Koweïtienne de Développement).
34. La différence d'*évolution* entre pays africains sub-sahariens appartenant à la Zone Franc et ceux n'y appartenant pas pourrait se comprendre, entre autres raisons, par la spécificité de la situation des deux Commissions Bancaires dans la Zone Franc.
- Dans les pays hors Zone Franc, les nouvelles Commissions Bancaires mise en place dans chaque pays dans le cadre de l'Ajustement Structurel furent des organismes *nationaux* ; le travail de ces Commissions en ce qui concerne le sort des BDD dans leur pays put être progressif et *influencé* par d'autres considérations que celles de pure orthodoxie financière. Ce positionnement était plus flexible et permettait, entre autres, que soit acceptée la survivance pendant longtemps d'institutions pourtant en difficulté (Maroc, par exemple), ou que soient votées des lois décidant la création de nouvelles institutions publiques de financement soumises ni aux lois bancaires ni aux Commissions Bancaires (par exemple : Namibie ou Angola).
  - Dans les pays de la Zone Franc, les deux Commissions bancaires, furent créées comme des organismes *multilatéraux* sous-régionaux. Du fait de l'égalité de traitement entre pays membres, Ces Commissions durent nécessairement s'en tenir à la lettre de la loi bancaire dans l'appréciation des situations des institutions financières. L'application des nouvelles dispositions des lois bancaires fut donc plus stricte et plus *uniforme* dans ces pays.

## 4. Bilan des réformes

35. Près de deux décennies après la mise en œuvre des premières réformes des secteurs financiers en Afrique, un bilan s'impose. La libéralisation des secteurs financiers, réelle désormais sur le Continent, a donné à ces secteurs une puissance et une influence positive sur la croissance. Mais il paraît clair que cette libéralisation n'a pas apporté pour autant de véritables solutions au financement d'un certain nombre de problèmes économiques et sociaux urgents qui se posent avec acuité aux pays du Continent aujourd'hui.
36. Les critiques portées sur les transformations opérées sur les secteurs financiers dans les années 90 furent centrées autour de deux axes. D'une part, la pertinence théorique même des analyses de McKinnon et de Shaw fut remise, au moins partiellement, en question au vu des crises financières qui ébranlèrent les pays d'Amérique latine au moment où l'on mit en œuvre les réformes des secteurs financiers. Bien après la survenance de ces crises -en 1993- McKinnon écrivit 'The Order of Economic Liberalization' afin d'identifier le bon ordre des initiatives en faveur de la libéralisation économique pour éviter les situations d'hyperinflation. D'autres critiques remarquèrent que le succès des politiques interventionnistes comme celles des gouvernements de la Corée de sud et de Taiwan pour promouvoir l'investissement et l'industrie justifierait que l'on adopte une attitude réservée quant aux bienfaits de la libéralisation des économies et, en particulier, des secteurs financiers (Harris, 1998 ; Rodrik, 1999 ; Wade, 1990 ; Amsden 1989).
37. Par ailleurs, on se demanda si la nécessité de libéraliser les secteurs financiers dans les pays en développement avait une portée vraiment absolue -ou si l'on pouvait chercher maintenant d'*autres approches complémentaires* pour le financement de ces domaines économiques particuliers que les banques, une fois libérées des contraintes qui pesaient sur elles, s'étaient néanmoins déclarées impuissantes à financer.
38. Après avoir brièvement évoqué les difficultés que rencontrèrent les libéralisations financières dans le monde, on examinera ci-après la situation nouvelle que créa la mise en œuvre des réformes des secteurs financiers en Afrique.

### ***Des libéralisations financières difficiles***

39. De fait, les recommandations de McKinnon et de Shaw donnèrent naissance à des politiques de réforme des secteurs financiers qui

n'aboutirent pas partout dans le monde à des résultats positifs. La suppression des plafonds sur les taux, par exemple, conduisit les banques à proposer des crédits à des taux élevés, ce qui réduisait d'autant le nombre de clients qui pouvaient emprunter et rendait encore plus difficile le remboursement des prêts en cours. Dans certains pays, des banques furent mises en difficulté du fait des défauts de remboursements de leurs clients.

40. En fait, on critiqua McKinnon et Shaw pour avoir construit leurs recommandations sur l'analyse des cas considérés comme atypiques, comme celui de la Corée et de Taïwan. On remarqua également que certaines de leurs recommandations concernant les secteurs financiers semblaient avoir été modelées sur les doctrines de libération politique des années 60, et qu'ils s'inspiraient –d'une façon que la théorie économique ne justifiait pas nécessairement- des modes de libération de l'oppression politique pour proposer des modes de lutte contre la « répression financière » que les systèmes financiers de ces pays avaient subie dans le passé.

#### Des cas opposés : la Corée et l'Amérique latine (Chili, Argentine)

41. En Corée, la libéralisation financière fut un succès. Les réformes du secteur financier furent mises en œuvre dans un cadre monétaire et macroéconomique qui avait été préalablement stabilisé ; les taux d'intérêt nominaux furent maintenus à des niveaux acceptables. Une certaine dose de dirigisme économique fut conservée pour éviter que les flux financiers ne se détournent des emplois qui étaient jugés utiles à l'économie.
42. La libéralisation financière, entreprise dans le contexte inflationniste non maîtrisé de plusieurs pays d'Amérique latine, en revanche, généra des crises financières importantes dans ces pays. Les taux, très élevés du fait de l'inflation, conduisirent à des « *adverse selections* » chez les banques, attirant les entreprises qui s'engageaient dans des projets à hauts rendements –et à risque élevé. Les contentieux se multiplièrent et fragilisèrent les portefeuilles. La crise fut accélérée par la privatisation des banques puis par la dévaluation de la monnaie et la fuite des capitaux.

#### Le cas de l'Afrique

43. L'Afrique se situa à mi-chemin entre les deux cas qui viennent d'être mentionnés : Asie et Amérique Latine. Du fait de la présence forte des Bailleurs de fonds, les pays du Continent furent contraints de poursuivre jusqu'à leur terme les politiques de rétablissement des équilibres financiers et monétaires ; ceci créa un contexte relativement favorable pour la réhabilitation des secteurs financiers. Il n'y eut donc pas, dans ces pays, de crises financières semblables à celles que connurent les pays d'Amérique Latine. Mais la réforme des secteurs financiers n'aboutit pas pour autant à une clarification totale du paysage institutionnel comme ce fut le cas en Corée.

44. Les résultats des politiques de réforme des secteurs financiers sur le Continent furent inégaux. Dans chaque pays, les *fonctions* qu'exerçaient les anciennes BDD furent reprises, de façon plus ou moins complète, par d'autres acteurs opérant dans le nouveau paysage financier. Comme on le verra plus avant, certains *domaines économiques et sociaux*, malgré les réformes, restent quand même sans financement.

### ***Le nouveau paysage financier africain***

45. Au lendemain des réformes, le nouveau paysage du financement du développement en Afrique se caractérisa par : (i) l'entrée en scène de nouveaux acteurs qui travaillent désormais dans ce domaine (ii) l'éclatement des fonctions anciennement exercées par les BDD et qui furent reprises –en totalité, en partie ou pas du tout- par d'autres institutions.

#### Les nouveaux acteurs

46. La réforme des secteurs financiers eut pour effet principal en Afrique de *couper les secteurs financiers en deux* :

- un sous-secteur « banques » régi par une loi bancaire fondée sur des principes reconnus par tous ; ce sous-secteur fut l'objet de différentes réformes qui vinrent compléter les réformes des années 90 ;
- un sous-secteur multiforme qu'on appellera, faute de mieux « non banques », centré sur le financement du développement mais, du fait de son hétérogénéité, reconnu ni par les Gouvernements ni par les Bailleurs internationaux.

47. De fait, la réforme des secteurs financiers eut pour effet indirect de faire entrer dans ce même sous-secteur « non banques », à la fois, des institutions financières *non bancaires* (IFD) et des organisations *non financières*. Le point commun entre ces différents acteurs était d'être engagé dans des opérations de financement du développement.

48. Le nouveau paysage financier des pays du Continent, après deux décennies de mise en œuvre des réformes, se présente comme suit :

#### *Sous-Secteur « banques »*

- Les banques commerciales traditionnelles –qui désormais appartiennent à la catégorie des « banques universelles ». On les appellera ici banques « à vocation commerciale » (**BVC**)<sup>7</sup> pour rappeler le fait que ces institutions ne travaillent pas exclusivement

<sup>7</sup> Ces acronymes seront utilisés dans le tableau récapitulatif du paragraphe 52 *infra*.

dans le domaine commercial ; elles peuvent être intéressées, le cas échéant, par des actions dans le domaine développemental -pourvu que ces actions engendrent un retour acceptable.

- Une autre catégorie de banques universelles qu'on appellera banques « à vocation développementale » (**BVD**) présentes dans les deux zones de l'Afrique sub-saharienne. On trouve dans cette catégorie d'anciennes BDD converties en *banques universelles* et soumises à la loi bancaire –mais qui se sont fixé un objectif développemental. On y trouve également de *nouvelles* banques créées pour le financement de l'habitat (Mali, Burkina Faso, Gabon) et pour la promotion des « financements de solidarité »: Banque Régionale de Solidarité (dans l'UEMOA), Banque Malienne de Solidarité (au Mali), Banque Tunisienne de Solidarité (en Tunisie). Ces banques se caractérisent par un actionnariat exclusivement public. De par leur objectif social, elles sont réputées avoir une appétence forte pour le *risque développemental*.

#### *Sous-Secteur « non banques »*

- Des sociétés financières de toutes sortes spécialisées dans le financement du développement (**IFD**) : *Development Corporations, Housing Corporations*, nouvelles « banques de développement », etc.
- Des Institutions sous-régionales de financement du développement (**ISRFD**) de la Zone Franc (BOAD, BDEAC) ou de l'Afrique de l'Est (EADB). Ces institutions ont gardé leurs principales caractéristiques des anciennes Banques de Développement. Elles ne sont pas soumises à une loi bancaire.
- Des sociétés financières (**SF**) qui ont été créées le plus souvent par ou en partenariat avec des banques à vocation commerciale, pour financer le venture capital, le leasing, le crédit à la consommation, etc.,....
- Des organismes de microfinance (**OM**) apparus au milieu des années 90 ;
- Des Fondations (**FD**) présentes dans tous les domaines du développement ; ce sont des acteurs non financiers qui ont pris une place importante dans le financement du développement ;
- Les marchés financiers (**MF**) qui sont des acteurs apportant également des financements à long terme.

### La reprise des fonctions des anciennes BDD

49. La disparition des BDD, sous la forme qui était la leur à l'époque, a privé le tissu économique et social du travail effectué par ces institutions. Ce manque provient de ce que les fonctions qu'exerçaient les BDD dans les économies en développement ont été *incomplètement* reprises par les nouveaux acteurs du financement du développement.
50. Les BDD exerçaient cinq fonctions principales que l'on peut regrouper en deux catégories principales :

#### *Fonctions financières*

- La fonction « apport de liquidités à moyen et long terme » : les BDD étaient les principales institutions prêteuses à moyen et long terme grâce aux liquidités des lignes dont elles disposaient en provenance des Bailleurs internationaux. A l'époque, les banques commerciales, n'ayant pas la structure financière pour prêter à moyen et long terme, ne pouvaient concurrencer les BDD sur ce terrain. Après les années 90, la disparition des BDD ne fut pas suivie par une reprise *durable et complète* de cette fonction par les banques dites « universelles »<sup>8</sup> -même si les Bailleurs internationaux tentèrent d'accorder à ces banques des lignes à moyen et long terme comme ils l'avaient fait aux anciennes BDD. En fait :

1. les banques –même celles appelées « à vocation développementale »- n'avaient pas pour unique vocation commerciale, comme l'avaient les BDD, le financement du développement ; les lignes accordées ne furent donc utilisables que pour autant que ces banques avaient *auparavant* développé une clientèle intéressée par ce type de financement –ce qui n'était pas souvent le cas<sup>9</sup>.
2. la question d'une entrée durable des banques universelles dans le domaine des financements à moyen et long terme ne se posait pas de la même façon que pour les BDD d'autrefois. Pour les banques, elle se pose en termes de capacité de « transformation » et non en termes d'octroi de lignes extérieures. La « transformation » est l'opération qui consiste, pour une banque, à financer des emplois de moyen et long terme avec des ressources court terme. Les banques

<sup>8</sup> La situation est quelque peu différente dans les pays du Maghreb où les banques ont su développer des portefeuilles moyen et long terme

<sup>9</sup> Ce fut l'erreur, à l'époque, de nombreux programmes « APEX » de crédit aux PME que de tenter de reproduire le « modèle BDD » avec les banques universelles -et de considérer que le seul octroi d'une ligne à moyen terme convaincrerait les banques concernées de chercher une clientèle intéressée par ce type de financement.

apprennent à discerner au sein de leurs ressources de court terme celles qui sont stables et qui peuvent être utilisées sur des durées supérieures à celles du court terme. Ceci se fait progressivement et contraint les banques, en parallèle, à mobiliser activement des ressources, de façon à pouvoir se constituer ce noyau stable qui leur servira dans les financements moyen terme. Tant que ces efforts de transformation n'ont pas donné leurs fruits, les banques ne sauront pas s'engager sur le moyen et long terme<sup>10</sup>.

- La fonction « absorption de risques à moyen et long terme » qui concernait, entre autres, le crédit à des agents économiques nouveaux, l'aide au démarrage de nouveaux projets (Venture Capital et financements de Haut de bilan), l'aide à la restructuration d'anciens projets, etc. Cette fonction des BDD était fondamentale en ce qui concerne le développement du fait des risques plus importants qu'on y trouve. Cette fonction ne fut pas reprise complètement après la disparition des BDD. En l'état des finances publiques des Etats, on peut penser que les successeurs des BDD –banques à vocation développementale et IFD, qui sont toutes à capitaux publics- ont aujourd'hui, *par nature*, une appétence bien moins grande pour le risque développemental que ne l'avaient les BDD d'autrefois.

#### *Fonctions d'accompagnement non financières*

- La fonction « Etude de projets, promotion et recherche de partenariats » qui concernait toute la partie antérieure au financement du projet et toute la partie relation avec des partenaires étrangers ;
- La fonction « Assistance technique après la mise en œuvre des projets » qui concernait le suivi des promoteurs pendant la durée de vie du projet ;
- La fonction « Gestion de projets d'ensemble, coordination d'opérations de crise, etc. » qui concernait ce rôle de catalyseur que jouaient certaines BDD dans des projets multi-pays ou dans des circonstances graves où une coordination entre acteurs différents était nécessaire.

#### Au total : une reprise incomplète

51. Après les réformes, on peut dire que les fonctions des anciennes BDD ne furent pas reprises dans leur totalité par les nouveaux acteurs du secteur financier.

---

<sup>10</sup> La question de la transformation bancaire est abordée en détail dans le Chapitre 8, *infra*.

52. Le tableau ci-dessous fait apparaître, de surcroît, que la reprise de ces fonctions se fit de façon partielle et très inégale dans les trois parties du Continent étudiées ici. Il comporte trois colonnes correspondant aux trois parties du continent. Les lignes correspondent aux fonctions des anciennes BDD. Les cases à l'intersection des lignes et des colonnes donnent les institutions qui purent assumer chaque fonction des BDD –et les manques qui apparaissent aujourd'hui :

FONCTIONS BDD	NZF <sup>11</sup>	ZF <sup>12</sup>	MAROC-TUNISIE
<b>Liquidités à moyen et long terme</b>	*IFD *BVD *MF	*BVD, BVC *ISRFD *MF	*BVC *MF
<b>Risques à moyen et long terme</b>	*IFD *Stés spécialisées *MF	*ISRFD *Stés spécialisées *MF	*Stés spécialisées *MF
<b>Ingénierie financière (Développement)</b>	*IFD *FD	*ISRFD	.....
<b>Etudes-Promotion Partenariat</b>	*IFD *FD	.....	.....
<b>Assistance Technique Exécution de projets</b>	*IFD *FD	.....	.....
<b>Gestion de projets Gestion de crises</b>	*IFD *FD	.....	.....

53. En ce qui concerne la fonction « apport de liquidités moyen et long terme » des anciennes BDD, on peut remarquer que:

- Dans les pays non Zone Franc, l'essentiel de cette fonction fut reprise par les institutions de type « *Development Corporations* » et, plus généralement, de type IFD. Les banques à vocation développementale jouèrent un rôle relativement moins important. La question des liquidités à moyen et long terme se pose donc toujours avec acuité, les IFD devant travailler avec des ressources extérieures qui ne leur sont pas toujours accordées du fait de leur situation financière propre et les banques ne disposant que de faibles marges de manœuvre pour financer du moyen et long terme.
- Dans les pays Zone Franc l'essentiel de la fonction se reporta, à la fois sur les Institutions sous-régionales (ISRFD), sur les banques à « vocation développementale » (BVD) et, dans une moindre mesure, sur les marchés financiers (MF). Ici aussi, la question des liquidités moyen et long terme se pose avec acuité, malgré les prêts de la

<sup>11</sup> Pays sub-sahariens n'appartenant pas à la Zone Franc

<sup>12</sup> Pays de la Zone Franc

BOAD et la présence des guichets refinancement moyen et long terme des deux Banques Centrales ;

- Il n'y eu pas effort pour développer la *transformation* et amener les banques sur le terrain du moyen et long terme, dans la partie subsaharienne du Continent ;
- En Afrique du Nord, les fonctions financières des anciennes BDD se reportèrent sur les banques à vocation commerciale, sur la seule banque à vocation développementale encore en opération et sur les marchés financiers.
- En l'absence des BDD, les nouvelles sources de liquidités moyen et long terme pouvant servir au financement du développement sont ainsi données par le tableau suivant :

Sources de financement moyen et long terme

	Source MLT	Commentaire
<b>Anciennes BDD</b>	Lignes de Bailleurs	Très aisée
<b>Banques</b>	Lignes de Bailleurs	Difficile à utiliser
	Lignes des ISRFD	Facile à mettre en place
	Guichet MT Banque Centrale	Très sélectif
	Transformation	Pas encore entreprise
	Marchés financiers	Difficile à utiliser
<b>IFD</b>	Lignes de Bailleurs	Relativement aisé
	Marchés financiers	Difficile à utiliser
	Compagnies d'assurances	Relativement aisé
	Entreprises (BOT)	Difficile à mettre en place

54. En ce qui concerne la fonction « absorption de risques », on peut dire aujourd'hui que :

- Dans les pays de la Zone Franc, la question de l'absorption des risques développementaux à la suite de la disparition des BDD fut abordée (i) par l'implication de l'Etat et des Bailleurs au sein du capital des banques à vocation développementale (ii) par la création de fonds de garantie à vocation nationale, sous-régionale ou régionale : GARI, FAGACE, FSA, FODEX<sup>13</sup>, etc. Le succès de ces fonds fut inégal.
- En l'absence des BDD, les nouveaux modes d'absorption des risques développementaux sont donnés par le tableau suivant :

<sup>13</sup> Le FSA est une institution de garantie qui couvre également les pays francophones hors Zone Franc en Afrique; le FODEX a cessé de fonctionner il y a quatre mois.

Modes d'absorption possibles des risques développementaux

Mode d'absorption d'un risque	Acteur concerné	Commentaires
Ingénierie juridique et montage	Capacité interne de montage	Inexistante
Capital et réserves de l'institution	Etat et Bailleurs	Insuffisant
Fond de garantie externe	Etat ou Bailleurs	En difficulté
Cautionnement mutuel	Bénéficiaires	Pas encore implanté
Gouvernance interne	Organisation	Dépend du cas

55. En ce qui concerne les fonctions d'accompagnement non financières :

- La réforme des secteurs financiers telle que menée dans les pays de la ZF et du Maghreb a démuné les institutions en charge des financements du développement (banques) de l'accompagnement en amont et en aval des projets financés. On trouve dans ces pays des institutions publiques d'assistance et de promotion des entreprises, mais ces institutions ne sont pas structurellement liées à celles qui travaillent sur les opérations de financement demandées par les entreprises ;
- Les pays n'appartenant pas à la Zone Franc, en revanche disposent d'un type d'institution qui peut jouer ce rôle d'accompagnement.

***Besoins de financement sectoriels non satisfaits***

56. La réforme des secteurs financiers a assaini en général la situation des portefeuilles des banques -mais a clairement créé une situation où sont laissées sans réponse satisfaisante plusieurs catégories de besoins de financement:

- a. Le financement des clientèles considérées comme présentant des risques particuliers : PME, TPE, artisans, femmes, etc.
- b. Le financement du logement social: depuis la construction jusqu'à la location ou la vente de logements;
- c. Le financement des infrastructures, surtout au niveau local ;
- d. Le financement de la production et de la consommation des énergies nouvelles; le financement de la protection de l'environnement ;
- e. Le financement des secteurs de l'économie sociale : associations, mutuelles ;
- f. Le financement des acteurs résidant en zones rurales isolées
- g. Les différentes catégories de financement des productions agricoles
- h. Etc.

57. Les besoins de financement qui figurent sur cette liste ne sont que difficilement satisfaits par des banques –même celles à vocation développementale- et les IFD du fait (i)de la difficulté de disposer de liquidités à moyen et long terme (ii)des réglementations bancaires actuelles en ce qui concerne l'absorption des risques moyen et long terme par les banques (iii)de la relative inexpérience des institutions en matière d'ingénierie de financement.

### ***Conclusion***

58. Le bilan des réformes des secteurs financiers en Afrique appelle quatre observations :

- La *spécificité du financement du développement* n'a pas encore été reconnue comme telle par les réformes des secteurs financiers qui, au contraire, ont posé comme hypothèse de travail que les banques, en tant qu'institutions de financement « universelles », avaient vocation et capacité à financer au travers de mécanismes de marché *tout* type de projet qui leur était proposé. Cette spécificité est donc à définir pour que les politiques de financement du développement soient fondées sur une assise conceptuelle solide. En particulier, la question de la liquidité et des risques nécessairement attachés aux financements du développement mériterait maintenant d'être abordée;
- Les réformes entreprises dans les années 90 ont assaini la partie bancaire des secteurs financiers des pays du Continent. Elles n'ont pas rénové la partie *financière non bancaire* de ces secteurs. Elles n'ont pas non plus concerné les institutions *non financières* et *non bancaires* qui opèrent maintenant dans le domaine du financement du développement. Or toutes ces institutions jouent un rôle financier critique dans le financement du développement. Il convient d'engager des actions pour leur assurer, à elles aussi, un assainissement complet;
- Les fonctions que les BDD exerçaient avant les réformes dans le domaine financier et dans le domaine de l'accompagnement n'ont été reprises que *partiellement* par les nouveaux acteurs qui agissent dans le financement du développement. La répartition de ces fonctions entre nouveaux acteurs varie selon les pays, mais laisse apparaître pour chaque pays des *manques*, c'est-à-dire des fonctions qui n'ont pas été reprises -ou qui l'ont été incomplètement- par les nouveaux acteurs du financement du développement. Un regard neuf sur la question devrait permettre de voir comment certains acteurs d'aujourd'hui –notamment les banques- peuvent *élargir* leur mode d'intervention pour répondre à ces manques.

- Un ensemble de *secteurs clés du développement et de la lutte contre la pauvreté* reste sans financement aujourd'hui -malgré la venue, en complément de l'action des banques, de ces nouveaux acteurs spécialisés dans le financement du développement. Une stratégie d'ensemble donnant les moyens aux différents acteurs de répondre à ces besoins –sur le plan de la liquidité comme sur celui du risque- est nécessaire aujourd'hui.
59. C'est à ces quatre questions que devra répondre toute politique future de soutien aux financements du développement sur le Continent.

## 5. L'Afrique sub-saharienne hors Zone Franc

60. On trouve en Afrique sub-saharienne hors Zone Franc toutes les catégories d'institutions qui financent du développement mentionnées dans les chapitres qui précèdent. On passera en revue ci-après certaines de ces catégories et on étudiera de plus près le cas de l'Afrique du Sud.

### ***Les Banques à vocation développementale***

61. Les banques universelles à vocation développementale sont des banques commerciales qui mettent en œuvre certaines politiques visant à favoriser le développement économique et social du pays. Cette catégorie comprend des banques qui ont eu différents trajets historiques : une grande majorité d'entre elles sont des anciennes banques de développement qui ont développé leurs activités commerciales, notamment dans la collecte de dépôts, comme suite aux programmes de réformes structurelles ; d'autres sont des BDD qui ont été fusionnées avec des banques commerciales. Quels que soit leur parcours, ces banques sont toutes soumises aux régulations prudentielles déterminées par la Banque centrale et sont inspectées régulièrement par l'autorité bancaire. *Elles tentent de concilier les prises de risques supplémentaires auxquelles les conduit l'activité développementale avec les normes imposées par la loi bancaire.*
62. Concernant leurs ressources, ces banques s'appuient sur les dépôts domestiques ainsi que sur les lignes de crédits des bailleurs de fonds internationaux en soutien à leurs activités à vocation développementale. Ces activités visent souvent les secteurs qui sont traditionnellement difficiles à financer, tel que l'agriculture, le logement, l'industrie, et le tourisme. Ces banques interviennent en utilisant des instruments financiers traditionnels - prêts, participations au capital, trade finance. Un exemple de ces types d'intervention est illustré par le système bancaire d'Ethiopie (voir encadré ci-dessous).
63. En outre, ces banques à vocation développementale peuvent apporter une aide sur l'un des besoins du financement du développement: l'accès aux services bancaires en milieu rural. En établissant un réseau plus dense que les banques commerciales, notamment dans les zones rurales où la pauvreté de la population ne garantit pas la rentabilité demandée pour l'ouverture d'une agence, elles augmentent l'accès de la population aux services financiers. Ceci est le cas pour l'Agricultural Development Bank du Ghana qui a établi un réseau important de 46 agences à travers le pays. Cette politique est déterminante tant dans l'apport aux populations

d'une *culture de financière* de base que dans l'encouragement à la mobilisation de l'épargne -qui aide le pays à être moins dépendant des ressources étrangères.

64. Des banques dans cette catégorie pratiquent une politique plus orientée vers l'apport de crédit aux zones rurales, notamment dans le refinancement de la microfinance. Ceci est le cas de plusieurs institutions, comme la Development Bank of Ethiopia, la Centenary Rural Development Bank en Ouganda, et K-REP Bank au Kenya.
65. Des banques qui sont « à vocation commerciale » ont, elles aussi, lancé des activités pour soutenir le développement du pays. Ceci est le cas pour Barclays International, qui a récemment mis en place une structure qui vise à soutenir et à augmenter le nombre de clients PME. Cette structure travaille selon un processus simplifié d'accord de prêt et met à la disposition des PME ses conseillers en affaires.
66. Les institutions éthiopiennes mentionnées ci-dessus fonctionnent ainsi également comme des banques universelles traditionnelles. La vocation développementale qu'elles affichent est soutenue par le fait que l'Etat est leur actionnaire unique –et qu'il peut donc leur demander de financer certaines actions que des banques privées ne financeraient pas.

**Encadré 5.1 :** En **Ethiopie**, le secteur financier comprend 6 banques privées et 3 banques publiques, dont la Development Bank of Ethiopia (DBE) et la Construction and Business Bank (CBB). Ces banques ont une action dans le domaine développemental :

- La DBE, créée en 1970, est entrée en 2005 dans un processus de réorganisation. Ses activités concernent pratiquement tous les secteurs de l'économie. Ses modes d'intervention vont du prêt à court-terme à la prise de participation en passant par le prêt long terme. La seule différence avec le fonctionnement des banques universelles est que la DBE a également dans ses attributions une fonction développementale – et, en particulier, le refinancement des organismes de microfinance.
- La CBB fut créée en 1994 à partir de la Mortgage Bank. Malgré une spécialisation dans le financement de la construction, de l'hôtellerie et du tourisme, la CBB a des activités dans l'ensemble des domaines de la banque universelle.

67. Il faut mentionner ici le cas de l'Afrique de Sud. En août 2002, le secteur financier du pays s'est doté d'une *charte* identifiant les objectifs du secteur en ce qui concerne le développement du pays et notamment l'incorporation des populations noires ou défavorisées dans l'économie en augmentant leur accès aux services financiers. Cette disposition fait partie de l'initiative du Black Economic Empowerment (BEE) qui est à l'origine de la rédaction d'une charte propre à chaque secteur de l'économie<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Sur l'Afrique du Sud, voir infra.

### Leçons tirées de l'expérience

68. La difficulté d'incorporer des opérations à vocation développementale dans le cadre de travail d'une banque soumise, par définition, à la loi bancaire est évidente. D'un côté, le développement relève la plupart du temps d'actions à moyen ou long terme affectées d'un risque particulièrement élevé et produisant une rentabilité souvent différée. De l'autre, l'activité commerciale de ces banques est soumise à des contraintes de court terme importantes en fait de provisionnement, de reconnaissance de revenus, d'utilisation de fonds propres, etc.<sup>15</sup> Il apparaît ainsi difficile de financer du développement au travers d'une banque. Malgré l'intérêt montré par Barclays à développer une clientèle PME, et l'initiative du secteur financier sud africain, cette tendance reste minoritaire parmi les banques à vocation commerciale.
69. En fait, les seules banques qui purent entreprendre d'une façon importante des activités de financement du développement dans ces pays furent des banques *publiques* -dont la cause fut plaidée par l'Etat auprès des Commissions bancaires. Le capital majoritairement public constitue pour ces banques une première ligne de défense en ce qui concerne l'absorption des risques développementaux.
70. La question que pose cette catégorie d'institutions est donc celle du *domaine de compatibilité* entre la loi bancaire et ses contraintes et le financement d'actions de développement. La loi bancaire donne-t-elle aux banques une marge de manœuvre suffisante pour que celles-ci puissent financer des actions de développement ? Ou, au contraire, la Banque Centrale tolère-t-elle des manquements à la loi bancaire dans le cas du financement d'actions de développement ? Et, dans ce cas, qui juge de la limite à ne pas dépasser ? On reviendra sur ces questions dans le Chapitre 7 (Pays de la Zone Franc) et dans le Chapitre 8 (Eléments d'un plan d'action).

---

<sup>15</sup> Les lois bancaires imposent à chaque prêt un niveau de *provisionnement* dépendant de la qualité de l'emprunteur et de la manière dont le prêt est remboursé. Les paramètres qui déterminent ces contraintes sont fixés de façon générale, sans cas particulier ni exception pour des acteurs économiques particuliers. Ces lois interdisent, dans des circonstances qu'elles définissent, que l'on *comptabilise les intérêts* d'un prêt qui apparaît très compromis. Enfin, elles déterminent pour chaque prêt le niveau de *fonds propres* qui doit être « figé » pour soutenir ce prêt. De ce fait, une banque n'a pas intérêt à maximiser le volume de prêts qu'elle accorde, mais bien plutôt à *optimiser* la composition de son portefeuille en fait de « consommation » de fonds propres.

### ***Les sociétés financières (Development Corporations)***

71. Cette catégorie d'institutions financières est particulière à l'Afrique anglophone. Ce sont des sociétés (Corporations) non soumises à la loi bancaire qui travaillent comme des sociétés financières spécialisées dans le développement. Elles ont été créées par une loi, appartiennent à l'Etat et sont contrôlées par le Parlement.
72. Comme les anciennes BDD, les *Development Corporations* accordent des prêts à moyen et long terme. Elles interviennent également comme apporteurs de conseil, d'assistance technique et de capital risque, ce que ne font pas les banques. Du fait de leur vocation, elles sont supposées être moins *risk averse* que les banques. Elles s'autofinancent par le biais de leurs fonds propres, de lignes de crédit des banques commerciales et de lignes de crédits de bailleurs de fonds internationaux qui soutiennent leurs activités développementales. Leur tâche est facilitée par le fait qu'elles n'ont pas à se soumettre aux dispositions contraignantes de la loi bancaire.

#### La National Development Corporation (Tanzanie)

73. Cette institution est toujours en activité aujourd'hui depuis sa création en 1962 comme « *Economic development organization* ». La NDC a pour objectif « d'initier, de développer et de guider la mise en œuvre ... de projets en partenariat avec le secteur privé ». Elle est l'agence d'exécution du gouvernement pour des projets publics de développement : régulation de la Export Processing Zone et des ports francs du pays, coordination du projet du Mtwara Development Corridor mis en œuvre au titre de la Special Development Initiative de la SADCC. etc.
74. La NDC –dont l'activité sur les trois dernières années (2003-2005) vient d'être évaluée- présente un cas intéressant d'institution financière considérant en fait que *sa vraie vocation est de jouer le rôle de « bras séculier » de l'Etat pour entreprendre des actions de développement économique que la puissance publique, du fait de sa structure même, ne peut envisager d'entreprendre*. La NDC intervient, par exemple, dans le secteur du *textile* (recherche d'une meilleure intégration verticale de l'industrie en Tanzanie), dans celui du « *small scale mining* » (recherche d'une rationalisation d'un secteur éclaté du fait de la petite taille des opérateurs), dans celui de *l'investissement étranger* dans le pays ou dans celui de projets internationaux comme celui du Mtwara Development Corridor. Toutes ces interventions sont celles d'une société financière de développement, c'est-à-dire d'une société de promotion économique dotée, de surcroît, de possibilités de mobilisation et d'intervention financières dans les projets.

### Botswana Development Corporation (Botswana)

75. La BDC a été fondée en 1970; son capital est détenu par l'Etat ; son Conseil d'administration est nommé par le Gouvernement. Son objectif social est d'assister l'établissement et le développement des entreprises commerciales viables au Botswana. Elle se veut leader des financements d'investissement et de développement. Ses produits sont : participations au capital, prêts et location de propriétés commerciales, industrielles et résidentielles.
76. Comme la NDC en Tanzanie, la BDC se positionne par rapport à un objectif final développemental qui est *financier* mais non bancaire ; elle n'adopte ni le profil ni la terminologie de banque. Elle compense sa non-appartenance au secteur bancaire par une soumission volontaire à un ensemble strict de règles de fonctionnement et de gouvernance.
77. Conformément à ce positionnement financier, la Botswana Development Corporation dit suivre une politique de recherche de rentabilité. En 2004, elle réalise un bénéfice avant impôts de 65,5 millions de Pula (soit environ 11 millions d'euro), ce qui représente une évolution de 9% par rapport aux chiffres de l'année précédente. La politique de réévaluation des risques dans son portefeuille d'investissements est à l'origine de ces résultats. Actuellement, de nombreux projets sont en cours d'évaluation, que ce soit dans le secteur de la manufacture, des services ou de l'immobilier (environ 200 millions de Pula – 33,6 millions d'euros – seront nécessaires au financement de ces projets). Avec l'adoption d'un nouveau Plan Stratégique – qui s'étend jusqu'en juin 2007 –, la BDC souhaite axer sa politique sur un « Marketing agressif » ainsi que sur une nouvelle extension de ses produits de financement.

### La Lesotho National Development Corporation (Lesotho)

78. La LNDC, créée en 1967, fut réorganisée en 2000. Son unique actionnaire est l'Etat. Elle a pour objectif de faciliter les investissements étrangers au Lesotho. Elle participe, de surcroît, activement au développement de l'économie du Lesotho en assurant la promotion et le développement des industries et du commerce afin d'augmenter le niveau de revenu et les opportunités d'emploi du pays.
79. A la fin de son exercice 2003, la LNDC enregistrait une croissance soutenue de son activité. Grâce à 9 projets d'expansion réalisés sur l'année d'exercice 2002-2003, la LNDC favorisa la création d'environ 6 000 emplois dans tout le pays. Ses efforts marketing permirent de sensibiliser les investisseurs étrangers aux différentes opportunités du Lesotho, ce qui engendra une augmentation des Investissements Directs à l'Etranger (IDE) dans le pays. Avec la fin des accords multifibres de 2004, une grande partie du secteur de l'industrie textile se fragilisa, entraînant la perte de quelques 4800 d'emplois. La LNDC réorienta alors sa politique

d'investissement et de provisionnement. Sa restructuration est prévue prochainement.

80. A la fin 2005, la LNDC signa un accord de coopération avec l'Industrial Development Corporation (IDC), basée en Afrique du Sud. Le but de cet accord fut d'instaurer une entraide entre les deux organisations, membres de la Communauté Sud-Africaine pour le Développement, pour traiter des problèmes auxquels elles peuvent être confrontées. Cet accord apporte un effet de levier aux actions de la LNDC grâce à un partage des compétences et à la formation de ses cadres par l'IDC. L'accord prévoit, en outre, l'ouverture d'une nouvelle ligne de crédit de l'IDC en faveur de la LNDC.

#### L'Industrial Commercial Development Corporation (Kenya)

81. L'Industrial Commercial Development Corporation (ICDC) est une des plus importantes institutions financières du Kenya. C'est un des piliers de l'Etat dans le financement du développement de l'économie nationale. Son rôle se résume à une participation financière dans différentes industries, présentes dans le pays et dont les besoins de développement sont reconnus. Ses principaux moyens d'intervention sont les « venture capital », la participation aux joint ventures et l'assistance aux PME, etc.
82. La politique de privatisation du Kenya a contraint l'ICDC à céder certains de ses actifs. Ce processus s'inscrit dans la volonté du gouvernement d'amener les capitaux étrangers vers le Kenya. L'ICDC a ainsi cédé ses participations au sein de 35 sociétés kényanes aux capitaux desquels elle participait.

#### Leçons tirées de l'expérience

83. Dans un monde où la banque est désormais soumise à des contraintes fortes, ce type de société financière non bancaire -les *Development Corporations* (DC)- pourrait représenter un modèle d'institution pour le Financement du développement. Il convient à la mise en œuvre de politiques économiques spécifiques, au développement de projets demandant une coordination entre ministères, à la promotion de l'investissement étranger, à la recherche de partenaires étrangers, etc.
84. Les *Development Corporations*, cependant sont confrontées à quatre problèmes principaux:
- Les DC constituent un bras séculier de l'Etat pour la mise en œuvre de politiques économiques sectorielles. Elles ne peuvent cependant améliorer une politique qui aurait été mal formulée. En tant qu'acteur en charge de la mise en œuvre de ces politiques, les DC n'ont qu'une influence réduite sur leur *formulation*.

- Elles doivent trouver les *ressources stables* qui –en sus des ressources temporairement apportées par les Bailleurs- leur permettront d’agir de façon durable. Contrairement aux banques, les DC n’ont pas accès au marché monétaire interbancaire pour se refinancer, ni aux dépôts du public. Cependant :

\*Certaines ont accès aux *marchés financiers*, mais ceci ne représente une solution que pour autant que ces marchés existent, qu’ils aient une profondeur suffisante et que la DC ait acquis une bonne notation. *La problématique d’ensemble des DC est ainsi étroitement liée à celles des marchés financiers nationaux et régionaux.*

\*Les DC peuvent également effectuer des *placements privés* d’obligations qu’elles émettent, d’où l’importance de leurs relations avec le secteur des assurances et de la prévoyance dans leur pays.

\*La question de leur *capitalisation* est également d’une importance stratégique. Pour effectuer le travail qui leur est demandé les DC doivent avoir été préalablement capitalisée à un niveau acceptable pour la nature de leur mission.

- Les DC sont confrontées aux mêmes problèmes de risques développementaux que les banques à vocation développementale – sauf qu’en l’absence de normes prudentielles et de contrôle des Commissions bancaires, elles sont laissées libres de déterminer le niveau de risque qu’elles souhaitent absorber. Créées par la loi, les DC sont, en théorie, détachées de toute contrainte externe, *donc de toute discipline imposée de l’extérieur. Faute de loi régissant les DC fonctionnant sur le modèle des lois bancaires, ces institutions ne peuvent donc que s’auto-imposer des limites et des contraintes dans leur gestion.*
- Les DC ont des métiers qui sont à la frontière entre le secteur privé et le secteur public. *Elles doivent donc disposer d’un personnel qui est formé à la fois sur les techniques et les procédures de financement du public et sur celles du privé.*

85. Les modalités juridiques et financières de travail des *Development Corporation* en Afrique pourrait gagner à être étudiées à partir des modèles de « *Development Corporations* » existant aux Etats-Unis. Les « *Development Corporations* » américaines sont des institutions financières *locales* dont l’objectif est le financement de la redynamisation de l’environnement économique et social local. Ces institutions apportent également des réponses concrètes à des problèmes non financiers tels que l’éducation, l’assistance, la formation, etc.

**Encadré 5.2 : La Hilltown Community Development Corporation**

Depuis près de vingt ans, la Hilltown Community Development Corporation (Hilltown CDC) participe au développement de petites communautés dans l'ouest du Massachusetts. Son but est la création d'emplois dans ces villes, considérées comme isolées, grâce au développement et à l'installation d'entreprises.

Les programmes de la Hilltown CDC s'adressent uniquement à ceux qui désirent monter une affaire dans la région. Ses programmes permettent la formation des personnes souhaitant créer leur structure, l'assistance technique pour suivre les évolutions de ces structures. La Hilltown CDC prête à moyen terme à ces entrepreneurs des sommes allant de 500 à 15 000 dollars. Les remboursements sont personnalisés en fonction des besoins.

La Corporation a mis en place des « Housing Programs ». Grâce à ces programmes, les habitants des différentes Hilltowns ont accès à des prêts et une assistance personnelle pour réhabiliter et rendre salubre leurs logements. D'autres prêts servent à l'achat d'habitation pour ceux qui n'en ont pas les moyens. Un dernier programme prévoit de développer la location et la vente de logements à bas coût pour les foyers à revenus faibles ou modérés.

La Hilltown CDC offre aux communautés des programmes de services sociaux à destination des personnes âgées et des jeunes filles. Le Hilltown Elder Network (HEN) permet aux vieilles personnes isolées et délaissées d'être assistées dans les tâches quotidiennes. Le Health Outreach Program for Elders (HOPE) permet de satisfaire tous les besoins médicaux que peuvent avoir les plus âgés. Les jeunes filles ont accès à un programme de développement de la créativité en plus de leur cursus scolaire.

Le cas de la Hilltown CDC n'est pas isolé. De nombreuses Corporations semblables existent sur le même modèle, certaines pour relancer l'activité économique et sociale d'un quartier, d'autres pour développer un groupe de villes dépeuplées. Les « Development Corporations » s'organisent toutes sur un modèle hiérarchisé. Elles répartissent leurs activités selon les domaines dans lesquels elles interviennent et se réunissent sous forme de groupe de développement pour avoir une plus grande stabilité financière.

***Le financement de la construction et du logement***

86. La question du financement de l'habitat est une question cruciale dans tous les pays de cette zone géographique. De nombreuses IFD, créées par les gouvernements, ont tenté d'aborder ce problème et participent au développement du secteur immobilier sous la dénomination de « Housing Corporation ».

**National Housing Corporation (Tanzanie)**

87. La National Housing Corporation (NHC) est une entreprise publique créée en 1962. La forme actuelle de la NHC vient de sa reconstitution à la suite d'un « Act » du Parlement tanzanien, promulgué en 1990. Cette

reconstitution a élargi le rôle de la NHC et lui permet de promouvoir le secteur immobilier.

88. Actuellement, la NHC joue un rôle prépondérant dans le développement et la gestion de tous les types de biens immobiliers en Tanzanie. Son activité concerne aussi bien les logements individuels que les locaux commerciaux. La NHC est considérée comme le premier promoteur immobilier du pays présent dans toutes les grandes agglomérations du pays. Les biens immobiliers construits sont ensuite revendus à différents niveaux de prix.

#### La Malawi Housing Trust

89. La Malawi Housing Corporation (MHC) a été créée en 1963 par l'Etat. Son objectif réside dans le développement, la construction et la gestion du secteur du logement. En raison d'une mauvaise gestion des fonds qui lui étaient attribués et d'un ciblage inefficace des besoins en logement à l'échelle nationale, la MHC a connu des difficultés importantes de fonctionnement. La pauvreté croissante dans le pays eut également des effets négatifs sur les remboursements des emprunteurs.
90. Le gouvernement mit en place récemment le Malawi Housing Trust Fund qui complètera l'action de la MHC. Le fait que la MHC puisse faire construire des logements ne signifie pas que ces logements trouveront preneurs parmi les familles défavorisées. Le fond est ainsi une entité indépendante de la MHC qui a pour objet de racheter les logements construits par la MHC et de les commercialiser au moyen de prêts à bas taux. L'Etat compte sur différents Bailleurs pour abonder ce fonds dont les statuts du fonds précisent cependant qu'il doit être financièrement autonome à long terme.
91. Bien qu'inscrite dans la liste des institutions devant être privatisées – Divestiture Sequence Plan (DSP) approuvée en 1997 par le Cabinet de la Commission de Privatisation, la Malawi Housing Corporation n'a pas encore été privatisée.

#### Leçons tirées de l'expérience<sup>16</sup>

92. Sur un plan financier pur, l'habitat ne devrait pas présenter de spécificité particulière par rapport, par exemple, à l'investissement à moyen terme des entreprises. Les besoins sont les mêmes : disposer de ressources longues et couvrir le risque sur une longue période. Les mêmes institutions pourraient donc servir à financer tant l'investissement industriel que l'habitat.
93. Pourtant, dans la plupart des pays, le financement de l'habitat est en général confié à des institutions financières spécifiques. La raison en est

---

<sup>16</sup> La question du financement de l'habitat sera abordée pour la Zone Franc, paragraphe 169 à 172, *infra*.

double : (i) le financement de l'habitat met en jeu les questions *foncières* –qui ont leur spécificité propre (ii) le financement de l'habitat est plus complexe que le financement de l'investissement industriel en ce qu'il doit *articuler financements et risques de court terme (construction) et financements et risques de long terme (vente)*

94. Le principal obstacle au développement du financement de l'habitat est le manque de ressources longues *stables*. Le financement de l'habitat doit être le fait de sociétés financières spécialisées *qui travaillent en coopération avec le secteur bancaire et ses abondantes ressources*. *C'est la raison pour laquelle le secteur bancaire doit apprendre à financer le moyen et long terme. En incluant progressivement ce secteur dans le financement de l'habitat, on se dotera des ressources longues stables nécessaires*. C'est là le rôle de l'apprentissage à la *transformation bancaire*<sup>17</sup> dont il sera question dans les différents chapitres qui suivent<sup>18</sup>.

### ***Les institutions nouvellement créées***

95. Plusieurs pays africains ont décidé de créer tout récemment des institutions nouvelles à partir d'institutions et de fonds déjà existants et ne fonctionnant pas de façon satisfaisante.

#### Angola

96. La dernière de ces créations<sup>19</sup> eut lieu en Angola en Mars 2006. Il s'agit de la Banque de Développement de l'Angola qui prend la succession du Fonds de Développement Economique et Social (FDES) dont elle hérite du patrimoine et du personnel. La BDA se voit financée par l'attribution de 5% des revenus pétroliers du pays. Malgré la présence du mot « banque » dans sa raison sociale, la BDA, n'est soumise ni à la loi bancaire ni à la Banque centrale du pays. Elle n'est donc pas une banque au sens où on l'entend aujourd'hui.
97. L'annonce de la création de cette « banque » s'est faite lors d'une visite des représentants du Fonds Monétaire International en Angola. Le FMI mit en garde le gouvernement et déclara que cette nouvelle « banque » de développement était un « pas en arrière » dans l'évolution économique du pays.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Voir Chapitre 4 et Chapitre 8.

<sup>18</sup> Comme on le verra dans le Chapitre 7, ce sont des *banques* qui, dans les pays de la Zone Franc, financent l'habitat. Les deux zones –Zone Franc et reste de l'Afrique- ont ainsi adopté des approches *opposées* pour ce type de financement, l'une se fondant exclusivement sur des banques et l'autre exclusivement sur des IFD.

<sup>19</sup> Communiqué du Conseil des Ministres du 15 Mars 2006.

<sup>20</sup> « Angola set up a Development Bank against IMF advice, » Afrol News, 10 avril 2005, <http://www.afrol.com/articles/18798>.

### Namibie

98. La Development Bank of Namibia fut créée en 2001 par la fusion de la National Development Corporation et du Development Fund of Namibia
99. L'Agricultural Bank of Namibia fut transformée en Agribank en 2003; son objet : prêter à des personnes ou à des intermédiaires financiers; elle ne reçoit pas de dépôts du public; sauf de ceux autorisés par le gouvernement; elle ne peut être liquidée sauf par acte du parlement ; pas de reporting autre qu'envers le Ministère. Malgré sa raison sociale, cette institution n'est donc pas une banque au sens où on l'entend aujourd'hui.

### Leçons tirées de l'expérience

100. Les institutions mentionnées ci-dessus, tout comme les Development Corporations analysées plus haut, ont été créées par l'Etat par une loi. Elles ont souvent été créées à partir d'une ancienne institution financière qui avait été elle-même en difficulté. Elles ne sont soumises ni à la loi bancaire ni à l'inspection de la Commission bancaire.
101. Au-delà du débat sur le fait de savoir si ces créations correspondent ou pas à un « retour en arrière » sur le plan de l'évolution des secteurs financiers, on peut dire que les créations émettent un double signe :
- Elles montrent le besoin que les Etats africains ont de disposer d'institutions financières qui, n'étant pas banques, ne sont pas soumises à une loi bancaire qui ne prendrait pas en compte certaines contraintes propres du développement ;
  - Elles soulignent *le manque d'information* des décideurs quant aux solutions à apporter aux problèmes de financement du développement en Afrique. Face à une situation où la question du financement du développement n'a pas reçu de légitimité – notamment des institutions de Bretton Woods- les Etats n'ont souvent le choix que de recommencer les expériences d'hier.
102. Comme précédemment, la question est de savoir si les institutions financières nouvellement créées dans ces pays sauront s'imposer à elles-mêmes la qualité de gouvernance et la rigueur indispensable à toute gestion prudentielle du risque, alors même que les institutions qu'elles remplacent n'ont pas pu le faire. La question des ressources à long terme, en revanche, ne semble pas se poser dans le cas de l'Angola.

### ***Un cas particulier de mixité***

#### La Development Finance Company of Uganda (Ouganda)

103. La DFCU, en Ouganda, a été créée en 1964 sous la forme d'une banque de développement. Elle connut une faible activité dans les années 70 et fut restructurée en 1984. Dans les années 90, la structure de l'actionnariat changea substantiellement et, en 1994, la DFCU prit le contrôle de l'Uganda Leasing Company. Entre 1998 et 1999, le Groupe DFCU fut restructuré et prit le contrôle en 2000 de la Sun Trust Bank, formant ainsi l'institution que l'on connaît aujourd'hui sous le nom de DFCU Bank. La collecte de dépôts a permis à la DFCU de réduire sa dépendance vis-à-vis des bailleurs de fonds, mais l'a, en contrepartie, soumise à la loi bancaire en 1993.
104. A l'heure actuelle, la DFCU se compose de *deux entités* distinctes coiffées par un holding. Il y a, d'une part, la banque dite commerciale, soumise à la législation de 1993, qui représente 40% de l'activité totale et, d'autre part, une institution financière de développement « non bank » qui représente les 60% restants en partenariat avec plusieurs agences de développement ; cette partie regroupe des activités de prêts immobiliers, de leasing et de financement à terme.

### ***Le cas de l'Afrique du Sud***

105. L'Afrique de Sud est unique en plusieurs sens. Le système financier du pays comprend 5 institutions de financement de développement qui ont été créées par des actes législatifs et qui appartiennent à l'Etat. Chacune dispose de sa propre charte, modifiée périodiquement par des amendements, qui identifie clairement ses objectifs en ce qui concerne le développement du pays. Chaque institution est capitalisée par l'Etat, mais doit s'autofinancer. On étudiera ici deux de ces institutions : la DBSA et l'IDC.

#### La Development Bank of Southern Africa (DBSA)

106. Créée en 1983 par le DBSA Act, la Development Bank of Southern Africa a pour fonction le développement durable économique et social de la région en finançant les infrastructures économiques, sociales et physiques. Révisé en 1993, le DBSA Act a permis de changer le rôle et la fonction de la DBSA en prenant en compte le développement du système financier qui avait pour but d'utiliser de la manière la plus efficiente les ressources financières à disposition. En 1997, le mandat de la DBSA changea à nouveau dans la mesure où il devint nécessaire de reconstituer la DBSA pour promouvoir, faciliter et mobiliser le développement socio-économique dans la région sud-africaine, tout en mettant en place les principes d'efficacité, d'équité, de transparence et de responsabilité en même temps.

107. Aujourd'hui, DBSA appartient toujours à l'Etat. Sa mission principale est d'aider, autant financièrement que par un rôle d'accompagnement, la création d'infrastructures dont le but est de satisfaire les besoins en Afrique du Sud. Cependant, dans la mesure où tout le système financier de développement est dans une phase d'évolution, le mandat de la DBSA doit également s'inscrire dans ce processus. En plus de son objectif primaire de développement des infrastructures (économiques, sociales et institutionnelles), la DBSA s'intéresse aussi aux besoins financiers ruraux à court et moyen terme pour un futur proche. Elle cherche donc à amplifier l'implication du secteur privé dans tous les domaines qu'elle développe en servant de catalyseur aux différentes actions de développement entreprises dans le pays.
108. La stratégie de DBSA a souvent consisté à aller au-delà de son mandat pour accroître l'impact de ses actions dans le développement des infrastructures. Il lui a fallu passer outre le risque financier conventionnel, enrichir ses relations et renforcer sa position financière pour atteindre ses objectifs de développement.
109. Son orientation à la fois d'institution financière autonome (avec une orientation bancaire stricto sensu) et d'institution de développement génère bien souvent des difficultés dans l'évaluation des projets. Ceci est amplifié par le fait que les compétences de son personnel sont orientées vers l'aspect développemental. Ce dilemme touche le cœur même des futures affaires de la DBSA que ce soit au niveau de l'identification des marchés (aspect rentable contre aspect développemental), de la répartition géographique, des priorités de soutien, de la gestion du risque ou encore l'implication dans les infrastructures institutionnelles. Pour l'heure, le gouvernement sud-africain souhaite voir l'aspect « développement » maintenu dans un environnement de type bancaire.

**Encadré 5.3: La DBSA et les infrastructures**

La DBSA a récemment participé au refinancement de l'infrastructure dans la zone de Msunduzi, elle a co-financé les capacités de construction des deux Comités de Développement dans la zone métropolitaine de Durban. Après les récentes inondations, elle a participé au programme de reconstruction de la zone du Parc National Kruger. Elle a par ailleurs prévu de prendre part à un projet de construction touristique dans la région de Letsatsi ainsi qu'à une aide au développement pour les zones urbaines et agricoles de Buffalo City.

**L'Industrial Development Corporation (IDC)**<sup>21</sup>

110. L'Industrial Development Corporation fut créée en 1940 en réponse à un manque de financement dans les industries textiles et agroalimentaires. Jusqu'en 1997, l'IDC limitait ses financements aux secteurs agricoles,

<sup>21</sup> Une des missions de terrain exécutée pour la présente étude eut lieu à l'IDC

miniers, industriels et immobiliers. Aujourd'hui, grâce au Groupe auquel elle appartient, elle a étendu son activité au secteur tertiaire. Les objectifs d'IDC sont de créer de l'emploi, développer les PME et d'accélérer le Black Economic Empowerment (BEE). L'institution s'autofinance et n'est pas soumise aux contrôles de la Banque Centrale. Elle fonctionne comme une entreprise, payant des impôts et versant des dividendes à son (unique) actionnaire, l'Etat.

111. L'institution reste sous la seule tutelle du Parlement et doit lui présenter chaque année son budget et son bilan.
112. A l'heure actuelle, l'IDC cherche à promouvoir un développement et une innovation durables aux niveaux commercial et industriel sur tout le Continent. Elle accompagne déjà 89 projets évalués à 2 milliards de Rand (soit 262 millions d'euros) dans 28 pays, hormis l'Afrique du Sud,
113. L'IDC se divise en plusieurs « Strategic Business Unit » (SBU) qui sont organisées par secteur tels que la chimie, le textile, la métallurgie, l'agroalimentaire ou encore la finance. L'expertise développée au sein de chaque SBU permet à l'IDC de mieux évaluer les risques inhérents au projet concerné et lui permet de prendre des risques que les banques commerciales ne s'autorisent pas. Toutefois, ces dernières finissent souvent par intervenir dans les projets initiés par l'IDC.
114. L'IDC assure qu'elle n'entre pas en compétition avec le secteur bancaire. Bien qu'ayant une certaine expertise, elle reconnaît son rôle de guider les banques commerciales à prendre le relai, en libérant ainsi ses ressources (financières et humaines) pour d'autres activités et secteurs. De fait, l'IDC dit coopérer souvent avec les banques commerciales, pour partager les risques d'un projet ou pour apporter d'autres instruments financiers que les banques commerciales ne peuvent pas fournir.
115. L'IDC s'est récemment engagée dans des mesures de « *capacity-building* », à la fois au sein de sa population nationale et parmi ses pairs. En 2006, elle a établi une Ecole visant à améliorer la capacité des entrepreneurs sud-africains à gérer leurs affaires financières, notamment pour les PME en stade d'expansion. L'Ecole n'est qu'une partie de la stratégie de l'institution. D'autres initiatives cherchent à lier les nouveaux entrepreneurs noirs avec des opérateurs plus expérimentés dans le domaine en utilisant, par exemple, des contrats qui conditionnent le financement d'IDC à l'apport d'une assistance technique par les opérateurs expérimentés en faveur d'entrepreneurs noirs.
116. L'IDC s'est engagée à aider des IFD d'autres pays, dans plusieurs domaines et notamment dans l'amélioration des systèmes de gouvernance et management, par des accords d'Assistance technique. Comme indiqué plus haut, l'IDC travaille ainsi aujourd'hui en partenariat avec la LNDC,

basée au Lesotho. Elle garantit une assistance technique à cette dernière. L'Afrique du Sud a un rôle important dans le « New Partnership for Africa's Development » (NEPAD) et l'Etat utilise l'IDC comme son principal d'intervention pour trouver des opportunités de développement dans les autres régions d'Afrique.

117. L'IFD se dit indépendante vis-à-vis du gouvernement puisque le processus de décision sur chaque projet est interne. Ses dirigeants sont cependant nommés par le gouvernement, ce qui limite sérieusement la portée de cette indépendance. Elle reste sous la supervision de Parlement : elle doit soumettre son plan annuel pour l'année à venir (contrôle ex-ante) ainsi que son rapport des activités de l'année dernière (contrôle ex-post) tous les ans.

#### Leçons tirées de l'expérience

118. Le cas de l'Afrique du Sud doit être traité, en ce qui concerne la question des IFD, différemment de celui des autres pays du Continent :

- L'action des IFD est depuis longtemps pensée dans sa globalité en Afrique du Sud ; elle s'inscrit dans une solide *culture solide du financement du développement* et dans la cohérence d'une politique d'ensemble définie par le Ministre des Finances dès 1999 ;
- Le pays présente des caractéristiques économiques particulières du fait de la présence simultanée d'une économie en développement ayant de forts besoins financiers encore non satisfaits et d'une économie avancée fondée sur une base industrielle solide et un secteur « services financiers » très dynamique;
- La diversité ethnique a conduit les gouvernements successifs du pays à privilégier le travail de développement *au niveau local* –et non pas seulement au niveau national, ce qui est unique sur le Continent;
- Le paysage bancaire et financier du pays est riche et diversifié : présence d'un grand nombre de banques internationales, multiples institutions de microfinance, ONG, fondations d'entreprise, etc.,...

119. Au-delà de sa richesse, la question fondamentale que pose le modèle sud-africain en ce qui concerne les IFD est celle de son *applicabilité aux autres pays du Continent*. Il n'existe aucun pays du Continent qui dispose de marchés financiers semblables à ceux de l'Afrique du Sud –marchés qui seraient capables d'assurer aisément le refinancement des IFD nationales. Sur un autre domaine, celui de la *gouvernance*, aucun pays du Continent ne dispose, comme l'Afrique du Sud, de la combinaison d'une économie développée avec une économie en développement –combinaison qui assure que les institutions financières du développement travaillant dans l'économie du développement restent néanmoins tenues de se soumettre

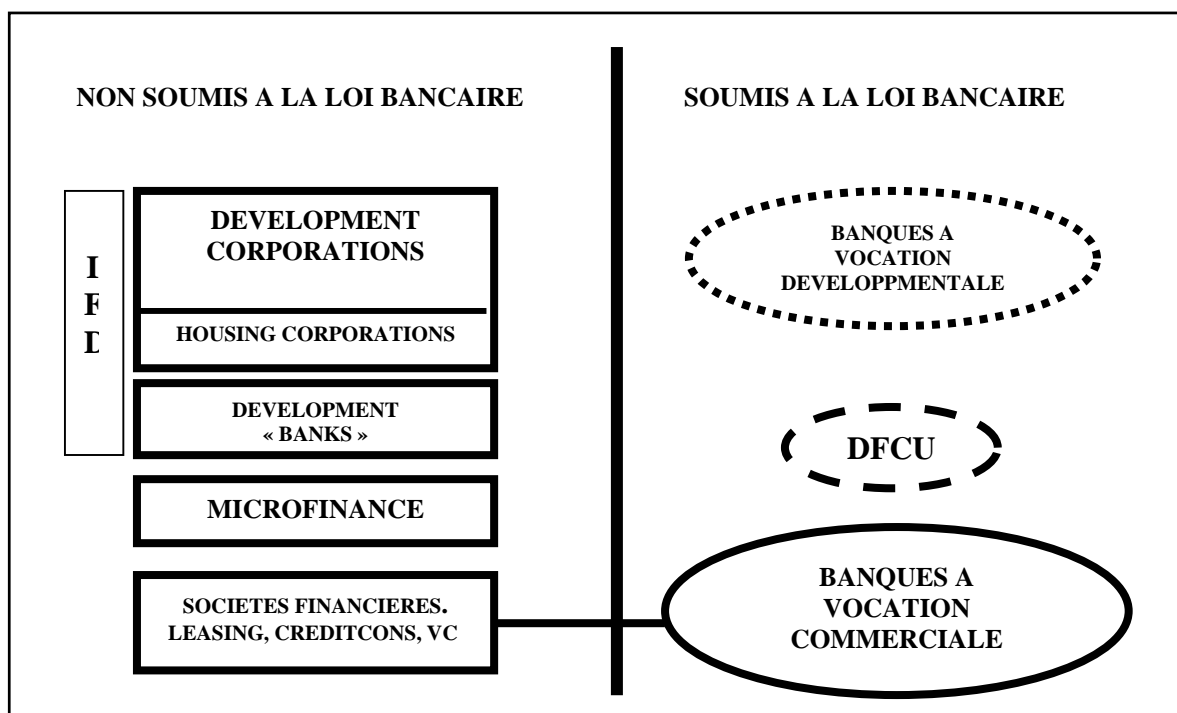
aux mêmes contraintes que celles qui existent dans le secteur de l'économie développée.

120. Si le modèle sud-africain reste difficilement transposable à d'autres pays du Continent, il pourrait néanmoins être doublement utilisé dans la problématique du financement du développement. Il pourrait être utilisé comme *source d'expérience et d'innovation*, notamment en fait de gouvernance, pour les IFD des autres pays du Continent. Il pourrait jouer le rôle de *force d'entraînement* pour le développement d'IFD dans les autres pays de la sous-région, en particulier ceux de la SADCC.

### **Conclusion**

121. La situation dans les pays africains sub-sahariens n'appartenant pas à la Zone Franc se présente, de façon schématisée, par le diagramme suivant :

Le financement du développement dans les pays sub-sahariens n'appartenant pas à la Zone Franc



## 6. Le Maroc et la Tunisie

122. Le cas de la Tunisie et celui du Maroc sont intéressants à analyser en ce qui concerne les financements du développement. Les Banques de Développement opérant dans ces pays furent laissées en fonctionnement pendant un certain temps, malgré l'adoption des nouvelles lois bancaires plus rigoureuses. En fait, à partir du moment où ces lois furent adoptées, la pression exercée sur ces institutions pour qu'elles se mettent en conformité avec la loi bancaire augmenta alors même que les banques commerciales prenaient le relais et finançaient certains secteurs économiques auparavant réservés aux BDD. Aujourd'hui, c'est l'ensemble des anciennes institutions de développement qui a disparu –mais non sans laisser un certain nombre de *nouveaux* problèmes de financement du développement sans réponse.

### *Le Maroc*

123. Au lendemain de l'indépendance du Maroc en 1956, les bases d'un système bancaire national furent mises en place. La Banque du Maroc (Bank al Maghrib) fut instituée le 30 juin 1959 pour se substituer à la Banque d'Etat du Maroc et assurer la fonction de Banque Centrale.

### Les Organismes Financiers Spécialisés

124. En 1967, une loi relative à la profession bancaire et au crédit fut promulguée. Elle a permis une définition plus précise de l'activité des banques, la délimitation des attributions des autorités de tutelle et de surveillance et l'institution d'une réglementation plus appropriée. Cette loi établit une distinction très nette entre les Banques Commerciales qui pouvaient collecter des dépôts et qui avaient pour objet d'effectuer des opérations de crédit et les trois Organismes Financiers Spécialisés (OFS), qui étaient régis par des textes propres et qui concouraient au financement de l'investissement de secteurs particuliers. Ces OFS étaient : la Banque Nationale de Développement Economique (BNDE) pour le financement à moyen et long terme du tissu industriel marocain, la Caisse Nationale du Crédit Agricole (CNCA) et le Crédit Immobilier et Hôtelier (CIH).

### La réforme de 1993

125. Une nouvelle loi bancaire en 1993 introduisit un concept nouveau inspiré des expériences internationales, celui de banque universelle. En vertu de cette loi, les banques commerciales peuvent exercer et commercialiser l'ensemble des produits et services bancaires. Cette nouvelle notion annule la spécialisation établie entre les banques commerciales et les OFS.

126. Comme dans les autres pays du Continent, les principales mesures de réforme du secteur financier prises à ce moment furent : le désencadrement du crédit, la suppression progressive des emplois obligatoires, la libéralisation des taux d'intérêt débiteurs et le lancement d'un marché des changes interbancaire.
127. Une *nouvelle* loi bancaire est annoncée par Bank Al Maghrib pour 2006. Elle prévoit que, pour renforcer son autorité sur le système financier et être plus efficace, la Banque Centrale assure son indépendance vis à vis des pouvoirs publics et se retire du capital de toutes les banques dans lesquelles elle détient toujours des participations (notamment du CIH). Le statut de « juge et partie » dont elle jouissait auparavant, laissera place à un nouveau statut de « contrôleur autonome » qui n'entretient aucune relation d'affaires avec ce qu'elle contrôle.

#### Difficultés des OFS

128. Face à des banques commerciales globalement saines, les anciens OFS, devenus banques avec la loi de 1993 et soumis à des règles prudentielles resserrées, eurent de graves difficultés de gestion. La suppression de l'encadrement quantitatif du crédit se traduit par une forte croissance des octrois de prêts par les banques commerciales, par une augmentation des taux et par une pénurie de ressources sur le marché financier. Dans ce contexte, la BNDE et la CNCA durent limiter leurs engagements par manque de ressources. En 2002, ces « nouvelles banques » s'engagèrent dans un processus de restructuration et d'assainissement.

#### Le cas de la BNDE

129. Un audit stratégique fut effectué à la BNDE en 1993 sous l'impulsion de la Banque Mondiale. La conclusion fut que l'accroissement de la concurrence, la réduction des marges et la nouvelle loi bancaire ne lui permettait pas à la BNDE de maintenir une rentabilité satisfaisante à moyen terme, tant que l'institution se contenterait de poursuivre ses activités dans ses métiers traditionnels uniquement (financement des investissements industriels à long terme). La libéralisation du secteur financier marocain avait eu des conséquences sur la BNDE : entre autres, suppression de la procédure de réescompte par la Banque Centrale des prêts à moyen terme des banques commerciales, qui étaient gérés par la BNDE.
130. Les recommandations de cet audit amenèrent la BNDE à adopter une stratégie de *diversification* basée sur le développement des activités de banque d'affaires (financement de haut de bilan), à profiter des programmes de privatisation des entreprises publiques et à développer des activités de banque commerciale, par la création ou le rachat d'un réseau d'agences. La BNDE prit ainsi le contrôle de la BMAO, Banque Marocaine pour l'Afrique et l'Orient, en souscrivant à la totalité de l'augmentation de capital et renforça ses fonds propres par le lancement d'une double augmentation de capital.

131. En 1997, il y eut une tentative de privatisation de la BNDE par l'Etat. Plusieurs banques et hommes d'affaires marocains étaient intéressés par l'offre. Mais ce programme prit beaucoup de retard. En 2000, l'AFD se retira du capital et céda sa part de capital aux Caisses d'Épargne espagnoles. La BNDE cherchait toujours un repreneur pour son noyau dur (34.16% de l'Etat).
132. Fin 2002, la BNDE ne trouvait toujours pas de repreneur et son état financier devenait alarmant. Elle fut reprise en 2003 par la CDG, la Caisse de Dépôt et de Gestion et devint sa « banque d'affaires ». Son réseau d'agences (principalement celui de la BMAO) fut repris par le Crédit Agricole du Maroc. L'apurement financier de l'actif est toujours en cours, la majorité des dossiers étant désormais en recouvrement.

#### Les autres OFS

133. L'ex-CNCA a pu retrouver son équilibre financier en tant que banque, sans qu'on puisse dire aujourd'hui que cette situation est complètement assainie. Le CIH intervient, quant à lui, dans deux secteurs stratégiques sur lequel repose le développement économique du Maroc : l'immobilier (avec des programmes dans le logement social) et le tourisme. Après le plan de sauvetage où deux milliards de DH furent débloqués, l'Etat envisagea la privatisation de l'établissement au profit de la BCP, Banque Centrale Populaire. Ce cas n'est pas encore totalement résolu.

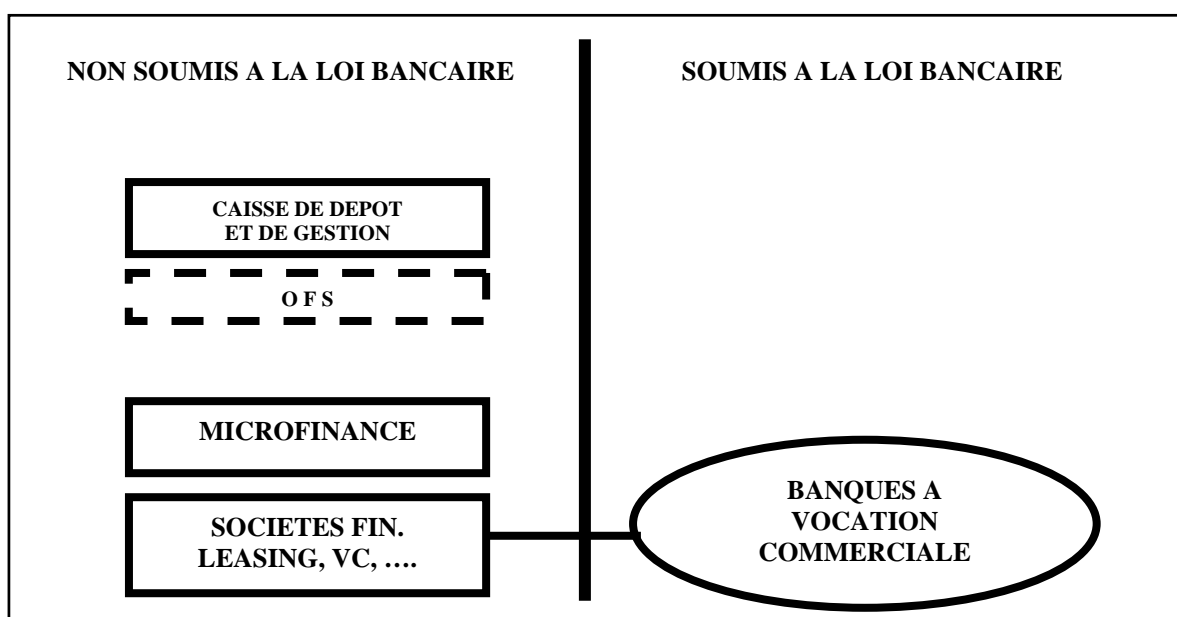
#### Leçons tirées de l'expérience

134. Le Maroc a suivi le même cheminement que les pays de la Zone Franc du Continent en ce qui concerne l'évolution des BDD. Les réformes du secteur financier, appliquées à la même période eurent les mêmes conséquences : apparition d'un concept unique de banque et disparition programmée des BDD, dans des conditions cependant rendues souvent difficiles par la lenteur mise à statuer sur le sort de chaque institution.
135. Comme la Tunisie (voir infra), le Maroc se différencie cependant des autres pays du Continent par le dynamisme du secteur bancaire qui sut, très tôt, s'engager dans des processus de transformation menant à un allongement progressif des maturités des crédits. Les crédits à moyen et long terme, autrefois financés exclusivement par les OFS, furent repris et financés par le secteur bancaire à la disparition de ces institutions. Ce ne fut pas souvent le cas dans les autres pays du Continent, comme vu plus haut.
136. La prise en main des crédits moyen et long terme par le système bancaire consécutivement à la disparition des BDD n'a pas pour autant signifié la disparition du besoin de disposer des financements spécialisés nécessaires au développement économique. Un secteur important d'opérateurs de microfinance se développa ainsi en marge du secteur bancaire. La

question du financement du logement social et celle des énergies nouvelles –entre autres- reste toujours ouverte faute d’interface financière entre des besoins financiers particuliers et un secteur bancaire peu enclin à diversifier ses modes d’intervention.

137. La disparition des OFS n’a pas signifié non plus la disparition du besoin de disposer d’un *acteur institutionnel* financier jouant un rôle proactif et catalytique dans le développement économique. Un exemple illustrant les manques de cette nouvelle situation se trouve dans le domaine des énergies renouvelables –énergie solaire, énergie éolienne, etc.- pour lequel des besoins de financement spécifiques existent –besoins qui ne sont que difficilement comblés par les institutions financières existant aujourd’hui dans le pays. Ainsi, positionné en avant-garde de ce que font les autres pays du Bassin Méditerranéen en *énergie solaire*, le Maroc peine pourtant à trouver le *maître d’œuvre financier institutionnel* qui prendra l’initiative de combiner les multiples financements existant pour faire des produits simples de financement directement applicables tant aux producteurs locaux qu’aux consommateurs privés<sup>22</sup>. Les conséquences de l’absence d’un tel maître d’œuvre institutionnel qui jouerait le rôle de catalyseur dans le développement de cette politique d’énergie solaire se perçoivent clairement aujourd’hui dans la difficulté rencontrée à faire travailler ensemble tous les acteurs financiers du pays.

Le financement du développement au Maroc



<sup>22</sup> L’énergie solaire demande l’utilisation de financements d’aide, mêlés à des financements bancaires, le tout packagé dans des formules juridiques fondées à la fois sur des mécanismes de crédit et de location-vente.

## ***Tunisie***

138. Dès la fin des années 50, la Tunisie suivit la tendance des nouveaux pays indépendants en créant des « Banques de Développement » (BDD) nationales et mixtes, notamment en partenariat avec des pays du Golfe et avec le Royaume d'Arabie Saoudite. Au départ, les BDD distribuaient les prêts sans cadre réglementé. Les évolutions de la législation changèrent ce paysage.

### Les évolutions de la législation bancaire en Tunisie

139. Jusqu'à la loi du 7 février 1994, le rôle principal de la Banque Centrale de Tunisie n'était que d'assurer la valeur interne et externe du dinar. Cette nouvelle loi lui donna pour mission de réglementer les normes prudentielles et comptables du secteur bancaire dans le pays, d'exiger des différents commissaires aux comptes des banques d'informer la Banque Centrale des résultats de leur contrôle sur les différentes entités bancaires présentes en Tunisie, etc.,... La Banque Centrale commença à exercer un contrôle étendu aux filiales des banques et aux personnes morales qui détenaient ces filiales; un pouvoir d'injonction lui permit d'imposer à toute banque d'augmenter son capital, de ne pas distribuer de dividendes ou de constituer des provisions. Grâce à ce nouveau pouvoir d'intervention, la Banque Centrale put prendre des sanctions contre toute institution bancaire ne respectant pas les règles mises en place.

140. La loi du 10 juillet 2001 révisa à nouveau la réglementation de la profession bancaire. La notion d'établissement de crédit fut clairement définie : une institution n'est une banque qu'à partir du moment où elle reçoit des dépôts du public, quelles qu'en soient la durée et la forme. Les « organismes de crédits », que s'avéraient être les BDD qui s'étaient diversifiés en commençant à collecter des dépôts du public, tombèrent ainsi sous le coup de la loi bancaire et furent considérés comme banques. Certaines BDD furent alors absorbées par des banques publiques. D'autres furent dissoutes.

141. Les banques de développement bi-nationales –créées par des pays arabes en partenariat avec des acteurs tunisiens- se transformèrent en banque de type universel comme la Banque Tuniso-Koweïtienne de Développement (BTKD) ou disparurent progressivement du paysage bancaire tunisien.

### La Société Tunisienne de Banque (STB)

142. Créée en 1958, la STB est une banque commerciale étatique. L'Etat tunisien naissant l'associa rapidement aux divers projets nationaux de développement. Elle se spécialisa dans les domaines du tourisme, du commerce, de l'industrie, de l'intermédiation boursière et de la promotion immobilière. La STB finit ainsi par entrer en concurrence avec deux autres banques, la Banque Nationale de Développement Touristique (BNDT) et la Banque de Développement Economique de Tunisie (BDET).

143. En 2000, la décision de l'Etat tunisien de réorganiser son système bancaire fut à l'origine de la disparition définitive de ces deux BDD. La fusion-absorption des deux banques par la STB devait permettre non seulement de créer une entité bancaire plus solide et de plus grande envergure -mais aussi d'assainir les comptes des deux banques absorbées. Aujourd'hui, la STB est une banque ayant divers intérêts dans les secteurs touristique, industriel, des services et de l'immobilier. Ces activités sont réparties entre différentes *filiales* qui lui sont directement rattachées. La STB se fixe les objectifs d'une banque : rentabilité et respect des ratios ainsi qu'amélioration de sa santé financière affectée quelque temps par l'absorption de la BNDT et de la BDET.
144. La STB est aujourd'hui toujours contrôlée par l'Etat qui exerce son contrôle soit de façon directe, soit par l'intermédiaire d'organisations et de collectivités étatiques. L'Etat organise ainsi la mise en œuvre de sa politique de développement en utilisant, entre autres, les filiales spécialisées de la banque.

#### La Banque Nationale Agricole (BNA)

145. La Banque Nationale Agricole de Tunisie fut créée en 1959 pour remplacer et fédérer l'ancien système de Caisses agricoles mis en place par le Protectorat. Le but premier de la banque était de promouvoir l'activité agricole.
146. En 1969, la BNAT prit le nom de Banque Nationale de Tunisie (BNT) et participa activement au développement de tous les secteurs économiques. En parallèle, se développa une nouvelle banque spécialisée dans le domaine agricole, la Banque Nationale de Développement Agricole (BNDA) que la BNT de l'époque absorbera dans les années 90 afin de réunifier le système de développement agricole. C'est alors qu'elle reprit son nom d'origine, BNA.
147. Aujourd'hui, à l'instar de la STB, la BNA est une banque commerciale contrôlée, elle aussi, par l'Etat. En ce qui est de l'aspect de développement, la BNA possède de nombreuses filiales présentes dans le domaine agricole. Ces filiales mettent en place des projets de développement agricole et, dans certains cas, sont revendues à des particuliers ou à d'autres entreprises. La rentabilité de la Banque est reconnue puisqu'on la trouve dans les 50 premières banques africaines.

#### Leçons tirées de l'expérience

148. Les banques mentionnées dans les paragraphes qui précèdent ont perdu le caractère de banque de développement sur un plan juridique. Mais l'Etat reste maître du capital de ces banques et ne semble pas envisager leur privatisation dans les années à venir, contrairement à ce fit le Maroc.

149. Comme les autres pays du Continent, les Banques de Développement ont disparu dans le processus d'évolution économique du pays. Le tassement de la demande de financement dans certains secteurs –le tourisme, par exemple- a rendu moins nécessaire la présence des banques spécialisées. L'utilisation des filiales des banques détenues par l'Etat, par ailleurs, a permis de poursuivre le processus de développement en utilisant les différentes aides accordées par l'Etat pour mettre en place des sociétés qu'on cherche ensuite à insérer dans le privé.
150. Le besoin pour l'Etat de disposer, en dehors du système bancaire, de sources de financement spécialisées dans le développement s'est manifesté dans le domaine de financements destinés aux catégories défavorisées par la mise sur pied de la Banque Tunisienne de Solidarité qui présente la caractéristique particulière d'avoir une activité directement orientée vers l'offre de produits d'épargne et de crédit de microfinance – tout en étant banque inscrite de plein droit<sup>23</sup>.

### ***Conclusion***

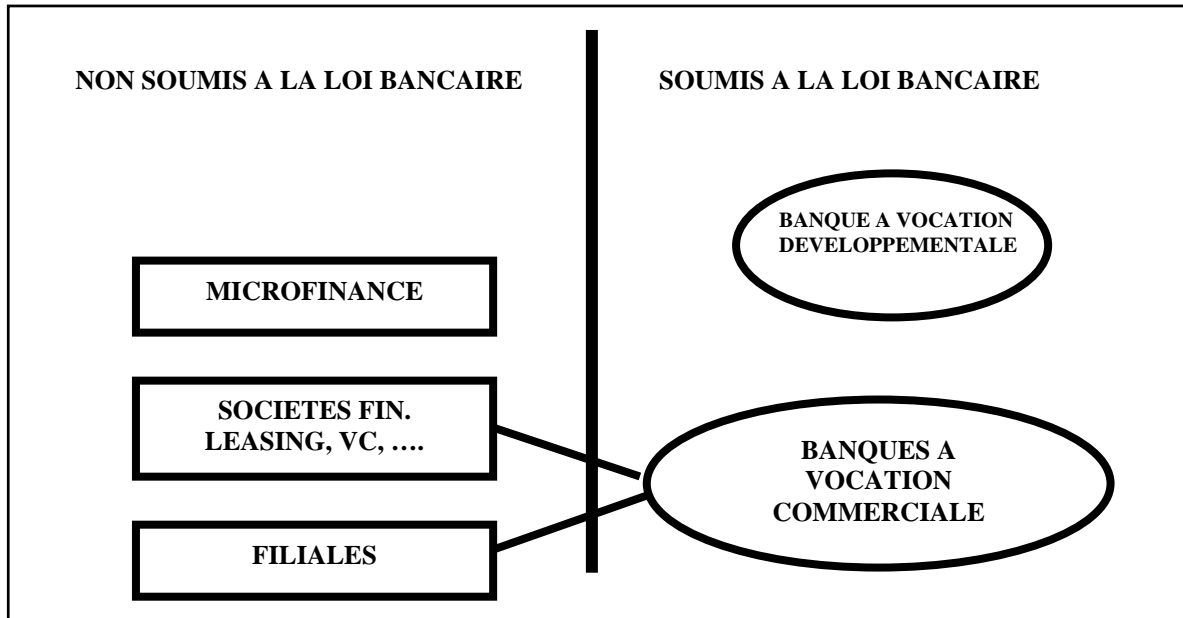
151. La Maroc et la Tunisie ont suivi l'évolution d'ensemble des pays du Continent et, au terme de la réforme de leur secteur financier, ont décidé de faire disparaître leurs BDD en tant institutions séparées ayant un mode d'action différent de celui des autres banques.
152. Cette disparition n'a pas pour autant fait disparaître le besoin de financements spécialisés –que, par ailleurs, le secteur bancaire n'est pas en mesure d'accorder : réduction de la pauvreté au travers de la promotion d'activités génératrices de revenus, logement, énergies nouvelles, etc.
153. On peut penser qu'une réponse partielle à ce besoin de financements spécialisés a pu être apportée par certaines *banques*, en lieu et place des institutions non bancaires du passé. Cette stratégie demande cependant que les banques choisies pour remplacer les BDD restent *sous contrôle entier de l'Etat* –ce qui n'est possible qu'à condition que le mouvement de libéralisation des économies s'arrête et que ces banques ne soient pas privatisées. La stratégie suppose également que les lois bancaires permettent le développement sur une longue période de ce type de financement –ce qui est encore à démontrer.
154. Le remplacement des BDD par les banques universelles d'aujourd'hui sera nécessairement donc partiel. Il restera limité à la question de l'octroi de

---

<sup>23</sup> Contrairement à la BTS, la Banque Malienne de Solidarité semble souhaiter développer une spécialisation en *refinancement* d'opérateurs de microfinance –et non en offre *directe* de services de microfinance. La Banque Régionale de Solidarité (UEMOA), elle, n'a pas annoncé avoir pour objectif d'établir des relations particulièrement privilégiées avec les organismes de microfinance.

financements. Les banques ne pourront pas jouer un rôle d'initiative, de coordination entre sources et modes de financements ou de catalyseur qu'auraient joué des IFD modernes.

Le financement du développement en Tunisie



## 7. La Zone Franc

### *Le paysage institutionnel*

155. La Zone Franc comprend deux unions économiques. Chaque union possède un organisme de gestion de la monnaie et un organisme de régulation de l'activité bancaire : la Banque Centrale des Etats d'Afrique de l'Ouest (BCEAO) pour l'UEMOA<sup>24</sup> et la Banque des Etats de l'Afrique Centrale (BEAC) pour la CEMAC<sup>25</sup> et deux Commissions Bancaires. Après les réformes des années 90, chaque Commission Bancaire mit en place sa législation propre. Les réformes établirent définitivement l'indépendance de ces Commissions Bancaires face aux gouvernements et leur autorité sur les différentes institutions de la Zone.
156. Comme vu dans les chapitres précédents, les réformes des années 90 changèrent considérablement le paysage institutionnel financier de la Zone Franc. A l'exception des deux banques de développement sous-régionales (BOAD et BDEAC), les BDD de la Zone furent contraintes de se transformer en banques « universelles » –ou de disparaître. Au Mali, par exemple, l'ancienne Banque de Développement du Mali choisit d'opérer comme une banque privée commerciale, abandonna ses fonctions développementales et changea de raison sociale. Au Gabon, en revanche, la Banque de Développement locale se convertit en banque universelle - mais conserva sa raison sociale et ses fonctions développementales.
157. On étudiera dans ce chapitre (i)les banques « à vocation développementale » et (ii)les banques de développement régionales.

### *Les Banques à vocation développementale*

158. Cette catégorie de banques regroupe, comme indiqué plus haut, des banques de type « universel » –c'est-à-dire soumises à la réglementation bancaire et aux inspections des Commissions bancaires- qui jouent un rôle développemental au sein de certains pays de la Zone Franc.
159. Les banques à vocation développementale se subdivisent elles-mêmes en deux sous-catégories.
- Les banques à vocation développementale spécialisée : ce sont les banques liées au financement de l'agriculture et du milieu rural (par exemple : BNDA) et celles liées au financement de l'habitat ;

<sup>24</sup> L'UEMOA regroupe le Bénin, le Burkina-Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée-Bissau (intégrée le 2 mai 1997), le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo

<sup>25</sup> La CEMAC regroupe Cameroun, la Centrafrique, le Congo, le Gabon, la Guinée Equatoriale et le Tchad

- Les banques à vocation développementale généraliste : ce sont nouvelles les banques de solidarité.

160. Le rôle de ces banques dans le domaine développemental est nécessairement limité par les contraintes imposées par les critères de gestion que l'institution doit respecter en tant que banque. L'appétence de ces banques pour un risque supplémentaire est confortée par la présence d'institutions publiques sous régionales et/ou de l'Etat à leur capital.

### ***La Banque Nationale de Développement Agricole du Mali (BNDA)<sup>26</sup>***

161. La BNDA fut créée en 1981 comme BDD pour répondre aux problèmes posés par le financement de l'agriculture et du monde rural au Mali. Elle naquit au moment où le concept de Banque de Développement était à son apogée en Afrique et où, de surcroît, on favorisait le *concept de banque de développement spécialisée*, à vocation unique tel que l'habitat, l'industrie et l'agriculture. La BNDA, comme les autres Banques de Développement, devait fonctionner comme relais entre les Bailleurs de Fonds et l'Etat.

162. La banque avait pour mission originelle d'apporter son concours technique et/ou financier à la réalisation de projets de nature à promouvoir le développement rural du Mali. Elle eut un rôle clé dans le financement du coton notamment par l'octroi de crédits de campagne à son client principal, la CMDT, Compagnie Malienne de Développement Textile. Elle se transforma ensuite en banque universelle.

163. La BNDA bénéficie du soutien des Bailleurs de Fonds. Ainsi, l'AFD est présente au capital et apporte à la fois les financements et une partie de l'Assistance Technique dont la banque a besoin. La BNDA a également bénéficié de l'aide de la KfW notamment avec son nouveau programme de lignes réservées aux PME/PMI.

164. La BNDA a établi avec succès un partenariat avec les Systèmes Financiers Décentralisés (SFD). Ce partenariat est aussi bien institutionnel que financier. La BNDA n'effectue pas de financement en direct des SFD. Elle les refinance sur la base de fonds propres ou de fonds de bailleurs internationaux. Les relations entre la BNDA et les SFD sont des relations basées sur une complémentarité mutuelle : le réseau des SFD est le moyen de développer sa propre présence bancaire en milieu rural -avec des structures locales moins lourdes.

---

<sup>26</sup> Une des missions de terrain exécutées pour la présente étude eut lieu à la BNDA.

165. La banque a élaboré un Plan Moyen Terme sur cinq ans qui a permis de dégager quatre grands axes de développement : (i) continuation du financement du monde rural, la BNDA représentant toujours l'outil principal du gouvernement en la matière, (ii) la Microfinance, à travers le refinancement des SFD (iii) les PME/PMI aussi bien en matière de financement que d'Assistance Technique et (iv) une nouvelle gamme de produits à proposer aux particuliers, notamment en ce qui concerne le financement du logement privé. La banque se lance dans une diversification de ses activités, motivée notamment par la décision de privatisation à l'horizon 2008 de la CMDT, dont la relation apporte aujourd'hui une part importante de PNB. Certains secteurs d'activités ne font pas encore partie de lignes d'expansion de la banque : pêche, élevage, santé, logement social et tourisme.
166. Aujourd'hui, la BNDA dit pouvoir concilier sa vocation développementale et les contraintes que lui impose la réglementation bancaire de l'UEMOA. Sa bonne réputation dans les milieux financiers est attestée par les recours fréquents qu'elle a avec succès sur le *marché financier* de la sous-région.

#### Leçons tirées de l'expérience

167. L'analyse du cas de la BNDA permet de mettre en lumière les *avantages importants* que présente une banque à vocation développementale à capitaux publics quand il s'agit de financer le développement agricole en Afrique. Une *banque* présente ici des avantages supérieurs à ceux d'un IFD non bancaire, s'il en existait en Zone Franc. Ainsi, le travail qu'effectue la BNDA, tant directement dans le financement des campagnes qu'indirectement avec les SFD et l'intermédiation en milieu rural est un *travail de court terme* qui ne pourrait pas être entrepris par une institution non bancaire qui n'a pas accès aux financements court terme des marchés interbancaires. Par ailleurs, le *risque* que la BNDA accepte de souscrire quand elle s'engage dans des activités développementales est en partie soutenu par les activités profitables que la banque entreprend dans le domaine non développemental ; *cette compensation (même partielle) ne pourrait pas avoir lieu si, au lieu d'être une banque universelle, la BNDA était un IFD spécialisé dans le développement*. Enfin la présence de l'Etat au capital assure que cette stratégie mixte sera maintenue constante et conservée sur le long terme.
168. La BNDA apporte aussi une illustration de ce que les *financements du développement ne sont pas uniquement des financements de moyen et long terme*. Dans l'ensemble des domaines qui rencontrent des besoins de financement non satisfaits, il apparaît en effet que le financement de l'agriculture et celui du monde agricole appellent tout autant des financements court terme que des financements long terme. *Sauf à considérer que l'ensemble du domaine agricole et rural ne sont pas des domaines de développement, il est donc difficile de définir la spécificité du*

*financement du développement par la durée de ce financement. Un autre critère devra être utilisé pour définir cette spécificité.*

### Les « Banques de l'Habitat »

169. Le problème crucial du logement social<sup>27</sup> a tout récemment conduit plusieurs Etats de la Zone à souhaiter créer –ou à créer effectivement- des « Banques de l'Habitat » sur le modèle de banques comme la Banque de l'Habitat du Sénégal : Burkina Faso, Mali, Gabon, Congo, etc.

#### **Encadré 7.1 : Complexité du financement de l'habitat**

La question du financement de l'habitat social est complexe à plusieurs titres.

Dans un premier temps, on doit identifier un *maître d'ouvrage* qui jouera le rôle de pivot financier pour assurer la transition entre la période de construction et celle de vente. Ce maître d'ouvrage est souvent public. Il peut être *communautaire*, comme au Sénégal où la loi sur les coopératives d'habitation crée la possibilité d'avoir un maître d'ouvrage propre à un ensemble de famille adhérant à la coopérative. Il peut également être *privé* (Compagnie d'assurances).

Il s'agit en second lieu de *financer la construction*, avec ses difficultés, notamment en ce qui concerne la faiblesse des garanties que peut offrir l'entreprise de construction, les dérapages de coûts et de délais, etc.

En troisième lieu, l'institution qui finance doit savoir « sortir » de l'opération de construction pour entrer *sans rupture de continuité* dans l'*opération de vente* qui, elle, peut s'étaler sur plusieurs années. Pendant toute cette dernière période –durant laquelle se vendent ou se louent les logements- l'organisme financeur doit supporter seul le financement. Pour supporter l'opération, l'institution doit ainsi disposer d'importants moyens de long terme.

Le financement de l'habitat ne doit pas être confondu avec le financement du crédit acquéreur des ménages qui achètent les logements. Ce dernier financement est simple ; il peut être le fait d'une banque commerciale qui dispose de liquidités à moyen et long terme –et de moyen de couvrir le risque de défaillance de l'emprunteur.

170. La question qui se pose en ce qui concerne les Banques de l'Habitat est la même que celle qui se pose pour toutes les banques à vocation développementale : *comment une activité soutenue de financement de l'habitat peut-elle être compatible avec le respect d'une réglementation bancaire ?* En général, le cadre réglementaire –notamment, et entre autres, le ratio des crédits moyen terme par rapport aux crédits court terme et par rapport aux ressources moyen-terme de la banque, etc.- ne peut pas permettre à une institution d'exercer pleinement une telle activité de financement de l'habitat. Les amples liquidités que détenait jusqu'à une date récente certaines banques de l'habitat (par exemple la BHS) sans

<sup>27</sup> Le sujet a été abordé plus haut (paragraphe 92 à 94) en ce qui concerne les pays hors Zone Franc. La dernière note du paragraphe 94 résume l'opposition entre l'approche des pays de la Zone Franc et celle de ceux qui n'en font pas partie.

pouvoir les affecter au financement de l'habitat, tout comme le désir de ces banques de s'ouvrir, faut de mieux, à des activités de financement de court terme sans rapport direct avec l'habitat, sont autant d'indications des difficultés que l'on a de faire entrer dans un cadre bancaire court terme des activités complexe de nature long terme comme le sont les activité de financement de l'habitat.

171. De fait, alors que l'octroi de crédits acquéreurs est en général toujours le fait de banques, le financement de l'habitat dans le monde n'est pas souvent porté par des institutions du type bancaire<sup>28</sup>. La nécessité de disposer de ressources longues comme celle de gérer un risque long demandent une organisation particulière et impose davantage un modèle organisationnel de type « établissement financier<sup>29</sup> » français ou « Housing Trust » anglais –plutôt qu'un modèle banque. Ce dernier modèle est peu équipé pour développer des relations de long terme avec, par exemple, les compagnies d'assurances dont les provisions techniques –dans le cas de l'assurance vie- constituent les sources les plus sûres de capitaux stables à long terme<sup>30</sup>. Il ne permet que difficilement de travailler sur les marchés financiers d'émettre des emprunts obligataires spécialisés sur l'habitat, etc.
172. Le financement de l'habitat présente ainsi une différence avec le financement du développement agricole. Malgré toutes les difficultés qu'il présente, les différents aspects du financement de l'activité agricole donnent à ce type de financement une *cohérence* au moins partielle avec le modèle de fonctionnement d'une banque –plutôt qu'avec un modèle de fonctionnement d'IFD non bancaire. C'est le contraire qui pourrait être vrai pour le financement de l'habitat.

### **Les « Banques de Solidarité »**

173. Du fait de la disparition des BDD –et de la difficulté des banques à financer des actions d'allègement de la pauvreté- certains Etats ou organismes inter-étatiques en Zone Franc ont créé des banques nouvelles qui répondraient à leurs préoccupations sociales.
174. Ainsi, la Banque Malienne de Solidarité, fut créée sur le modèle de la Banque Tunisienne de Solidarité, avec, à son capital des organismes de microfinance. Cette banque travaille, entre autres, comme re-financeur de ces organismes.

---

<sup>28</sup> On peut citer le cas de la Banque de l'Habitat de Tunisie

<sup>29</sup> Voir en France, le rôle du Crédit Hôtelier et celui de la Caisse des Dépôts dans le financement du logement et de l'hôtellerie.

<sup>30</sup> Une compagnie d'assurance a, avec un établissement financier spécialisé (une IFD), une relation de maître d'ouvrage temporaire à agent d'exécution de projet ; avec une banque, la relation n'est que celle de déposant à banque.

175. Le Groupe de la BRS représente un réseau de huit banques opérant dans chaque pays de l'UEMOA et d'un holding sis à Niamey.

- L'initiative de création de la BRS fut prise sous l'impulsion personnelle de l'ancien Gouverneur de la BCEAO, devant les difficultés des économies de la sous-région et l'impuissance des banques à financer certains domaines vitaux du développement. Le Groupe de la BRS a comme actionnaires principaux la BCEAO et la BOAD.
- Bien que le Groupe de la BRS soit un groupe tout récemment créé<sup>31</sup>, il présente, de par son existence même, une approche nouvelle et novatrice du financement du développement :
  1. Les BRS sont des banques qui couvrent tous les types de crédits –et non pas seulement le moyen et long terme. Comme vu dans le cas de la BNDA, le financement du développement n'est pas seulement une affaire de financement à moyen et long terme ; c'est bien davantage une affaire de *complexité* face à des risques spécifiques que les autres acteurs du secteur financier ne peuvent/veulent pas souscrire.
  2. Financer le développement n'est pas seulement financer de l'investissement productif de la PME ou de l'artisan, comme le laissaient penser les anciennes BDD, héritières de modèles issus des lendemains la Seconde Guerre mondiale. C'est aussi financer la société civile et son secteur « quart », celui de l'*économie sociale* qui se situe entre le public et le privé : monde associatif, ONG, mutuelles de santé, groupes de solidarité, etc. Telle qu'elle a été créée, la BRS est ainsi en position d'introduire dans la question du financement du développement cette dimension *supplémentaire* qui n'éliminera pas les autres dimensions - mais qui tiendra compte de ce que la sortie du sous-développement doit être cherchée tout autant dans l'économique que dans le social et l'humain.

#### Leçons tirées de l'expérience

176. La création aujourd'hui, par les Etats et institutions de la Zone Franc, de nouvelles banques à vocation développementale souligne avec pertinence les déficiences constatées dans le financement du développement dans les pays de la Zone. La création de ces banques représente un effort ultime de la part des gouvernements pour « faire quelque chose » dans ces

---

<sup>31</sup> La dernière des huit banques du Groupe a été créée à la fin 2005 ; les autres le furent tout au long de cette même année.

domaines qui furent, dans le passé, les champs d'action privilégiés des BDD.

### ***La Banque Ouest-Africaine de Développement (BOAD)<sup>32</sup>***

177. Les deux Banques de Développement de la Zone Franc ont survécu aux réformes des années 90. Elles fonctionnent toujours aujourd'hui sur le modèle des banques de développement traditionnelle.
178. La BOAD opère au sein de l'UEMOA depuis 1973. C'est un établissement public à caractère international dont le but est la promotion d'un « développement équilibré des Etats membres » et la réalisation de « l'intégration économique de l'Afrique de l'Ouest ». Elle appartient aux huit Etats membres de l'UEMOA et à la BCEAO à hauteur de 96%. Les autres actionnaires sont la Banque Africaine de Développement (BAD), la Banque Européenne d'Investissement (BEI), la République Française, la Deutsche Entwicklungsgesellschaft (DEG) et le Royaume de Belgique. La BOAD est soumise au contrôle de la BCEAO et est auditée par un cabinet indépendant.
179. La BOAD apporte son concours aux projets de développement régionaux ou nationaux sous la forme de lignes de crédits accordées aux pays ou aux banques primaires concernées. Elle intervient aussi sous forme de prêts à moyen et long terme accordés à des entreprises ou sous forme de prises de participation dans leur capital. La BOAD finance ainsi des projets dans les différents domaines du développement : infrastructures, agriculture, énergie, télécommunications, etc. Dans le cadre de l'Initiative des Pays Pauvres Très Endettés (PPTe)<sup>33</sup>, la BOAD passe des conventions d'allègement de dette avec les pays qui se sont fortement endettés auprès d'elle. Une partie de la dette que ces pays ont envers elle est ainsi annulée.
180. Les ressources de la BOAD viennent des marchés financiers et de lignes concessionnelles accordés au titre de l'aide au développement. Ainsi, la Chine vient de lui accorder plus de 100 milliards de FCFA pour la réalisation du Programme Economique Régional (PER) de l'UEMOA. La Chine prévoit, de plus, de renforcer son assistance technique envers les pays de l'UEMOA pour que ceux-ci puissent développer une agriculture plus performante.

---

<sup>32</sup> Une des missions de terrain exécutées pour la présente étude eut lieu à la BOAD.

<sup>33</sup> Sur les huit pays qui composent l'UEMOA, cinq pays sont au « point d'exécution » de l'initiative.

### Leçons tirées de l'expérience

181. Dans une sous-région qui a perdu ses BDD nationales, la BOAD reste la seule BDD encore en opération : son approche du financement du développement est restée celle d'une banque de développement dans le sens le plus traditionnel du mot. La BOAD collecte ainsi des ressources et les re-prête pour financer des projets, des entreprises ou des institutions financières qui elles-mêmes financent des projets. Comme les anciennes BDD, elle intervient en prêt et en capital dans les domaines comme le financement des infrastructures, du logement, des PME, etc.

182. La position supranationale de l'institution, dans une sous-région qui avance rapidement sur la voie d'une intégration régionale, pourrait permettre de donner à la BOAD une nouvelle mission d'envergure concernant les financements du développement dans les pays de l'UEMOA. Ainsi :

- La BOAD est positionnée de manière optimale pour être l'institution qui introduira et développera la *transformation* auprès des banques primaires de la région. Au lieu d'accorder directement des prêts moyen et long terme à des banques primaires qui sont, de ce fait, dispensées de tout effort pour développer leurs propres engagements à moyen et long terme, la BOAD pourrait mettre en place des mécanismes de refinancement qui contraignent les banques à nourrir des maturités de plus en plus longues sur leurs engagements à moyen et long terme. Des interventions de ce type –en liquidité et en risque- dans le domaine du financement de l'habitat, par exemple, permettraient d'aider les banques spécialisées dans leur travail de financement.
- Dans le domaine des infrastructures, la BOAD est positionnée de manière optimale pour initier des financements au niveau régional, national ou (surtout) local construits *sous forme de BOT*<sup>34</sup> simplifiés c'est-à-dire faisant appel aux financements combinés du secteur privé et des marchés. L'exemple ici pourrait être celui de la DBSA -et des BOT simplifiés mis en place au niveau local pour développer les infrastructures urbaines en Afrique du Sud.
- Dans le domaine des prêts aux PME, l'intervention de la BOAD gagnerait en additionnalité si elle se situait davantage dans le domaine du *risque* –plutôt dans celui de la liquidité, déjà fort abondante dans l'UEMOA. Le soutien aux fonds de garantie existants comme l'introduction dans toute l'UEMOA du cautionnement mutuel pour aider les banques primaires à prêter aux artisans et aux PME – par exemple- demanderaient une initiative sous-régionale que seule

---

<sup>34</sup> Le BOT (Build, Operate and Transfer) est une forme de concession de service public.

une institution financière de renom, de surcroît proche de la Banque Centrale, pourrait entreprendre.

183. Face aux importants besoins de développement de la sous-région, l'UEMOA dispose avec la BOAD d'une institution unique de financement qui pourra jouer un rôle clé dans le futur -pour autant que le concept même des interventions de cette institution soit *repensé* à la lumière de l'évolution de l'ensemble des financements du développement en Afrique. Raisonnant davantage en termes de *politiques sectorielles* à soutenir dans la sous-région qu'en termes de projets et plaçant sa propre intervention financière davantage comme celle d'un *catalyseur de financements du développement* plutôt que comme celle d'un fournisseur direct de nouveaux financements, la BOAD apporterait aux agents économiques de l'UEMOA les réponses financières qu'ils attendent pour consolider leur développement.

### ***La Banque de Développement des Etats d'Afrique Centrale (BDEAC)***

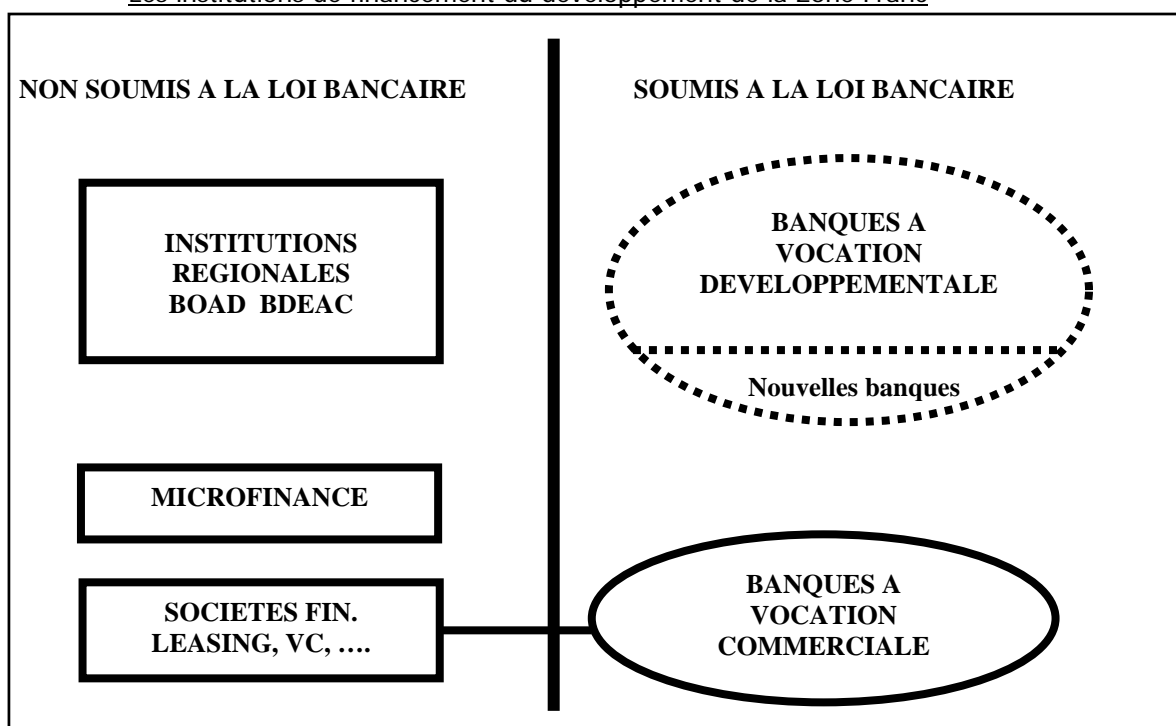
184. La Banque de Développement des Etats d'Afrique Centrale (BDEAC) est une institution financière créée en 1975 par ses six Etats membres – le Cameroun, la Centrafrique, le Congo, le Gabon, la Guinée Equatoriale et le Tchad – dans un but commun de développement économique et social. Son action passe par le financement de projets de développement, la réalisation d'études de faisabilité et la mobilisation de ressources financières.
185. Opérationnelle en 1977, la BDEAC connut de graves difficultés financières dans les années 1990, comme de nombreuses banques de développement en Afrique durant cette période. Elle a ainsi vu ses financements suspendus lors d'une longue période de restructuration. Ces évènements provoquèrent une réduction de la participation des six Etats membres dans le capital de la BDEAC – qui passa de 72% à 51%. Aujourd'hui, à l'instar de la BOAD, l'actionnariat de la BDEAC est toujours composé par les six pays précédemment cités mais la part des bailleurs de fonds tels la Banque des Etats d'Afrique Centrale (BEAC), la BAD ainsi que la France et le Koweït est plus importante.
186. Depuis sa relance en 2003, la banque régionale eut recours aux mêmes modes d'intervention que son homologue occidentale. La BDEAC procède à des refinancements de prêts auprès des institutions financières de la CEMAC. Elle s'occupe également d'accorder des prêts aux grands projets nationaux ou sous-régionaux. Elle planifia une relance de son activité sur la période 2002-2007. A terme, la banque envisage, tout en assurant sa pérennité, d'être la première institution de financement des prêts à moyen et long terme dans la CEMAC.

187. Pour l'année 2005, les engagements de la banque régionale de la CEMAC atteignirent 20,3 milliards de FCFA pour le financement de 7 projets, 2 études et une prise de participation. La BDEAC continue de diversifier les sources de financement : la BEI vient de lui accorder une ligne de crédit de 15 millions d'euros.

#### Leçons tirées de l'expérience

188. On tirera pour la BDEAC –qui travaille également selon un concept identique à celui des anciennes BDD- les mêmes leçons que pour la BOAD

#### Les institutions de financement du développement de la Zone Franc



## 8. Eléments d'un Plan d'Action

189. Les analyses et les observations qui précèdent montrent que l'Afrique se trouve confrontée à un véritable défi en ce qui concerne le financement du développement. Chaque pays du Continent doit, certes, continuer la politique d'approfondissement financier qui permet aux secteurs financiers de retrouver leur vitalité après tant de difficultés passées. Mais, parce que la situation d'ensemble a profondément changé par rapport aux années où furent lancées les premières réformes des secteurs financiers, il devient clair que chaque pays doit maintenant chercher –en concertation avec ses partenaires internationaux- à formuler puis à mettre en œuvre une **politique nationale de financement du développement** qui l'aide à aborder la *dimension financière des difficultés économiques et sociales* à laquelle ses citoyens sont confrontés en s'aidant de ce qui *existe* chez lui en fait d'institutions de financement du développement<sup>35</sup>.
190. Pour formuler ces différentes politiques nationales, il faut d'abord qu'au *niveau global* un ensemble d'initiatives soit pris par la Communauté des Etats et par ses institutions spécialisées dans l'assistance au développement. Cet ensemble d'initiatives, qui pourrait constituer un **Plan d'Action pour le soutien du financement du développement en Afrique**, aurait pour objectif d'apporter un appui fort aux différentes composantes qui, ensemble, constitueront les politiques nationales.
191. Un tel soutien international apparaît aujourd'hui nécessaire pour répondre à quatre ensembles de besoins spécifiques ; il faut, en effet, maintenant :
- disposer d'une définition reconnue de la spécificité du financement du développement par rapport aux autres financements de l'économie marchande. Tant que cette spécificité ne sera pas définie et reconnue comme telle par les Institutions internationales, le financement du développement restera un terrain non défriché -et quelquefois chaotique- où les expérimentations les plus inefficaces pourront être tentées par des gouvernements qui, par ailleurs, ne se sont vu donner aucune *ligne conductrice conceptuelle* sur ce qu'il faut faire et ne pas faire en la matière ;
  - mettre en œuvre des programmes intensifs de soutien et de renforcement des capacités des IFD tant nationales que sous-

---

<sup>35</sup> Un tel Plan d'action devrait comprendre bien d'autres composantes que celles évoquées ici. Voir à ce sujet, entre autres, les propositions du World Economic Forum (World Economic Forum, 2006)

régionale sur le modèle des actions de renforcement de capacités qui furent lancées en direction des banques dans les années 90<sup>36</sup>;

- établir des mécanismes qui impliquent étroitement les banques dans le financement du développement et qui les lient aux IFD, ce qui leur permettra de devenir des sources importantes de financement à moyen et long terme ;
- recenser et diffuser, pour chaque domaine économique et social dont le financement est difficile aujourd'hui, les règles et bonnes pratiques qui permettent aux banques à vocation développementale d'effectuer des montages financiers sains et durables pour financer ces domaines.

192. Ces quatre propositions d'action seront examinées ci-après.

### ***Etablir la spécificité du financement du développement***

193. Avant les réformes des années 90, on donnait au financement du développement un caractère bien particulier puisqu'on pensait que ce financement venant de l'extérieur du pays devait rester *séparé* des financements locaux considérés, par ailleurs, comme n'ayant qu'une importance limitée dans les processus de croissance du fait de la neutralité de la monnaie et du financier en général. Les réformes des années 90 changèrent cette perspective et soutinrent qu'il n'y avait qu'une catégorie unique de financement et qu'un seul type de mécanisme qui permettait à l'épargne de venir appuyer l'investissement. Cette approche revenait à dire que le financement du développement n'existait pas *en tant que tel* -et qu'il ne devait pas être envisagé séparément des financements de marché de l'ensemble de l'économie.

194. La perspective n'est plus la même aujourd'hui. On admet que les financements du développement ont effectivement une existence propre distincte de celle des financements de marchés –ces financements de marchés restant la *référence* vers laquelle l'*exception* que constituent les financements du développement devra tendre à un moment donné, par ailleurs non précisé. Cette approche nouvelle fondée sur le positionnement du financement du développement *comme exception -peut-être durable-* à

---

<sup>36</sup> On note que, durant la seconde World Economic Forum FfD Workshop qui se tint à Hong Kong en Mars 2005, une recommandation similaire fut faite en ce qui concerne l'intérêt que présenteraient des Institutions *locales* de Financement du Développement (Local IFD) en remplacement ou en complément des IFD actuelles (exposé du Dr Sailendra Narain figurant sur <http://www.globalclearinghouse.org/wefhongkong>). Cette recommandation est à rapprocher des initiatives de mise en place de *Local Development Funds* prises en Afrique par le Fonds d'Équipement des Nations Unies et, sur le plan conceptuel, des Community Development Finance Institutions qui ont été créées aux États-Unis (voir Chapitre 4, *supra*)

*une norme, par ailleurs bien définie*, qui permet aujourd'hui de donner au financement du développement sa spécificité propre et sa légitimité.

#### L'approche « mécanismes de marché »

195. L'approche qui sous-tendait les réformes des secteurs financiers des années 90 était fondée sur le principe que les *mécanismes de marché* – entendus comme faisant référence à la fois aux marchés financiers proprement dits (offre et demande de titres) comme aux institutions dont c'est le métier d'intervenir sur des marchés (offre et demande de crédit, pour les banques)- constituaient *le mode d'allocation le plus rationnel et le plus adapté pour affecter les ressources financières disponibles aux différentes catégories d'emplois des économies en développement*. Par nature, un mécanisme de marché présente l'avantage de fonctionner *par lui-même* et sans décision politique extérieure ; il régule seul, et de façon optimale, la rencontre de l'offre et de la demande au travers de la variation d'un prix (ici : le taux d'intérêt). Cette approche s'opposait à celle des années antérieures qui affirmait, au contraire, que c'est la *décision humaine* qui, seule, était en mesure de vraiment diriger les ressources disponibles vers les emplois qui en ont besoin. C'est bien l'adoption d'une approche « mécanismes de marché » qui enleva toute raison d'être aux BDD, institutions qui, précisément, avaient été créés pour diriger les ressources vers des emplois prédéterminés.
196. Le passage de l'approche « interventionnisme » vers l'approche « marché » permet de refondre les systèmes financiers. Elle fut d'autant plus rapide et complète dans les pays du Continent que ces pays libéralisaient par ailleurs l'ensemble de leurs économies au travers de programmes de privatisations et d'engagement d'abaissement des droits douaniers.
197. Les avantages de l'approche « marché » en matière de secteur financier furent contestés pour la première fois dans le domaine financier vers la fin des années 90, *quand émergèrent les premières expériences réussies de microfinance en milieu rural*. L'utilité économique manifeste- de la microfinance posaient en effet un problème à l'approche « marché » des secteurs financiers : si, en un lieu donné, le « marché » n'a pas permis que s'ouvrent des guichets bancaires –du fait d'une insuffisance de la rentabilité de la demande par rapport aux coûts de l'offre potentielle- pourquoi soutenait-on malgré tout avec des subventions les opérations de microfinance qui se montaient dans ce lieu? La réponse fut que la primauté du mécanisme de marché pouvait souffrir certaines *exceptions – dans des situations où existent des circonstances extérieures qui s'opposent maintenant à la création d'une rencontre optimale entre offre et demande*. Ces exceptions peuvent justifier une intervention publique précisément cadrée.

### Le concept de « market failure<sup>37</sup> »

198. On identifie une « market failure », dans une situation donnée, quand il apparaît que les mécanismes de marché ne fonctionnent pas correctement pour le bien ou un service échangé sur ce marché -et ne permettent pas à l'offre et à la demande de se rencontrer autour d'un prix reflétant la vraie valeur de ce bien ou de ce service. On trouvera à la page suivante une liste de différents cas où des « market failures » peuvent apparaître au sein d'une rencontre entre une offre et une demande<sup>38</sup>.

#### **Encadré 8.1** : Les « market failures »

Les économistes définissent ainsi les « market failures » (MF) :

*Dans certains marchés, du fait de la nature même de ces marchés :*

- Pour certains biens considérés comme « utiles » à la collectivité, on constate souvent que l'offre et la demande restent faibles et les prix de marché élevés. La production de ces biens n'est pas rentable au niveau de demande actuel, les biens sont offerts sur le marché à des prix élevés. Mais ces prix, précisément parce qu'ils sont élevés ne permettent pas à la demande de croître. Or, on sait que le prix des biens serait abaissé si la demande potentielle pouvait s'exprimer, c'est-à-dire si l'on pouvait sortir de la situation actuelle. L'exemple type, ici, est celui de l'environnement ou celui du logement social dans les pays du Continent.
- L'offre ou la demande peuvent générer en elles-mêmes des effets parallèles qui ne sont pas pris en compte dans le prix (externalités). Dans ce cas, le prix de marché ne reflète pas le véritable prix du bien. L'exemple traditionnel en la matière est celui de la dégradation de l'environnement créé par des investissements industriels polluants. C'est pour répondre à cette MF que furent fondés des Fonds qui, tels que le GEF ou le FME, apportent sous forme de subventions des aides à la mise en place de systèmes non polluants.

*Du fait de relations anormales entre acteurs de certains marchés :*

- Si un marché est difficile d'accès, les barrières à l'entrée de ce marché donnent un pouvoir important à ceux qui sont déjà dans le marché ; dans ce cas le prix négocié reflète la position de force de ceux qui sont dans le marché, et non la « vraie » valeur du bien (barrières à l'entrée);
- Il en est de même si les acteurs d'un marché ne disposent pas des mêmes informations pour négocier un prix (asymétrie d'information). Dans le cas d'une négociation de crédit, le « prix » du crédit ne reflète pas le risque véritable du projet financé car le demandeur de crédit est seul à disposer d'informations complètes sur son projet.
- Un problème se pose également si les acteurs du marché estiment qu'il leur est possible de prendre des risques importants dans une transaction, escomptant que, s'ils ne peuvent assumer ce risque, ils seront toujours protégés de la perte par un dispositif mis en place (hasard moral). Cette « market failure » apparaît

<sup>37</sup> L'expression sera conservée en anglais

<sup>38</sup> Les économistes discutent sur les avantages et inconvénients de l'approche « market failures » pour justifier de l'intervention de l'Etat dans l'économie au sein des pays développés (Cowen and Crampton 2006)

chaque fois qu'un Fonds de Garantie est mis en place, notamment pour faciliter l'octroi de prêts aux PME.

- Si les violations éventuelles de l'accord signé entre acteurs du marché ne peuvent être détectées et sanctionnées sans des dépenses élevées, les acteurs du marché courent un risque important –qui n'est pas reflété dans le prix qu'ils négocient ensemble.

199. L'existence de « market failures » justifie ainsi que des acteurs publics – l'Etat et les Bailleurs internationaux- décident d'intervenir temporairement pour faciliter une meilleure rencontre de l'offre et de la demande. Mais cette introduction du concept de « market failure » –et la justification de l'intervention publique qui l'accompagne nécessairement- ne constitue en aucun cas un retour à l'ancienne approche « interventionniste ».

#### Le cas du domaine financier

200. Le concept de « market failure » peut être appliqué à la façon dont les services financiers eux-mêmes sont échangés par offre et demande. Ainsi, sur le Continent, les secteurs financiers ne fonctionnent pas encore comme de vrais marchés malgré les réformes entreprises. Certaines des « market failures » qu'on y rencontre sont communes aux secteurs financiers de tous les pays en développement. D'autres sont plus spécifiques à l'Afrique :

- *L'asymétrie d'information* est forte du fait des conditions plus difficiles de communication et de collecte de l'information ;
- L'ouverture d'agences *en milieu rural* a un coût qui ne peut être reflété dans le prix du crédit ;
- Les *coûts de transaction* sont extrêmement lourds, du fait (i)des contraintes administratives qui pèsent sur les banques pour suivre les réglementations (ii)des difficultés judiciaires qui apparaissent pour effectuer les recouvrements de créance ;
- Etc.

#### La difficile combinaison des « market failures » en Afrique

201. *La difficulté que pose le financement du développement en Afrique est qu'on y trouve des « market failures » à la fois dans les domaines économiques qui doivent être financés et dans le secteur financier qui devrait intervenir pour financer ces domaines. On rencontre ainsi une combinaison de difficultés difficile à surmonter.*

202. Cette combinaison génère un ensemble de *risques particuliers et complexes* qui n'existent pas dans les financements habituels et qui *ne peuvent être couverts par les moyens habituels de couverture.*

203. Il en est ainsi par exemple, comme on l'a vu dans le cas du Maroc, du cas des énergies renouvelables et, en particulier, de l'énergie solaire. Le marché de l'offre et de la demande de capteurs solaires présente des difficultés qui signalent la présence de « market failures ». Mais le marché de l'offre et de la demande de crédit afférent à l'acquisition de capteurs solaires par les ménages présente aussi ses difficultés et ses propres « market failures ». D'où un ensemble de *risques* qui rend difficile le financement de ce secteur.

#### Spécificité du financement du développement

204. L'approche qui précède a le mérite d'aider à dégager une perspective nouvelle sur la nature des financements du développement. Les financements du développement ne sont pas définis comme étant les financements accordés par une catégorie particulière d'institution financière. *Ils sont définis par le fait que ce sont des financements construits pour pouvoir être appliqués à des situations particulières où la présence de « market failures » multiples génère un ensemble complexe de risques et rend impossible l'application des financements standard habituels.* Les financements du développement sont donc des financements qui demandent une ingénierie particulière pour pouvoir faire face aux *risques* rencontrés dans certains domaines du développement. On peut aller jusqu'à dire, dans cette logique, que la nature de l'institution qui accorde ces financements n'a pas d'importance : ce qui compte, c'est que cette institution *sache construire* le financement de façon à prendre en compte les risques générés par les « market failures ».

205. Comme le montre l'exemple ci-après, la *construction* des financements de développement consiste, dans une opération donnée, à opérer un recensement, une répartition et une allocation des *risques* de l'opération entre différents acteurs et systèmes intervenant dans l'opération.

#### **Encadré 8.2** Construction d'un financement pour l'énergie solaire thermique

Le financement d'une campagne d'équipement des ménages en capteurs solaires thermiques sera fondée sur une prise en compte de l'ensemble des risques générés par les « market failures » du secteur ; il comprendra : (i) pour les ménages, des contrats de location avec option d'achat couvrant la reprise du matériel en cas de non paiement (difficulté de mettre en œuvre les contrats de recouvrement) (ii) pour la collecte des loyers, un accord de collecte avec une entreprise fournissant aux ménages un produit indispensable, électricité, par exemple (création d'une gouvernance et d'une règle) (iii) pour la faisabilité de l'ensemble, une fixation de loyer mensuel du capteur à payer par les ménages au niveau des factures énergétiques payées précédemment par le ménage.

#### La matrice du financement du développement

206. Si l'on considère que la nature de l'institution intervenant pour l'apport d'un financement du développement n'étant pas déterminante pour la

définition d'un financement du développement, *une matrice peut être construite en croisant les « market failures » existant dans une économie avec les différents acteurs du financement du développement.* Cette matrice apportera la vue holistique recherchée sur la question et conduira à rechercher, pour un domaine de développement donné, toutes les sources possibles de financements –sachant que chaque source devra construire son financement en fonction des risques qu'elle rencontre sur le domaine.

207. On peut ainsi voir, par exemple, que le financement de l'habitat relèverait de quatre cases de la matrice. Il relève des banques à vocation développementale (par exemple en milieu rural), des banques à vocation commerciale (par exemple crédits acquéreurs), des banques régionales et des marchés (marchés hypothécaire, titrisation).

Exemple de Matrice du Financement du développement

	Milieu rural	Logement	Infrastructures	Environnement	Economie sociale
Banques à vocat. commerciale		XXX			
Banques à vocat. développementale		YYY			
Banques régionales		ZZZ			
IFD		AAA			
Fondations					
Marchés financiers		BBB			
Etc.					

### Conclusion

208. Loin d'être perçu comme un retour à l'interventionnisme public dont on a connu les inconvénients dans le passé, le financement du développement se pose en *solution temporaire d'un problème financier qui ne peut être résolu aujourd'hui qu'en s'aidant du public pour favoriser l'échange entre privés.*
209. Le financement du développement se pose également comme *construction* visant à diminuer le risque d'ensemble d'une opération en répartissant ce risque sur les différentes composantes et acteurs de l'opération.
210. Les caractéristiques qui précèdent pourraient ainsi définir ainsi un domaine nouveau, celui du **financement du développement**. Ce domaine, considéré en tant que tel, pourra mériter l'attention officielle des Etats et des Bailleurs internationaux.

### ***Légitimer et renforcer les IFD***

211. Les institutions et organisations non bancaires engagées dans le financement du développement ont été largement ignorées depuis les réformes des années 90. Aux objectifs d'approfondissement financier, il conviendrait donc d'ajouter des objectifs d'*élargissement financier* permettant de prendre en compte l'action des acteurs autres que les banques dans l'apport de financements destinés au développement.
212. Parmi les catégories d'acteurs non bancaires du financement du développement, certaines catégories -comme les Fondations, les marchés financiers ou les organisations de microfinance- font déjà, chacune dans son domaine, l'objet d'un intérêt particulier et de programmes de soutien et de renforcement. *Seuls les IFD –héritiers directs des BDD- semblent encore oubliées, alors mêmes qu'elles apportent des réponses financières nouvelles à des besoins qui ne peuvent être pris en compte par les banques.* Pourtant, les IFD modernes –essentiellement des Development Corporations- ont clairement différencié leur mode d'action de celui des banques : alors que les deux catégories d'institutions interviennent dans le domaine du crédit à moyen et long terme, les IFD ont pour vocation *supplémentaire* d'intervenir *en aval* des financements (assistance technique) et *en amont* de ceux-ci (travail de promotion, de recherche de partenaires, etc,...)<sup>39</sup>.
213. La place des IFD nationales dans les pays africains sera consolidée si, sur le modèle des lois bancaires types encadrant sur le plan de la gouvernance et de la gestion le fonctionnement des banques, une loi-cadre type existait pour les IFD nationales du Continent ainsi qu'une définition de mission type pour ces institutions (*mission statement*). Cette reconnaissance apportée aux IFD leur permettrait de se montrer comme construits autour d'un *modèle standard*, et dotés d'un *statut uniforme*. Ceci viendrait comme un appui aux diverses contraintes de gestion et de gouvernance que ces institutions se sont elles-mêmes imposées en interne. La loi-type définirait les ratios élémentaires de capitalisation et de gestion d'une IFD, les modes de provisionnement, de reconnaissance de revenus et de contrôle applicables à cette catégorie d'institution, etc.
214. Une fois établi cet ensemble de benchmarks, un audit de l'ensemble des IFD nationales du Continent pourrait être lancé. Ce plan aurait pour objectif, entre autres, de déterminer (i)les besoins de recapitalisation de chacun des IFD (ii)la politique de ressources qu'il conviendrait que l'IFD mène, en relation avec les banques locales (voir infra).
215. Dans cette même perspective, la place des IFD sous-régionales serait consolidée si une réflexion de fond était menée sur une *redéfinition de*

---

<sup>39</sup> La question des problèmes posés par la présence de l'Etat au capital des IFD ne sera pas discutée ici (Yaron, 1992)

*leur rôle* à la lumière de l'évolution des économies du Continent. Il s'agirait de voir dans quelle mesure ce rôle pourrait être, non plus celui de banques de développement -au sens traditionnel du mot- mais celui de *catalyseurs sous-régionaux des financements du développement produits par les autres acteurs financiers*, notamment les banques, les entreprises internationales au travers des BOT, les assurances, etc.

#### Organiser une coordination entre acteurs

216. La mobilisation et l'affectation des ressources longues sera d'autant plus important dans chaque pays que les différents acteurs impliqués dans le financement du développement de ce pays seront *conscients* de leurs relations et dépendance réciproques. Il pourrait être ainsi utile que, dans chaque pays, des Tables Rondes Nationales soient organisées sur la question du financement du développement entre Banques, IFD nationales et Régionales, Organismes de Microfinance, ONG et Fondations travaillant dans le développement. Ces Tables Rondes apporteraient aux Gouvernements les éléments utiles pour formuler leur *Politique nationale de financement du développement*.
217. Outre la concertation entre acteurs, l'objectif de ces Tables Rondes Nationales pourrait être -sur le modèle de ce qui se passe en Afrique du Sud- de rédiger pour chaque pays une Charte du Financement du Développement inventoriant les domaines d'intervention de chacun et les liens existant entre ces domaines.

#### ***Faire participer les banques***

218. La banque restera encore pendant longtemps la source principale, sinon unique, de mobilisation de ressources et de financement des agents économiques en Afrique, même dans les pays de *common law*. Certes, les politiques de financement du développement dans tous les pays évoluent en général d'une phase de renforcement de l'intermédiation bancaire vers une phase de *désintermédiation* –où les entreprises cherchent leurs financements moyen et long terme davantage sur les marchés financiers ou auprès d'autres entreprises qu'en se tournant vers les banques. Mais, comme le montre le succès tout à fait limité des marchés financiers sur le Continent, le cheminement vers une véritable désintermédiation restera encore long à parcourir en Afrique.
219. La remarque précédente s'applique non seulement aux pays africains qui ne disposent plus que des banques comme acteurs du financement du développement, mais également aux autres pays. Même dans les pays où opèrent des IFD, on ne pourra pas pendant longtemps –sauf à accepter une dépendance définitive vis-à-vis des Bailleurs extérieurs- se passer des banques comme agents mobilisateurs et transformateurs de liquidité.

### Le maillon stratégique oublié : la transformation

220. Les réformes des secteurs financiers en Afrique sub-saharienne ont omis d'inclure des mécanismes d'*incitation à la transformation financière* dans les politiques financières mises en œuvre sur le terrain. *La mise sur pied de ces mécanismes demanderait de lancer une stratégie de coopération étroite entre banques et IFD.* Les banques devraient être mises en première ligne pour les financements à moyen et long terme accordés aux agents économiques. Les IFD se placeraient en second niveau et couvriraient les banques pour un pourcentage initialement élevé en fait de liquidité (refinancement) et de risque, laissant les banques supporter un pourcentage faible de financement sur ressources propres et de risque. Selon des échelles à convenir, les pourcentages supportés par les banques seraient progressivement augmentés jusqu'au moment où, au moins sur la question de la liquidité, les banques pourraient être autonomes.

#### **Encadré 8.3 : La transformation bancaire**

Une banque ne peut pas prêter à moyen et long terme sur la base de ses seules ressources moyen et long terme. D'une part, ces ressources sont faibles en général ; d'autre part, ces ressources, même appelées « ressources moyen et long terme » sont celles de dépôts pouvant être retirés à tout instant par le client. En fait, *la banque ne peut prêter à moyen et long terme que si elle a appris à mener une politique prudente de transformation qui appliquerait des ressources court terme à des emplois moyen et long terme.* Tant que la banque se voit apportées des ressources moyen et long terme externes entièrement prêtes pour être retransmises à leurs clients, elle ne développera pas d'effort pour mieux mobiliser ses ressources court terme et pour apprendre à consacrer une partie de ces ressources à des emplois moyen et long terme. La transformation –et la gestion du risque de maturités- doit s'apprendre progressivement. Les réformes des secteurs financiers ne prévoyaient pas d'éduquer les banques sur cette question.

221. Dans la Zone Franc, des mécanismes de ce type pourraient être mis en place entre les BDD sous-régionales et les banques pour favoriser la production de financements moyen et long terme<sup>40</sup>. L'un des premiers domaines finançables pourrait être, par exemple, celui de l'habitat ou celui des énergies renouvelables. Le mécanisme se substituerait aux lignes de crédit qui apportent directement des ressources moyen terme aux banques et les dispensent de tout effort de liquidité ou de support de risque.

222. Ainsi, pour répondre au besoin de développer la transformation bancaire sur le Continent, des partenariats pilotes pourraient être montés entre

<sup>40</sup> Les Banques centrales de la Zone Franc ont un guichet moyen terme qui fonctionne avec des signatures de premier ordre –ce qui exclut les PME en général. L'intervention des Banques Centrales, d'ordinaire limitée au court-terme, ne serait donc pas contraire à une action plus systématique de développement de la transformation réalisée par les deux institutions financières sous-régionales (filiales de ces Banques Centrales)

Bailleurs, IFD nationales et Banques. Au travers de ces partenariats, les ressources apportées par les Bailleurs pour un secteur économique donné à des IFD seraient utilisées par celles-ci, non pour elles-mêmes mais pour *refinancer la partie moyenne et longue des crédits* que les banques accorderaient à leurs clients. En établissant de concert avec chaque banque une *dégressivité* dans le pourcentage moyen et long terme financé, l'IFD conduira progressivement la banque à faire de la transformation.

223. Des formations apportées aux banques du Continent dans le difficile domaine des techniques de gestion actif-passif de leur bilan pourrait permettre, par ailleurs, de leur faciliter l'entrée dans le domaine de l'engagement moyen et long terme.

### ***Recueillir l'expérience des banques à vocation développementale***

224. Les banques à vocation développementale, qu'elles soient anciennes (BNDA, BACB, etc,...) ou tout récemment créées (BTS, BMS, BRS) ont un *travail supplémentaire à réaliser* pour rendre compatible l'action de financement du développement qu'elles mènent et les contraintes de fonctionnement d'une banque auxquelles elles doivent se soumettre.
225. Il pourrait être utile, à ce propos, d'entreprendre un inventaire détaillé montrant, sur plusieurs cas tirés des pratiques des banques à vocation développementale, comment les *contraintes* posées par les lois bancaires (provisionnement, gestion du risque, etc.) *agissent sur la prise de risque* de ces banques et quel serait *l'impact développemental attendu* d'un éventuel *assouplissement* de ces contraintes.
226. L'objectif serait, en premier d'établir un guide des meilleures pratiques en la matière et de permettre à une banque qui souhaite entreprendre une action développementale (par exemple : soutenir un réseau de microfinance) où se trouveront les problèmes de conflits avec la loi bancaire et comment les banques qui ont de l'expérience en la matière ont pu résoudre ces problèmes. L'objectif, en second, serait d'identifier les éventuelles modifications des contraintes des lois bancaires qui pourraient être effectuées pour faciliter une meilleure orientation développementale des banques du Continent.
227. Au sein des banques à vocation développementale, il serait utile de s'intéresser au cas particulier de la Banque Régionale de Solidarité dont il serait intéressant de suivre la pratique en matière de financement de l'économie sociale. Ceci permettrait d'évaluer l'applicabilité des méthodes qu'elle aura développées à d'autres sous-régions du Continent.

## **Conclusion**

228. La formulation et la mise en place d'une politique nationale de financement du développement dans chaque pays du Continent semblent inévitables et urgentes au vu des besoins financiers non encore satisfaits dans de nombreux domaines économiques et sociaux clés pour la croissance et l'allègement de la pauvreté dans ces pays.
229. Ces actions demanderont, en préalable, que la question du financement du développement soit reconnue comme ayant une légitimité économique et politique propre –ce qui n'avait pas été le cas lors des réformes des secteurs financiers des années 90. Cette légitimité sera trouvée dans l'adoption d'une approche nouvelle sur les raisons pour lesquelles le secteur public intervient dans ce qui devrait être régi par des mécanismes de marché.
230. Il sera nécessaire également que les différents acteurs du financement du développement soient maintenant reconnus comme tels et reçoivent de cette reconnaissance la légitimité d'action qui leur revient. En particulier, les Institutions de Financement du Développement sous-régionales pour la Zone Franc et nationales pour les autres pays du Continent mériteront d'être renforcées et, si nécessaire, recapitalisées afin de jouer le rôle qui leur revient. Les relations des ces institutions avec les autres acteurs du financement du développement gagneront à être organisées formellement et dynamisées au travers de réunions périodiques de concertation.
231. L'ensemble du dispositif de financement du développement ne sera efficace de façon durable que si les systèmes bancaires arrivent dans chaque pays à étendre au moyen et long terme la maturité de leurs crédits. Ceci posera, en retour, la question de la transformation bancaire que l'on devrait fortement encourager sur le Continent, notamment en initiant des changements d'approche dans les Institutions de Financement du Développement sous-régionales de la Zone Franc et des partenariats entre Bailleurs, banques et IFD nationales dans les autres pays.
232. Enfin, il sera utile de recenser et de recueillir l'expérience des banques à vocation développementale dans le domaine du financement du développement, notamment en ce qui concerne le délicat équilibre que ces banques entretiennent entre les risques portés par leurs financements et les contraintes imposées par la réglementation à laquelle elles sont soumises. La nécessité éventuelle d'opérer des amendements aux lois bancaires d'aujourd'hui pourra alors apparaître.

## BIBLIOGRAPHIE

1. Amsden, A. (1989). *Asia's Next Giant - South Korea and Late Industrialization*. New York and Oxford: Oxford University Press.
2. Callier, P. (1991). *Financial Systems and Development in Africa*. Washington DC: World Bank.
3. Camen, U., M. Ncube, L. Senbet. (1996). "The Role of Financial Markets in the Operation of Monetary Policy." *Mimeo*, March.
4. Cowen, T. and E. Crampton (2006) *Market Failure or Success*,
5. Dhumale, R. (2000). "Capital Adequacy Standards: Are They Sufficient?" *ESRC Centre for Business Research*, Working Paper No. 165.
6. Diamond, W. (1968). *Development Finance Companies: Aspects of Policy and Operation*. Baltimore: Johns Hopkins Press.
7. Epstein, J. (1996). "Domestic Financial Institutions and Their Role in Development." *Journal of Development Finance*, Vol. 35.
8. Feldstein, M. and C. Horioka (1980). "Domestic Saving and International Capital Flows." *The Economic Journal*. pp. 314-329.
9. Harris, L., Ed. (1988). "Financial Reform and Economic Growth: A New Interpretation of South Korea's Experience" in *New Perspectives on the Financial System*. London: Croom Helm.
10. McKinnon, R. I. (1973). *Money and Capital in Economic Development*. Washington, DC: The Brookings Institution.
11. McKinnon, R. I. (1993). *The Order of Economic Liberalization: Financial Control in the Transition to a Market Economy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
12. McPherson, M. F. and T. Rakovski (1999). "Financial Deepening and Investment in Africa: Evidence from Botswana and Mauritius." *Harvard Development Discussion Papers*, No. 727.
13. Mkandawire, T. and C. C. Soludo, Eds. (2002). "Financial Sector Reforms in Eastern and Southern Africa" in *African Voices on Structural Adjustment*. IDRC/CODESRIA/Africa World Press.
14. Murgatroyd, P. (1996). "Challenges in Achieving Bank Performance Standard." *Journal of Development Finance*, Vol. 35.
15. Nissanke, M., E. Aryetey, H. Hettige, and W.F. Steel. (1995). *Financial Integration and Development in Sub-Saharan Africa*. Mimeo, Washington D.C.: World Bank.
16. Pena, O. (1996). "The Development Role of Financing." *Journal of Development Finance* 35.
17. Pill, H. and M. Pradhan (1997). "Financial Liberalization in Asia and Africa." *Finance & Development*, June.

18. Robinson, J. "The generalisation of the general theory" in *The rate of interest and other essays*. London: Macmillan.
19. Rodrik, D. (1995). "Getting interventions right: how South Korea and Taiwan grew rich." *Economic Policy*, Vol 20, pp. 53-109.
20. Shaw, E. (1973). *Financial Deepening in Economic Development*. New York: Oxford University Press.
21. Shibata, T. (1996). "The Experience of Japanese Policy-Based Finance after the Second World War." *Journal of Development Finance*, Vol. 35.
22. Tsuru, K. (2000). "Finance and Growth: Some theoretical considerations, and a review of the empirical literature." *OECD Economics Department Working Papers*, No. 228.
23. Vaghul, N. (1996). "New Banking Products and Marketing Approaches: The ICICI Experience." *Journal of Development Finance*, Vol. 35.
24. Wade, R. (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialisation*. New Jersey: Princeton University Press.
25. World Bank. (1976). "Development Finance Companies." *Sector Policy Paper*. Washington, DC: World Bank
26. World Economic Forum, (2006). "Building on the Monterrey Consensus: The Untapped Potential of Development Finance Institutions to Catalyse Private Investment", Geneva.
27. Wyplosz, C. (2001). "How Risky is Financial Liberalization in the Developing Countries?" *G-24 Discussion Paper*, September, No. 14.
28. Yaron, J. (1992). "Assessing Development Finance Institutions: A Public Interest Analysis", *Discussion Paper No. 174*, Washington, DC: World Bank