

## Repenser le rôle des Banques nationales de développement

### Document de fond révisé<sup>1</sup>

#### *Résumé*

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

---

<sup>1</sup> La version originale de ce document a été préparée par l'équipe du Bureau du Financement du Développement de DESA, comme document de fond informel pour la réunion ad hoc du groupe d'experts sur le thème «Repenser le rôle des banques nationales de développement » (New York, 1-2 décembre 2005). La version actuelle est encore un document de travail et ne peut être citée. Les opinions contenues dans ce document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles des Nations Unies. Les commentaires et suggestions concernant ce document peuvent être adressés à Julien Serre (courriel [serre@un.org](mailto:serre@un.org))

## Table des matières

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

## Illustrations

TABLEAU 1: TROIS OBJECTIFS POUR LES BND .....	9
TABLEAU 2 : "LES CINQ A" .....	11
ENCART 1: GESTION DE LIQUIDITES POUR LES PRETS A LONG TERME .....	18
ENCART 2 : BNDA ET LES BANQUES DE VILLAGE : UNE APPROCHE INNOVATRICE DE KfW .....	25
ENCART 3: TROIS SCENARIOS POUR LE FINANCEMENT LOCAL .....	26
ENCART 4: LA BANQUE NATIONALE DE DEVELOPPEMENT D'EGYPTE ET LA MICROFINANCE.....	27
ENCART 5: ROLE CATALYTIQUE DES BND: CAS DES INFRASTRUCTURES DANS LE DOMAINE DE L'EAU .....	33
ENCART 6: METHODOLOGIE DE STANDARDS & POOR POUR LE RATING DES ENTITES SOUTENUES PAR L'ETAT .....	36
SCHEMA 1: UNE PYRAMIDE DE L'ACTIVITE DES BND .....	10
SCHEMA 2: ARBRE DE DECISION. EXEMPLE : INVESTISSEMENT PRIVE ET CREATION D'ENTREPRISES INSUFFISANTS .....	12

# Résumé

## I. Le Processus de consultation

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

## II – Vue d'ensemble des Banques nationales de développement

2. Les BND ont évolué sur une longue période de temps dans les pays développés et en voie de développement, pour satisfaire des besoins de financement importants. Leur évolution a été influencée par les changements de l'architecture financière internationale et domestique. Après la Seconde guerre mondiale, le concept de BND a évolué selon plusieurs phases incluant les « sociétés de financement du développement » et les "fonds de développement".
3. Une banque de développement nationale peut être définie comme un "établissement financier ayant pour principale mission d'offrir des financements en capitaux à long terme pour des projets générant des externalités positives et par conséquent insuffisamment financés par les créiteurs privés". Cette définition correspond bien aux observations concrètes des statuts, de l'histoire et de l'activité actuelle de ces entités. Cependant, les diverses structures organisationnelles des banques rendent plus difficile la recherche d'une définition plus précise. Des structures diverses (banques de premier rang, de deuxième rang, sectorielles, globales, import-export) et des différences de propriété (publique et/ou privée) élargissent la portée de l'analyse.
4. Les BND conçoivent et mettent en application leurs objectifs de développement par des actions souvent assez semblables: (i) *Apprécier* les impacts en termes de développement économique et social des projets cherchant un financement ; (ii) *Accompagner* les investisseurs à long terme au travers de prêts de longue durée; (iii) *Aider* les secteurs essentiels à la croissance avec une assistance technique ; (iv) *Attirer* les investisseurs par un rôle de catalyseur pour les grandes opérations de financement (v) *Alléger* l'impact négatif des crises financières en offrant un financement qui ne suive pas les cycles, par l'offre de prêts même lors de périodes défavorables et en travaillant en commun avec les institutions financières régionales. Ces lignes d'activité ont évolué de manière significative depuis les années 90, en raison d'une intégration globale croissante et d'une refonte des stratégies des BND. La priorité à l'industrialisation ou la substitution aux importations, fréquente dans les années 60, a été abandonnée ou sensiblement amendée, tandis que de nouveaux objectifs de

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

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

### **III – Evolution du rôle des Banques nationales de développement**

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

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

##### *Fournir des financements à long terme*

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

### *Fournir une gamme des produits financiers pour le développement*

9. En plus des prêts à long terme, les BND peuvent fournir une gamme d'autres outils financiers. En premier lieu, elles peuvent offrir des prêts à court terme. En effet, les taux d'intérêt pratiqués par les banques commerciales privées sont souvent très élevés, en particulier pour les PME. En second lieu, la syndication peut aussi représenter des engagements financiers significatifs : avec l'appui des banques de commerce privées, les BND peuvent en effet lever des ressources importantes pour des projets domestiques au travers de syndications. Troisièmement, stratégies peuvent aussi chercher à stimuler les capitaux propres et le quasi-equity : les BND peuvent fournir des fonds pour du capital ou des opérations en échange de capital social, des warrants d'achat de parts ou d'options, en partenariat avec le secteur privé ou de vente de parts pour développer le marché equity. Enfin, les banques de développement multilatérales et régionales encouragent aussi des projets qui stimulent les financements structurés, comme par exemple en évitant de subventionner les prêts et en se concentrant sur des prêts aux taux du marché couplés à des prêts concessionnels, pour encourager les prêts pouvant être mis sur le marché en vue d'une future titrisation.
10. Le besoin de garanties adéquates pour les investisseurs étrangers est concomitant à l'offre de ressources à long terme. En plus des mécanismes de garantie sur les devises, certaines BND cherchent également à attirer les investisseurs étrangers en prolongeant les maturités et en réduisant les coûts. Les mécanismes utilisés dans ce but incluent les garanties partielles de crédit, les garanties de risque politique ou les mécanismes de co-garantie avec des fournisseurs du secteur privé. Les efforts en vue de développer des produits de réduction de risque peuvent aussi comprendre la création d'agences nationales de garantie, ce qui exige sans doute l'assistance technique d'institutions financières internationales.
11. En outre, il existe des outils pour réduire les risques pour les investisseurs locaux. D'abord, nombre d'entre eux souhaiteraient supprimer les écarts de change dus aux émissions d'obligations nécessairement en devise face des revenus qui seront en monnaie locale. Par conséquent, les obligations en monnaie locale gagnent de l'importance sur les marchés émergents et leur développement pourrait être encouragé par les BND. En second lieu, les garanties souveraines pour des projets par des investisseurs de municipalités sont difficiles à obtenir et coûteuses, et il pourrait donc être utile pour les BND de contribuer aux efforts en vue d'offrir d'autres garanties que celles de l'Etat. À cet égard, les BND pourraient servir de relais pour des mécanismes importants développés par les institutions multilatérales et régionales.

### *Construire des secteurs financiers accessibles à tous*

12. Un "secteur financier inclusif" signifie que la grande majorité de la population accède de manière soutenable à une gamme des services financiers convenant à leurs besoins. Les BND peuvent contribuer à créer des secteurs financiers accessibles à tous. Elles peuvent notamment faciliter le financement des PME, notamment par une assistance technique et un meilleur accès au crédit. Il peut aussi être particulièrement utile d'offrir un accès à des services financiers fiables pour les travailleurs agricoles qui souvent, malgré des besoins financiers importants, n'ont pas accès aux banques.

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

### **III B – Améliorer le climat des affaires**

#### *Promouvoir et soutenir le développement des PME*

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

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

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

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

#### *Réduire la volatilité*

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

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

19. Des politiques anticycliques efficaces exigent des ressources financières suffisantes, par la coopération régionale en mettant des ressources en commun. Cela nécessite aussi d'établir différents types de crédits d'appoint avec les banques de commerce locales et de développer une capacité d'emprunter rapidement sur les marchés internationaux.
20. Des inquiétudes ont été également exprimées concernant les estimations internes proposées par l'approche de Bâle II pour les marchés émergents, qui pourraient affecter les Banques nationales de développement. Certains craignent que cela accentue la pro-cyclicalité des crédits bancaires dans les pays en développement vulnérable aux fortes fluctuations cycliques du financement.

#### *Développer un rôle de catalyseur*

21. Les investissements directs étrangers (IDE) sont essentiels pour la plupart des pays en développement. Une bonne discipline fiscale et de fondamentaux macroéconomiques sains sont essentiels pour attirer les IDE, ce qui entraîne parfois une diminution des ressources budgétaires pour les BND. Les Etats se retrouvent ainsi dans une position inconfortable, dans laquelle il s'agit de répondre à la demande pour plus de dépenses publiques, tout en ayant un budget limité –ce qui rend la participation du secteur privé d'autant plus indispensable. Pour cela les institutions nationales de développement peuvent être utiles en attirant des sources de financement extérieures.
22. Les banques nationales de développement peuvent faire bon usage des partenariats public-privé (PPP) et encourager leur utilisation dans les pays en développement. Tout comme les banques régionales ou multilatérales de développement, certaines BND peuvent agir en tant que facilitatrices, promotrices ou même bailleuses de fonds. De nouveaux modes de financements sont proposés pour encourager les PPP, y compris le financement sur fonds propres, l'aide aux prêts, l'assistance technique et le financement de dette de projet. Les transferts de risques doivent être clairement compris cependant, dans la mesure où les PPP diminuent certes le niveau global de risque opérationnel et financier, mais la viabilité des PPP continue de reposer sur le secteur public.
23. Les institutions nationales de financement du développement devraient également poursuivre leurs efforts pour faire partie des partenariats avec les institutions régionales et multilatérales jouant un rôle catalytique. Ces institutions soutiennent souvent des projets réalisés par les Etats, les provinces ou les localités dans lesquels les institutions bancaires nationales de développement pourraient également être impliquées. Les BND peuvent aussi développer des

liens directs avec d'autres BND pour améliorer l'impact régional de leurs activités et des stratégies communes.

### **III. C Renforcer les capacités des BND**

#### *Améliorer la réglementation prudentielle et la supervision*

24. Les questions de réglementation dans le secteur des infrastructures n'ont souvent pas été convenablement abordées. Les informations sur les coûts étaient insuffisantes, les marchés publics étaient imparfaitement accordés, les tarifs n'étaient pas contrôlés de près, les organismes de normalisation manquaient ou ne bénéficiaient pas de l'expertise technique et des capacités à faire imposer les lois et les règlements. Ces difficultés vont au delà de cette analyse. Toutefois ces institutions, avec l'aide des BRD et des IFI, peuvent apporter une aide aux autorités réglementaires.
25. Renforcer la légitimité des institutions au travers du rating est un autre aspect important pour qu'un pays progresse vers des marchés de capitaux et de crédit plus profonds, et exige des mécanismes de surveillance forts et indépendants.

#### *Améliorer la gouvernance et le management*

26. Aborder de façon générale les questions de gouvernance et de management est une tâche difficile, car la structure des BND varie de façon significative. Pour développer un cadre institutionnel efficace, les BND ont besoin d'être régies par des normes de bonne gouvernance, loin des ententes politiques et de la corruption. Dans cette perspective, un élément à considérer est celui du besoin d'expertise en audit et d'une supervision indépendante de ces établissements. Les progrès ont été significatifs à cet égard ces dernières années. Les efforts de gestion d'organisation incluent l'établissement d'un conseil d'administration dont la composition soit adéquate et qui possède un grand degré d'autonomie dans la prise de décision. Les incohérences connues par le passé ainsi qu'une certaine complexité bureaucratique avaient mené certaines banques de développement à gérer leurs ressources selon des critères de court terme, et par conséquent celles-ci avaient souvent connu des difficultés dans la collecte des paiements dus par leurs emprunteurs. La gestion des risques, des portefeuilles de prêt, tout comme la transparence des politiques de prêt devraient être une priorité.
27. Un autre défi de gestion est donc le besoin d'expertise technique. Le manque de capacités techniques et l'incapacité à conserver et construire une base de connaissances facilement mobilisable sont souvent cités parmi les principales difficultés rencontrées par les BND. Celles-ci doivent développer leur coopération avec les institutions régionales et multilatérales. Des stratégies globales devraient être développées pour aborder les politiques d'ajustement à mettre en place, les questions budgétaires, la coopération et la coordination entre institutions, les besoins en ressources humaines, et les besoins en technologies.

#### *Mesurer et suivre les résultats*

28. Beaucoup d'efforts et d'initiatives sont en cours dans un certain nombre d'agences concernant la question des résultats en termes de développement. Une stratégie focalisée sur les résultats exige de s'intéresser notamment aux circonstances et aux comportements, au delà des frontières institutionnelles des BND et des projets financés, et d'étudier les bénéficiaires



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

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

# I. Consultations entre partenaires intéressés

## A. Introduction

Dans la résolution 58/230 du 23 décembre 2003 intitulée « *Suivi et mise en application des textes issus de la Conférence internationale sur le financement du développement* », l'Assemblée générale des Nations Unies avait invité le Bureau du financement du développement du Département des Affaires Economiques et Sociales à continuer d' "*organiser des ateliers et des consultations réunissant les diverses parties prenantes auxquels participeraient des experts des secteurs public et privé, ainsi que des universitaires et des représentants de la société civile, et lors desquels seraient examinées les questions relatives à la mobilisation de ressources pour le financement du développement et l'élimination de la pauvreté*" ainsi qu'à "*organiser des activités auxquelles participeraient diverses parties prenantes... pour promouvoir les pratiques optimales et échanger des informations sur l'application des engagements pris et des accords convenus à la Conférence internationale sur le financement du développement*". En effet, une caractéristique unique de la Conférence internationale sur le financement du développement (Monterrey, Mexique, 18-22 mars 2002), y compris dans sa phase de préparation que de suivi, a été la mobilisation de multiples partenaires.

En réponse, le Bureau du financement du développement (FdD) a organisé et co-parrainé en 2004-2005 un total de 21 réunions dans une quinzaine de villes dans le monde, qui ont réuni près de cinq cents participants au total. Les consultations ont permis d'attirer des experts de renommée internationale, tant gouvernementaux ou d'organisations internationales que de la société civile, du secteur privé et du milieu universitaire. Le programme de ces réunions informelles a couvert cinq thèmes : a) création de secteurs financiers inclusifs pour le développement; b) dette souveraine au service du développement durable; c) partenariats public-privé pour améliorer la portée et l'efficacité de l'aide au développement; d) création de conditions favorables à l'investissement privé; et e) amélioration de la cohérence et de la compatibilité des systèmes internationaux financiers, monétaires et commerciaux à l'appui du développement. Les résultats de ces consultations ont servi d'apport au Dialogue de haut niveau sur le financement du développement (27 - 28 juin 2005), ainsi que pour le Sommet mondial (14-16 septembre 2005). En renforçant le partenariat pour le développement, le processus de consultation entre les diverses parties prenantes a ainsi contribué à renforcer "*l'esprit de Monterrey*" et à réaffirmer le Consensus de Monterrey comme cadre essentiel pour la coopération internationale pour le développement.

Dans la résolution 60/188 du 22 décembre 2005, l'Assemblée générale « *note avec satisfaction que le Bureau du financement du développement du Secrétariat a organisé, dans le cadre de son mandat, des ateliers, des consultations multipartites, des débats d'experts et d'autres activités visant à rendre les pays membres mieux à même de tenir les engagements qu'ils ont pris dans le Consensus de Monterrey, et prie le Bureau, en collaboration avec des experts des secteurs public et privé, du monde universitaire et de la société civile, de poursuivre ses travaux dans ce domaine* ».

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

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

## **B. Processus consultatif sur les BND**

### *1. Approche*

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

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

- Mobiliser des ressources financières nationales au service du développement – *“ Nous reconnaissons qu'il est nécessaire de renforcer le secteur financier national en encourageant le développement ordonné des marchés financiers au moyen de systèmes bancaires rationnels et d'autres dispositifs institutionnels qui permettent de répondre aux besoins de financement du développement, “ [ Para.17]. “ Les banques de développement, les institutions financières commerciales et autres, à elles seules ou en collaboration, peuvent être des instruments efficaces pour faciliter l'accès au financement, [aux micro-entreprises micro et PME]” [Para. 18]*
- Mobiliser des ressources internationales au service du développement - *“ Nous appuierons les nouveaux mécanismes de financement de la dette et de la prise de participation mis en place par les secteurs public et privé dans les pays en développement et en transition surtout pour les petits entrepreneurs, les petites et moyennes entreprises et l'aménagement d'infrastructures.” [Para. 24]*

- Règlement des problèmes systémiques - “ *Nous soulignons aussi notre attachement à l’existence de secteurs financiers nationaux robustes qui apportent une contribution vitale aux efforts nationaux de développement en tant qu’élément important d’une architecture financière internationale propice au développement.* ” [Para. 53]

Les réunions se concentreront sur les instruments de financement ainsi que sur la raison d’être et les missions de ces banques. Les meilleures pratiques seront partagées au cours du processus consultatif. Bien sur, pour utiliser ces bonnes pratiques de façon efficace, il est nécessaire de connaître les caractéristiques nationales et les besoins de l’économie. Les contraintes micro et macroéconomiques qui influencent la croissance et le développement varient d’un pays à l’autre et cela doit être pris en compte par les BND dans leur stratégie de développement. Il est primordial pour les décideurs de les identifier avant d’essayer d’appliquer des pratiques qui risquent de ne pas correspondre à leurs besoins particuliers.

Les consultations impliqueront les acteurs bancaires sous-régionaux, régionaux et inter-régionaux, en se basant sur des expériences des institutions financières de pays en développement, d’économies en transition et de pays développés. La Banque mondiale, le Fonds monétaire international, le Programme des Nations Unies pour le développement et les Commissions régionales des Nations Unies sont également invités à apporter leur expertise. Des experts du secteur privé, du milieu universitaire et de la société civile, ainsi que des agences bilatérales de développement et les gouvernements intéressés sont également partie prenante.

## 2. Première étape

Une réunion ad hoc d’un groupe d’experts sur le thème : “*Repenser le rôle des banques nationales de développement*” a eu lieu au siège de l’ONU à New York les 1<sup>er</sup> et 2 décembre 2005. L’objectif premier de cette réunion était de recueillir les idées d’un groupe représentatif d’experts agissant en leur capacité personnelle, en vue de lancer en 2006 un projet de recherche, intitulé “*Consultations entre parties intéressées : repenser le rôle des banques nationales de développement*”. Dans ce but, les participants ont été invités à entamer une discussion interactive pour identifier et aborder les thèmes de fond principaux qui devront être abordés lors du processus de consultation, y compris concernant les expériences nationales et régionales appropriées, et certains aspects d’organisation et de logistique. Un rapport de la réunion est disponible à l’adresse suivante : [www.un.org/esa/ffd/ndb.htm](http://www.un.org/esa/ffd/ndb.htm).

A la suite de cette réunion, plusieurs partenaires ont accepté d’organiser des consultations régionales, dans le monde entier : en Amérique latine, Asie, Afrique, Europe et Amérique du Nord. De ce projet contribuant à la mise en œuvre du consensus de Monterrey, devrait découler une publication sur le rôle des banques nationales de développement comme outil renouvelé de financement du développement. En outre, les résultats et les recommandations principaux seront rapportés à l’Assemblée générale. Plus de détails sont disponibles dans le rapport de la réunion du groupe d’experts et ses annexes.

## II. Vue d'ensemble des Banques nationales de développement

### A. Approche historique

#### 1. *Origine et évolution de la banque de développement*

L'histoire de ce que l'on appelle aujourd'hui BND remonte aux débuts de la Révolution industrielle. Ces institutions n'ont pas connu d'évolutions similaires à travers le monde, plutôt des expériences nationales ou régionales différenciées. En Europe, où les BND sont apparues en premier, les stratégies de développement économique et social ont varié et les banques nationales de développement ne sont apparues que dans quelques unes des principales économies. A partir du milieu du XIXe siècle, d'abord en France puis en Allemagne et en Italie, des banques industrielles ou de crédit ont été créées pour soutenir le processus d'industrialisation. Elles sont parvenues avec succès à fournir des financements élevés aux industries en croissance. Pourtant au Royaume-Uni, première puissance économique à ce moment-là, les marchés boursiers locaux demeuraient la source principale de financement pour les besoins de l'industrie des Midlands. Les « banques marchandes » britanniques servaient plus à financer le commerce et d'autres Etats qu'à développer l'industrie nationale.

De même, les Etats-Unis ont connu une approche singulière du financement de leur industrie. Les "banques marchandes" ou "banques industrielles" remplissaient en partie le rôle des BND actuelles. Elles offraient des financements à long terme pour les investissements comportant des risques exceptionnels, en s'engageant dans des domaines de production promettant ayant des bénéfices économiques élevés, tels que la construction des chemins de fer. La vente des actions et des obligations dans les marchés boursiers locaux était la principale source de financement pour ces banques, qui profitaient souvent des garanties obligataires fournies par les Etats. La plupart du temps, les Etats privilégiaient quelques banques qui émettaient des obligations vendues principalement en Europe, au Royaume-Uni notamment. Les montants levés étaient utilisés pour financer des projets de développement dans l'Etat émetteur. Dans ce contexte, Medici Bank, Rothschild et House of Morgans – à l'origine des banquiers d'affaires – et plusieurs autres banques privées ont connu une croissance rapide à la fin des années 1890 : au début des années 1910, elles avaient pris le contrôle d'un nombre important de chemins de fer et d'industries (Cantillo Simon, 1998). Il est intéressant de noter qu'au cœur des débats de la fin du XIXe siècle concernant le financement des infrastructures aux Etats-Unis, se trouvaient des concepts qui sont toujours d'actualité, notamment : l'opportunité de l'utilisation de sources privées de financement, les efforts pour développer les marchés locaux de capitaux, et l'utilisation d'instruments financiers qui minimisent le risque de dépendance des fonds étrangers (Eichengreen, 1995).

À la même époque, des banques de développement ont également été mises en place dans certains pays en développement. Par exemple, la première banque de développement au Mexique est apparue dès le début du XIXe siècle, el Banco de Avio. Créée en 1821, cette banque a contribué à la construction d'un système ferroviaire nord-sud, ainsi qu'à fournir des financements à une échelle plus limitée : prêts aux manufactures de coton, de fer, soie, laine et papier, ou prêts pour les achats de machines-outils en Europe.

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

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

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

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

se diversifier et à s'adapter à un environnement financier nouveau. En ajoutant la fourniture d'autres services financiers comprenant des fonds de roulement d'exploitation, des services de conseil, de crédit-bail, d'assurance, de développement de l'entrepreneuriat et de fourniture d'assistance technique, ils ont pu devenir des banques importantes, diversifiées et présentes dans tout le pays. Par l'usage de nouveaux mécanismes tels que la syndication, les capitaux propres ou quasi-capitaux propres, souvent mis en place via des outils de financement sophistiqués (garanties, titrisation synthétique), certaines banques ont augmenté de façon continue leur portefeuille de prêts dans l'économie.

Plus qu'une simple évolution ou une modernisation des opérations de prêt, cela a parfois entraîné un changement dans les structures et les missions de ces banques, par la mise en place d'autres activités, soit des activités bancaires d'import-export, soit de banque d'investissement. Les établissements efficaces ont développé durant la dernière décennie la capacité de concurrencer des banques commerciales privées, alors que d'autres sont parvenus à développer des activités à petite échelle et fournissent des services financiers adaptés aux institutions nationales de microfinance. Par exemple, la Banque de développement de l'Afrique du Sud (DBSA), créée en 1983, a cessé de se concentrer principalement sur le financement du développement, pour devenir vers la fin des années 90 un établissement clé du développement national avec une triple fonction de banquier, de conseiller et d'associé. De façon similaire, la Banque nationale de développement BNDES au Brésil a été d'abord établie en 1952 comme banque de financement des infrastructures ; elle est devenue plus tard une banque industrielle, puis pour les biens d'équipement et les biens industriels intermédiaires, ce qui a finalement permis de créer une banque diversifiée.

Les prochaines sections de ce document reflètent cette variété d'évolutions tant dans l'histoire, les activités ou que la performance des BND. Le paysage actuel est le résultat de cette évolution profonde dans les stratégies de développement nationales et multilatérales, qui a commencé il y a deux décennies. Aujourd'hui, il existe environ 750 BND dans le monde, avec une distribution assez inégale au plan régional, des caractéristiques et des modes de propriété variables, privés, publics ou mixtes.

## *2. Variations dans les structures*

Trois variantes principales parmi les BND méritent d'être brièvement décrites. En premier lieu, un changement profond des banques de développement s'est opéré par rapport à leur nature publique traditionnelle. Cette évolution est due notamment aux changements dans les stratégies des Etats et les préférences des donateurs, en plus d'une croissance rapide des marchés de capitaux et de l'offre de prêts à long terme par le secteur privé. Un autre facteur majeur est la performance des banques publiques et semi-publiques qui ont entraîné une réaction forte des institutions financières internationales qui ont encouragé leur restructuration ou leur fermeture. Ces derniers éléments sont étudiés plus en détail dans la dernière partie de ce document. Il y a donc désormais un grand nombre de modèles de propriété et il est difficile de distinguer entre structures publiques, privées et mixtes qui souvent ont évolué sensiblement au cours du temps :

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

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

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



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

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

De plus, un nombre croissant de banques ayant des activités commerciales pourraient être prises en considération dans l'analyse. Ces banques, tant sectorielles qu'universelles, ont en général évolué vers des activités commerciales tout en conservant leur nature publique et leurs objectifs de développement économique et social, à la différence de celles qui ont été privatisées : c'est le cas par exemple de la Banque nationale de développement agricole (BNDA) au Mali. La Banque nationale pour le développement (BND) en Egypte illustre aussi cette frontière floue: c'est une banque de commerce ayant des objectifs de profit, mais qui reste orientée sur le développement, en particulier au travers de mécanismes innovants de microcrédit lancés dès 1987. Toutefois, d'autres banques semblent trop éloignées de la banque de développement pour être incluses dans ces analyses, étant devenues des entités purement commerciales. C'est peut-être le cas de la Banque roumaine de développement par exemples, créée en 1923 pour financer le développement de l'industrie locale, qui a développé ses activités commerciales et a été privatisée en 1999 pour poursuivre comme entité commerciale.

## **B. Rôle et missions**

### *1. Définition générale*

De façon générale, un critère de définition important des BND est leur mission de financement à long terme des projets de développement. C'est une caractéristique constante pour tous ces établissements après 1945 qui continue d'être de première importance aujourd'hui. Les BND promeuvent et financent des entreprises dans le secteur privé (Diamond, 1957), principalement pour les projets industriels à moyen et long terme (Boskey, 1959). Kane et Panizza insistent dans leurs définitions sur le rôle de prêteur à long terme. Selon Kane, ces banques sont « un

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

**Tableau 1: Trois objectifs pour les BND**

Objectif	Exemples de cas généraux	Exemples de cas spécifiques
<b>Développement économique</b>  <i>'Dénominateur commun' des BND</i>	Historiquement, les banques de développement ont d'abord été construites autour de cet objectif. BancoEstado au Chili, l'une des banques de développement latino-américaines les plus anciennes, a été créée en 1853 par une loi organique, selon laquelle l'objectif de la banque est l'offre des services d'opérations bancaires et de financement pour encourager <i>"le développement de l'activité économique nationale"</i> .	Les banques de développement peuvent viser des secteurs spécifiques: la mission de la Banque agricole et commerciale du Burkina par exemple est de stimuler <i>"le développement national agro-pastoral"</i> . Les banques peuvent également servir des missions de durée limitée, telles pour l'appui des processus de privatisation.
<b>Objectifs sociaux</b>	Les activités de la banque brésilienne BNDES doivent permettre <i>"une plus grande inclusion sociale et la diminution des inégalités"</i> . La Banque gabonaise de développement se définit comme le <i>"principal instrument pour le développement économique et social du Gabon"</i> et ses évaluations de projet incluent donc des considérations sociales. Au niveau régional, la plupart des BRD poursuivent les deux objectifs de développement économique et social. Par exemple, la BIAD, la plus ancienne banque régionale de développement (1959), a pour objectif de <i>"contribuer à l'accélération du processus de développement économique et social des pays membres régionaux en développement, individuellement et collectivement"</i> (charte de la BIAD).	Certaines banques se concentrent spécifiquement sur leur mission sociale, telle que la Banque de développement du Conseil de l'Europe (1956) institution financière européenne ayant une vocation purement sociale.
<b>Intégration régionale</b>	Les statuts peuvent également inclure des objectifs plus larges de renforcement de l'intégration régionale. Les activités de BNDES par exemple doivent permettre <i>"le renforcement de la souveraineté nationale et l'intégration régionale."</i>	Quelques banques se concentrent sur des aspects spécifiquement régionaux du développement. La Banque régionale de solidarité (BRS S.A.) vise ainsi à combattre la pauvreté sur une base régionale, avec des efforts coordonnés entre les pays partenaires ouest-africains. Certaines banques se concentrent la promotion des exportations et la facilitation du changement du tissu exportateur local, comme Caricom et la Banque de développement des Caraïbes ou les pays andins et la banque de développement de la CAF depuis 1969, qui toutes deux coopèrent avec des BND.

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

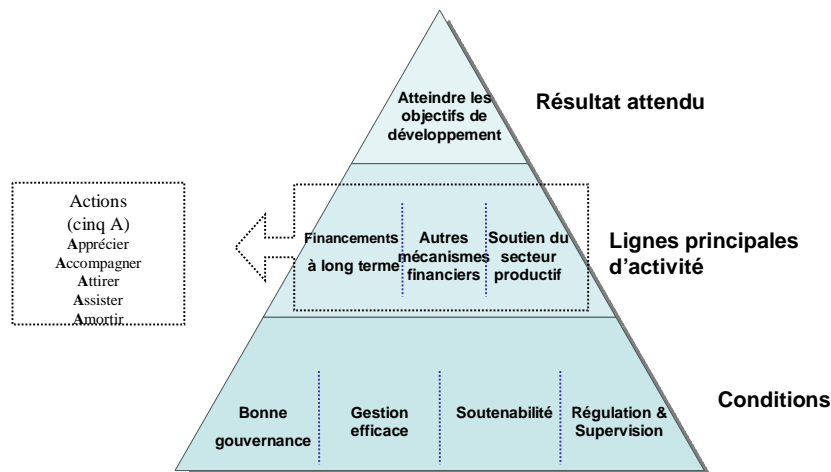
Ainsi, bien que la définition donnée par Panizza ne soit pas du tout contradictoire avec ces dernières considérations, elle pourrait être raffinée : les banques nationales de développement peuvent être définies comme des « institutions financières mises en place pour favoriser la croissance économique,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

## 2. Actions et lignes d'activité

En dépit de ces différences, l'activité et le succès des banques nationales de développement repose sur un certain nombre de conditions qui ne diffèrent pas significativement d'une banque à l'autre. Elles incluent (schéma 1) la bonne gouvernance et une bonne gestion, des produits de financement adaptés, des politiques soutenables et une bonne régulation et supervision. De plus, les BND conçoivent et mettent en application leurs objectifs de développement par des actions plutôt semblables, telles qu'illustrées ci-après :

- (i) *Apprécier (évaluer)* les impacts en termes de développement économique et social des projets cherchant un financement;
- (ii) *Accompagner* les investisseurs à long terme au travers de prêts de longue durée;
- (iii) *Aider* les secteurs essentiels à la croissance avec une assistance technique;
- (iv) *Attirer* les investisseurs par un rôle de catalyseur pour les opérations de financement;
- (v) *Alléger* l'impact négatif des crises financières en offrant un financement qui ne suive pas les cycles, par l'offre de prêts même lors de périodes défavorables et en travaillant en commun avec les institutions financières régionales.

**Schéma 1: Une pyramide de l'activité des BND**



Source : auteur

**Tableau 2 : “Les cinq A”**

<b>Action</b>	<b>Cible</b>	<b>Mécanisme</b>	<b>Défi</b>
<i><b>Apprécier (évaluer)</b></i>	Projets	Un trait caractéristique des BND est qu'elles évaluent les demandes de financement non seulement au vu de leurs retours financiers, mais également de l'impact en termes de développement économique et social.	Concilier des objectifs de développement et des politiques de prêt soutenables.
<i><b>Accompagner</b></i>	Investisseurs à long terme	En fournissant le financement à long terme, les BND sont un élément clé pour fournir des ressources en capital aux projets de longue durée, jusqu'à 20 ou 30 ans, requis pour les projets en infrastructure.	Offrir des produits à long terme adaptés, de manière soutenable.
<i><b>Attirer</b></i>	Capital	Les BND peuvent aider à attirer les investisseurs étrangers, les garanties et les contre-garanties, les institutions financières régionales et multilatérales.	Développer un rôle de catalyseur pour les grandes opérations de financement.
<i><b>Aider</b></i>	Secteurs clés pour la croissance	L'assistance technique est une partie de plus en plus importante des activités des BND pour soutenir le secteur productif et encourager les industries d'exportation.	Offrir de l'expertise et la mettre en commun.
<i><b>Alléger</b></i>	Crises financières	Les BND peuvent jouer un rôle de financement acyclique en fournissant au marchés crédits et de capitaux des ressources même en temps de crise, et en se rapprochant des banques de développement régionales.	Stimuler la coopération et la compréhension du potentiel anticyclique des BND.

Les lignes principales d'activité, visibles dans la deuxième ligne de la pyramide, peuvent être définies comme les priorités autour desquelles la banque est organisée. Elles comprennent habituellement tout ou partie des éléments suivants : le financement à long terme, qui est cœur historique des banques de développement ; les autres mécanismes de financement, développés de plus en plus avec le secteur privé et les institutions internationales ; et l'appui au secteur productif, pour établir un secteur productif compétitif:

- *Le financement à long terme* est assuré par la mise en commun des ressources financières à moyen et long terme, publiques et privées. Cela constitue habituellement la majorité du portefeuille de prêts des BND. Une telle mission, bien que critique pour le développement dans beaucoup de pays manquant de ressources pour financer leurs infrastructures, ne devrait pas se faire au détriment d'autres lignes d'activité telles que l'appui aux structures productives, le secteur social, la promotion des activités exportatrices ou le développement de l'intermédiation financière ;
- *D'autres financements* peuvent être proposés par les BND en complément à ou en support des financements à long terme. Ils comprennent les financements à court terme, les capitaux propres et quasi-capitaux propres, le financement par bond banks, la titrisation et la syndication ;

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

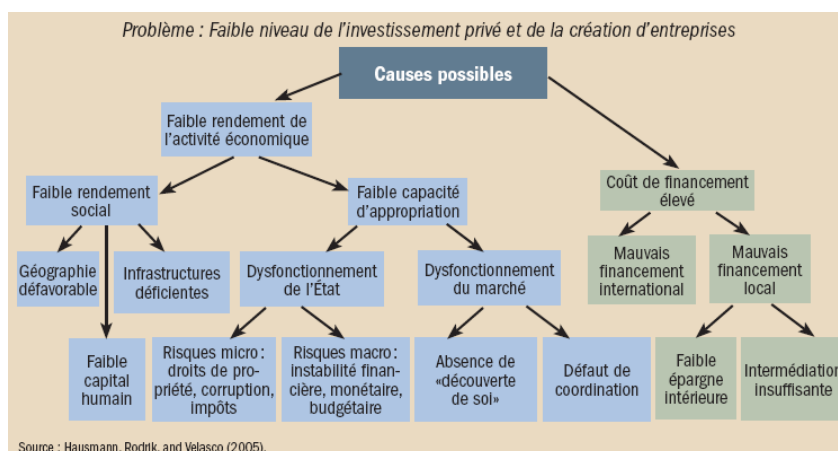
### 3. Cadre général pour l'analyse

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

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

Un schéma analytique général peut se concentrer sur les contraintes prioritaires, tel qu'illustré par l'arbre de décision suivant (Schéma 2). Celui-ci montre la variété des relations causales possibles pour un symptôme donné. Dans cet exemple, l'analyse est menée pour le cas d'un pays dont l'investissement privé et la création d'entreprises sont faibles : comment agir pour y remédier ? Il peut être imaginable que la BND du pays A n'aura aucun rôle utile à jouer, à l'inverse de la banque du pays B. Il suffit par exemple que, dans le premier cas, le problème soit du à une situation géographique difficile ou à un niveau de capital humain bas et, dans le second cas, à des coûts de financement élevés ou des externalités de coordination.

**Schéma 2: Arbre de décision. Exemple : investissement privé et création d'entreprises insuffisants**



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

- L'identification de ce que sont les causes à l'origine d'une contrainte : les imperfections de marchés doivent être identifiées afin d'y appliquer des solutions adaptées qui pourront éventuellement requérir une intervention publique en raison des externalités qu'elle entraînera ;
- L'identification de la contrainte principale: connaître l'ensemble des causes ne constitue pas un niveau de détail suffisant, à moins d'envisager des 'réformes en gros' dont on connaît la difficulté et les résultats limités dans les expériences menées notamment en Amérique latine dans les années 90. Il s'agit de donner priorité à la levée des barrières qui contraignent le plus la croissance, en se concentrant sur celles ayant les "prix virtuels" (shadow prices) les plus élevés, que ce soit pour la santé, l'éducation, les infrastructures de base, l'appui aux PME ou le développement du secteur financier. Se concentrer principalement sur de telles contraintes renforcera également l'efficacité des politiques dans un contexte souvent caractérisé par un capital politique et financier très limité pour les réformateurs (Hausmann, Rodrik et Velasco, 2005).

Cette analyse devrait être réalisée dans une perspective de long terme. S'il est possible de trouver les éléments permettant d'identifier ces contraintes dans l'environnement actuel, il est plus difficile de savoir quelles seront les contraintes futures. Ainsi, la faculté d'adapter les politiques menées aux changements de circonstances a été couronnée de succès par exemple en Corée ces trente dernières années, où les freins à la croissance ont été identifiés tôt. La Korea Development Bank et la Industrial Bank of Korea ont joué un rôle clé dans cette approche anticipatrice. Le rôle des BND pourrait donc comprendre un ensemble de capacités (financières, techniques) nécessaires pour réagir rapidement et contribuer à l'identification efficace des principales contraintes de l'économie, présentes et futures.

Enfin, une fois cette recherche aboutie, l'étape ultime consiste, avant de décider d'une politique d'intervention par une banque de développement, à déterminer si celle-ci est bien l'acteur le plus adapté pour répondre au besoin identifié. Il est bien connu, en particulier, que les BND ont par le passé pu faire doublon avec un certain nombre d'outils ou d'acteurs financiers privés, dans la fourniture de prêts, de financements aux PME ou de capitaux propres.

### **III. Evolution du rôle des Banques nationales de développement**

La quête de la soutenabilité des banques nationales de développement est une question transverse à toutes ces activités. En effet, la perception que certains de ces établissements avaient mis en place des politiques de prêt non soutenables dans un environnement fortement subventionné a ouvert la porte aux critiques et, parfois, à leur démantèlement. La Situation économique et sociale dans le monde (SESM) 2005 énumère quelques unes des activités non soutenables que certaines banques ont suivi : *"certaines banques de développement dans beaucoup de pays en développement ont subventionnés fortement les taux d'intérêt, les rendant parfois négatifs en termes réels, et ont orienté des prêts vers les entreprises monopolistiques, dont bon nombre d'entre elles avaient été établies par l'Etat. Dans de telles circonstances, les banques de*

*développement n'ont pas fait suffisamment d'efforts pour récupérer des informations sur des emprunteurs et pour suivre leur activités.*” De façon générale, mais qui peut prêter à discussion, on peut dire que la soutenabilité économique d'un projet signifie la fourniture de services essentiels sur une base accessible pour les clients et une bénéficiaire pour opérateurs ou prêteurs, exigeant la combinaison d'une surveillance efficace de la banque et de ses emprunteurs. Dans cette perspective, une discussion visant à améliorer la disponibilité des prêts à long terme et à développer les montages financiers ne suffira pas si les sous-jacents économiques des projets sont insuffisants et le portefeuille de prêt n'est pas soutenable pour la banque. Il est ainsi difficile d'aborder les défis des BND indépendamment de questions importantes concernant l'évaluation qualitative et quantitative des projets de développement, ainsi que l'approche optimale concernant la subvention des prêts ou des garanties.

### ***A. Comblent les lacunes dans le développement du secteur financier***

Le besoin de marchés financiers accessibles à tous et de financements à long terme sont une priorité en matière de développement. Cela a été souligné dans le Consensus de Monterrey qui reconnaît la nécessité de *“renforcer le secteur financier national”* [Para. 17] et que « les banques de développement, les institutions financières commerciales et autres, à elles seules ou en collaboration, peuvent être des instruments efficaces pour faciliter l'accès au financement, y compris le financement par émission d'actions, à ces entreprises, ainsi qu'une offre suffisante de crédit à moyen et long terme » [para. 18]. Le SESM 2005 souligne aussi que *“les banques nationales de développement peuvent jouer un rôle tant dans la création de marchés pour le financement à long terme que pour garantir aux pauvres l'accès aux services financiers”*.

#### *1. Fournir des financements à long terme*

Les sources de financement à long terme pour les Etats provenaient par le passé principalement des ressources fiscales et de l'APD. Pourtant, les pays en développement reçoivent aujourd'hui une part croissante de leur financement en dehors des budgets de l'Etat, de sources privées. Ce changement s'opère en partie via l'utilisation croissante des financements par emprunts obligataires, notamment en Asie du Sud Est. Mais il s'opère aussi par le secteur bancaire, et les BND ont un rôle à jouer dans cette perspective : elles peuvent contribuer à combler les lacunes du crédit domestique offert par le secteur bancaire entre les pays en développement et les pays développés. En réduisant le rationnement du crédit elles peuvent aussi réduire les taux d'intérêt et par là même diminuer les risques de sélection adverse et de «risque subjectif » (moral hazard) (Stiglitz, 1981).

Créer un marché à long terme est nécessaire uniquement s'il est utile pour le développement et bien sur si les capitaux à long terme sont insuffisamment fournis. De plus, les efforts ne seront efficaces que si certaines conditions sont remplies : l'environnement macroéconomique ne doit pas être trop volatile, et le système juridique, une bonne réglementation et une supervision doivent être en place.

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

### Importance du financement des infrastructures

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

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



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

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

Certains gouvernements ont aussi créé des fonds spécifiquement dédiés au financement des infrastructures. Par exemple le Rural Infrastructure Development Fund a été créé en Inde en 1995-1996 après le constat d'un manque de prêts par les banques commerciales aux secteurs prioritaires et à l'agriculture. Ce fonds a été utilisé par la National Bank for Agriculture and Rural Development (NABARD) pour développer des partenariats avec les gouvernements des Etats dans la création d'infrastructures rurales. Le mandat initial de ce fonds était le soutien des projets dans lesquels des investissements partiels avaient été faits mais qui ne pouvaient être complétés en raison de diverses contraintes. Il existe bien sur bien d'autres exemples, en particulier en Amérique latine –par exemple avec BANOBRAS au Mexique, une banque publique pour le financement des infrastructures qui a créé le Fondo de Inversión en Infraestructura (FINFRA) afin précisément d'attirer les sources privées de capital.

Prêter à long terme pour des projets d'infrastructures est bien sur un défi complexe qui requiert une évaluation sérieuse des projets de financement. C'est vrai en particulier des projets énergétiques, dans lesquels les partenariats public-privé typiques ou les projets plus sensibles d'achat d'énergie indépendants (IPP, Independent Power Purchase) ont souvent été décevants en termes de revenus (difficultés dans le choix des tarifs à l'utilisateur) et de satisfaction des consommateurs. Il pourrait donc être souhaitable pour une BND souhaitant prendre part à de tels projets d'attendre, par exemple, la fin de la période de construction afin de réduire en partie leur exposition. C'est ce qu'a fait BNDES dans le cas du projet Norte Fluminense Light (génération et distribution), visant à générer 780MW d'électricité où la plupart des sponsors privés étaient partis avant la fin de la période de construction : BNDES a proposé un financement du projet (70% du coût sous forme de dette, le reste venant de capitaux propres des sponsors) une fois seulement que la commercialisation eut débuté.

### Ressources privées ou officielles pour le financement des infrastructures

Le financement des infrastructures est très lié aux questions de mobilisation des ressources du secteur privé. Historiquement, environ 70% de l'investissement en infrastructures dans les pays en développement a été fourni par le secteur public, en partie seulement via des banques nationales de développement. Seul environ 22% de l'investissement en infrastructures dans les pays en développement a été financé par le secteur privé et 8% par l'aide publique au développement (source: Oxford Analytica). Comme dans un certain nombre de pays les

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

Les ressources publiques étrangères peuvent être une source importante pour les projets à long terme. Afin d'inverser la tendance observée depuis les années 90, caractérisée par une évolution des politiques des donateurs et des institutions internationales vers des prêts directs aux Etats et aux banques privées, certaines BND devront continuer d'améliorer leur gestion, leur gouvernance et leur crédibilité générale, et développer une coopération avec les institutions financières internationales, les banques de développement régionales et d'autres établissements de financement. Certaines bonnes pratiques récentes dans le domaine des infrastructures et des PPP impliquent en effet l'ensemble de ces partenaires pour le financement de l'affaire. Le projet hydroélectrique Nam Theun 2 au Laos est une bonne illustration du rôle joué par les ressources publiques étrangères et par un partenariat efficace. Le projet a concerné des institutions financières nationales (Thai ExIm), avec des investisseurs en dette tels que la BAD et l'AFD/Proparco et des prêteurs commerciaux, ainsi que des donneurs internationaux pour la partie capitaux propres. Les garanties ont été apportées par des institutions multilatérales et des agences bilatérales telles que la COFACE (France), GIEK (Suède) et EKN (Norvège).

### Choix de financement

Pour les financements à long terme, les BND doivent faire un certain nombre de choix stratégiques, dont décider :

- S'il est nécessaire de proposer des prêts subventionnés et dans quelle mesure : des exemples d'expériences bancaires qui ont bien marché dans les pays développés (Allemagne, France, Japon, Corée) montrent que souvent les BND ont fourni des subventions relativement modestes par des prêts à taux bas, à un grand nombre d'emprunteurs. Cela doit être comparé au cas de BND ayant offert des prêts à taux négatifs en termes réels, ce qui impliquait des montants significatifs de subventions ;
- Mettre en commun des ressources : cela est vrai non seulement au niveau régional mais aussi au niveau local. Les « bond banks » offrent des prêts de cette manière aux municipalités en consolidant les prêts pour qu'ils atteignent une taille critique afin de pouvoir être mis sur le marché. Les bond banks offrent deux importants avantages : la réduction des risques et les économies d'échelle. Bien qu'elles soient distinctes des BND traditionnelles –il s'agit d'intermédiaires pouvant se financer sur les marchés- elles sont un cas intéressant pour l'analyse. Les pays développés offrent des bases utiles pour la discussion, tel KommuneKredit au Danemark, le Crédit Municipal en France, ou la Société financière pour les entreprises municipales au Japon.
- Si les prêts à long terme devraient être uniquement offerts aux investisseurs domestiques ou aussi étrangers. Par exemple, la Banque nationale de développement du Botswana, parmi d'autres, a décidé que les investisseurs nationaux et étrangers seraient éligibles pour des prêts à long terme et des capitaux propres. Près du tiers du portefeuille de prêts de la banque est détenu par des sources étrangères (sources : BND du Botswana) ;

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

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

### Risques

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

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

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

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

Source : CGAP 2005

## 2. Fournir une gamme de produits financiers pour le développement

### Financements à court terme

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

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

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

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

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

#### *Titrisation et financements structurés:*

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

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

### Syndication

La syndication n'est pas assez développée dans beaucoup de pays en développement et reste nécessaire dans de nombreux marchés émergents. Les prêts syndiqués sont des crédits accordés par un groupe de banques à un emprunteur. Il s'agit « *d'instruments hybrides combinant des dispositifs de prêts personnalisés et de dette mise sur le marché* » (source : BRI). Ils permettent la distribution parmi diverses institutions des crédits bancaires et des titres, afin de partager les risques et les retours futurs. La syndication de crédit est apparue au milieu des années 70, et lorsque le Mexique a fait défaut sur sa dette en 1982, les prêts syndiqués représentaient la majorité de la dette des pays en voie de développement. Après la restructuration de la dette mexicaine en 1989 (obligations Brady), les emprunteurs des marchés émergents se sont tournés vers les financements par obligations. C'est seulement depuis une dizaine d'années que le marché des crédits syndiqués a redémarré.

Dans certaines institutions internationales et régionales de développement, la syndication représente maintenant une part significative des engagements financiers: par exemple, les prêts syndiqués représentent près de 13% des engagements de la SFI, soit plus d'un milliard de dollars par an. Plusieurs banques de développement ont installé des filières de projets pour la syndication, constitués de projets de développement bénéficiant de prêts d'institutions régionales et internationales de développement, non seulement des prêts de type A mais également de prêts B, avec une maturité longue. Les BND peuvent cofinancer de tels projets. Par exemple, la BIAD a cofinancé projet d'énergie "ATE II Transmission Line" en 2005 avec BNDES : la BIAD apporté 60 millions de dollars en prêt A et 10 millions en prêt B avec une maturité de 13 ans. De tels co-financements ouvrent la porte à de grandes opérations de syndication et devraient être encouragés pour les projets d'infrastructure.

La syndication représente une part croissante de l'activité des BND qui, avec l'appui des banques de commerce privées, lèvent des ressources importantes pour des projets domestiques. Il y a des exemples complexes - comme le cas mentionné ci-dessus de ATE II- et des cas plus simple : la syndication peut concerner uniquement une BND et une banque principale –comme la Banque de Développement du Mali et la Société générale par exemple qui avaient syndiqué un montant total de 288 millions de dollars en 2003 pour la Compagnie Malienne pour le Développement du Mali.

En finançant des entreprises saines en croissance, notamment par des engagements à long terme, les institutions partenaires diminuent aussi la perception du risque politique et facilitent de futures syndications avec des banques commerciales privées. Cela peut être illustré par le cofinancement de la société de télécommunications pan-africaine Celtel, qui a reçu début 2005 10 millions de dollars de ressources par la SFI, la Banque de développement d'Afrique du Sud DBSA, Proparco (France) Finnfund (Finlande) et Swedfund (Suède), avec pour but notamment de faciliter de futures opérations de syndication. Il est important de noter l'évolution significative dans les mécanismes disponibles pour la syndication depuis les années 90 pour

réduire ces risques et attirer le secteur privé. Les conventions se sont développées ; les techniques de pricing de risque basées sur des marchés obligataires sont de plus en plus utilisées; la titrisation synthétique a été créée pour réduire et transférer risques de crédit, etc... Ceci explique la croissance relativement régulière des syndications durant la dernière décennie dans les marchés émergents.

Les prêts syndiqués sont donc devenus une source significative de financement pour les économies émergentes. Le marché international (c'est-à-dire pour les affaires avec un prêteur étranger) représente un tiers de tous les financements internationaux, incluant les obligations, les effets de commerce, et les émissions de capitaux propres (Ganadecz, 2004). Suite à la vague de privatisations dans les marchés émergents, les banques, services publics, transports et compagnies minières (où la syndication est très utilisée pour réduire les risques) ont commencé à faire évoluer les Etats de leur position de premiers emprunteurs (Robinson, 1996). Dans ce nouvel environnement, les BND devront évaluer et faire croître leurs capacités à utiliser de plus en plus les prêts syndiqués pour financer les projets d'infrastructure.

#### Financement par capitaux propres (equity) et quasi-equity

Le financement par capitaux propres (equity) comprend des valeurs subordonnées à long terme contenant des stock-options ou des warrants. Une fois que les bénéficiaires ont payé le retour sur investissement, l'institution financière peut vendre sa part de l'affaire. Le quasi-equity comprend les dettes convertibles, les investissements de prêts subordonnés, qui ont des paiements fixes, et les actions préférentielles qui requièrent des paiements moins rigides.

Les stratégies visant à augmenter les financements equity peuvent concerner divers acteurs :

- Les banques nationales de développement: au lieu de prêter de l'argent pour un projet de développement, elles peuvent s'associer. Elles fourniront des ressources en échange d'une part des bénéfices du projet. Plus spécifiquement, les BND peuvent fournir des fonds pour le capital ou les opérations en échange de capital social, d'achat d'actions garanties ou de warrants - sans retour garanti mais avec des bénéfices partagés. Elles peuvent le faire de plusieurs manières :
  - En créant des fonds pour encourager les investissements equity dans le pays : par exemple NAFIN au Mexique a créé plusieurs fonds (tel que Fondo Mexico) pour encourager les investisseurs en capitaux propres étrangers. L'impact a été significatif et a encouragé la croissance du MSE (Mexican Stock Exchange). La participation directe de NAFIN dans la bourse mexicaine est en effet restée élevée jusqu'aux années 90 (30% de la capitalisation totale du marché en 1989, moins de 4% aujourd'hui) ;
  - Plus précisément au travers d'un partenariat avec le secteur privé : par exemple, le Fonds Ayojana Gestion Ltd. au Sri Lanka est un important gestionnaire privé de fonds de capitaux propres, établi dans 1996 comme joint-venture entre la banque de développement nationale du Sri Lanka et CDC Capital Partners (maintenant Aureos Capital) ; d'autres exemples incluent quelques cas en Afrique, tel Botswana Development Corporation qui est devenu le premier partenaire en capitaux propres du pays ;

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

#### Outils de réduction des risques

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

- Les Garanties partielles de crédit (GPC), qui peuvent encourager les opérations sur marchés de capitaux, augmenter l'offre de prêts subordonnés et de capital en mezzanine, et augmenter la teneur des instruments pour mieux les accorder aux projets de développement ;
- Les Garanties de risques politiques (GRP) : elles sont généralement mise en place par les institutions internationales et les agences bilatérales. Par exemple l'AFD a financé avec la Banque mondiale et l'AMGI un programme de garantie de 210 millions d'euros pour les petits projets d'investissement dans la zone de l'Union économique et monétaire ouest africaine en 2004. Ceci est particulièrement utile dans le contexte des PPP pour lesquels le risque que le gouvernement ne respecte pas ses engagements n'est pas négligeable. A cet égard, une agence de développement peut être mieux placée qu'une banque privée pour prendre en charge un tel risque, car elle dispose d'une meilleure information et d'une plus grande capacité d'influence sur le gouvernement (Jacquet, 2005) ;
- Les co-garanties provenant du secteur privé.

En plus des mécanismes réduisant des risques pour les investisseurs étrangers, des outils destinés à réduire les risques pour les investisseurs locaux sont aussi nécessaires. Ceux-ci recherchent :

- Des moyens de supprimer les écarts de devise (currency mismatch), consistant à devoir émettre des obligations en devises tout en ayant des revenus en monnaie locale. Plusieurs options sont envisageables, comme par exemple les obligations en monnaie locale, qui prennent de l'importance dans les marchés émergents, en particulier en Asie de l'Est. Au niveau macroéconomique, le fait de développer une dette en monnaie nationale peut aider à réduire le risque de change auquel font actuellement face certains pays, asiatiques notamment et qui peut être causé par un excédent important des comptes courants. Au niveau microéconomique, développer le marché de la dette en monnaie locale peut aider à réduire des disparités de change pour les émetteurs privés locaux ;
- Des moyens de combler l'absence d'une garantie souveraine pour les projets des investisseurs locaux. A cet égard, certains mécanismes importants ont été mis en place par des institutions multilatérales. Ainsi, la Banque mondiale a créé en 2003 un Fonds municipal avec la SFI, qui permet à certaines municipalités ayant un bon niveau de crédit d'investir dans leurs infrastructures sans avoir besoin d'une coûteuse garantie souveraine. Il serait donc utile pour les BND de contribuer aux efforts visant à apporter d'autres garanties que celle de l'Etat.

Les institutions multilatérales et régionales pourraient développer l'utilisation d'outils de réduction des risques en élargissant les critères d'éligibilité sectoriels. De plus, sachant qu'il peut être difficile pour les BND d'aborder des affaires plus complexes, certaines de ces institutions, telles que l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI), peuvent être utilement mobilisées par les pays en développement. L'AMGI offre par exemple des couvertures innovantes des risques locaux non traditionnels qui accompagnent souvent les projets d'infrastructure. Ces mécanismes comprennent la couverture des instruments ou de hedging de taux d'intérêt ou des garanties sur les marchés de capitaux. De même la SFI offre des produits sophistiqués de gestion des risques, qui vont jusqu'au hedging des devises, des taux d'intérêt et des matières premières.

La capacité à offrir des moyens similaires pour soutenir des affaires complexes ou inhabituelles ne pourra être développée que par certaines grandes BND possédant une expertise suffisante des produits dérivés, ayant la capacité de prendre des risques sur le long terme, possédant un excellent rating et de bonnes relations avec les marchés financiers. De manière générale, les BND avanceront mieux sur les projets techniques de réduction des risques avec des partenaires. Cela peut consister à :

- Partager les risques des projets avec le secteur privé, les institutions multilatérales et les agences des pays donateurs : par exemple pour le projet intégré d'éthylène et poly éthylène de Rio Polimeros, en 2000 au Brésil, les trois principaux prêteurs, BNDES, ExImBank of the United States et SACE (Società italiana di Assicurazione dei Crediti all'Esportazione) se sont regroupés pour offrir une combinaison complète de garanties de risques commerciaux et politiques pour la période de construction et d'opération ;
- Travailler avec les institutions multilatérales : en particulier, la SFI et l'AMGI peuvent être de bons partenaires pour les BND ayant des fondamentaux solides. Par exemple, en 2003 le président de BNDES a annoncé l'intention du gouvernement brésilien de créer un fonds d'investissement en infrastructures, soutenu par les capitaux et les parts des



entreprises publiques et bénéficiant d'une garantie multilatérale par l'AMGI : les fonds peuvent être employés pour garantir des engagements à long terme du secteur public et pour émettre des obligations non garanties. Le mécanisme utilisé par Minas Gerais au Brésil comprend aussi un fonds utilisant les capitaux et les parts d'Etat comme garantie pour des engagements du secteur public (source : PWC, 2003) ;

- Travailler avec des institutions régionales : des mécanismes récemment mis en place avec succès au plan régional, par exemple par la BAD aux Philippines (via une GPC) pour leur secteur de l'énergie, offrent des exemples de bonnes pratiques qui pourraient être développées en coopération avec les BND.

### *3. Construire des secteurs financiers inclusifs*

Un «secteur financier inclusif» signifie que la grande majorité de la population accède de manière durable à une gamme des services financiers convenant à leurs besoins. Pour s'assurer que les pauvres bénéficient des fruits du développement, il peut être nécessaire de leur donner un accès aux services financiers «*qui puisse permettre d'offrir ce qui est essentiel à la croissance économique et la réduction de la pauvreté : des options*» (Ocampo, 2004). Pourtant, la majeure partie de la population dans le monde ne dispose pas de telles options aujourd'hui et les établissements financiers privés dans les pays en développement font face à plusieurs défis. Les banques ne font pas confiance aux clients quand les informations manquent sur leur profil. Elles ne prêtent pas si elles ne peuvent recouvrir leurs coûts. Ces difficultés sont analysées dans le « Livre Bleu » des Nations Unies, fruit d'un processus de dialogue global pour identifier les contraintes clefs et les opportunités de promouvoir des secteurs financiers inclusifs.

#### Accès au crédit pour les PME

Les entrepreneurs recherchant des financements doivent faire face à des contraintes de crédit et des taux d'intérêt élevés pour les prêts de banques commerciales. Les difficultés de financement sont habituellement l'obstacle principal à leur développement, particulièrement en Amérique latine (World Business Survey, 2002). C'est pourquoi certaines BND appuient les PME souhaitant accéder au crédit local et aux marchés financiers. Cela exige notamment de soutenir les institutions de microfinance et d'encourager les financements locaux là où ils sont nécessaires, et de favoriser le talent entrepreneurial pour le développement industriel. C'est l'objectif premier de certaines banques de développement, telles que l'Andhra Pradesh Industrial Development Corporation en Inde. Ces éléments sont décrits plus en détail dans la section B.1.

#### Accès au crédit pour le développement rural

Concernant le développement rural, dans les pays à faible revenu en particulier, certaines BND remplissent un rôle crucial. Il s'agit d'offrir un accès aux services financiers pour les ouvriers agricoles qui sont souvent sans accès bancaire, en dépit de leurs besoins financiers significatifs.

C'est ainsi que les banques de développement agricoles offrent souvent une gamme étendue de services à une clientèle pauvre, qui peut inclure des crédits, des produits d'épargne, et l'administration de trust funds –c'est le cas par exemple de Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANADESA) au Honduras. Mais pour de petites institutions comme BANADESA,

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

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

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

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

Source : Inwent

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

#### ***Financement local***

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

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

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

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

Voilà un aspect parmi d'autres des formes de financements locaux proposées aujourd'hui, à un moment où les stratégies à cet égard évoluent chez des donateurs et les bénéficiaires (encart 3).

### **Encart 3: Trois scénarios pour le financement local**

Scénario 1 : le fonds d'investissement intégrant une part marginale de crédit communal et donc sans revolving ou à un niveau très modeste ; financé par l'Etat et l'aide publique au développement (essentiellement Banque mondiale, AFD et KfW). Exemples : ADM (Sénégal), FPCL (Côte d'Ivoire), FEICOM (Cameroun), FICOM (Burkina).

Scénario 2 : l'institution financière spécialisée financée par l'Etat et l'aide publique au développement (essentiellement Banque mondiale, AFD et KfW). Pratique majoritairement un politique de crédit moyen et long termes aux communes à des conditions bonifiées (mixage avec subventions, garantie de l'Etat, etc.). Exemples : CPSCL (Tunisie), FEC (Maroc).

Scénario 3 : l'institution financière spécialisée trouvant ses ressources en partie sur le marché obligataire et bancaire, appuyée par des bailleurs de fonds internationaux (en l'occurrence l'AFD) sans recours à la garantie de l'Etat (prêts non souverains). Pratique des prêts court, moyen et long termes aux collectivités locales aux conditions du marché et selon les règles prudentielles conformes à la loi bancaire du pays. Exemples : DBSA et INCA (Afrique du Sud et SADC).

Source : Agence Française de Développement

### Institutions de microfinance

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

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

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

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

Source : Iqbal Et Ryiad, Banque Mondiale 2004

Les BND actives dans le microcrédit pourraient opter de concentrer leurs subventions sur des « dépenses intelligentes » (Capital Plus, 2005) qui incluent les dépenses de lancement, de recherche et développement, les coûts pour les produits risqués ou les coûts de développement de capacité. Il y a d'ailleurs des gains potentiels dans ce domaine de la microfinance qui justifient ces dépenses. Le fait que les banques privées développent ces activités de microcrédit par un downscaling de leurs opérations commerciales le prouve bien –telles Bancolumbia en Amérique latine ou Finadev en Afrique.

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

## **B. Améliorer le climat des affaires**

### *1. Promouvoir et soutenir le développement des PME*

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

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

#### *Mécanismes de financement*

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

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

cela a été mentionné précédemment, de fonds de garantie pour les prêts de PME qui manquent souvent des garanties nécessaires. Dans les mécanismes de capitaux à risques, les banques de développement créent habituellement des filiales, comme cela a été fait avec succès dans les pays donateurs, au Canada (Banque de développement du Canada), au Japon (JBIC) ou en France (AFD/Proparco). Pour les arrangements equity, au lieu de fournir des prêts aux PME, les BND acquièrent des capitaux propres ou prennent des parts dans les entreprises. Ces parts sont détenues par la banque, qui recevra comme rémunération une partie de dividende annuel selon les parts acquises. La participation au capital couvre habituellement jusqu'à 50% du coût des projets, avec cependant des planchers et plafonds variables pour les investissements. Les parts acquises de cette façon peuvent être détenues sur de longues périodes.

### Mécanismes de garantie

Il n'existe pas de consensus sur la question de l'avantage d'arrangements tels que les garanties de prêt, accusés d'encourager les risques dits de «risque subjectif » (moral hazard) et de sélection adverse, mais également de renfermer des coûts administratifs élevés dus à des procédures inadéquates, des retards dans le règlement des requêtes, et une demande limitée de la part des PME qui empruntent. Par le passé, plusieurs arrangements de garantie de prêt ont échoué en raison d'une mauvaise gestion des fonds de garantie par les agences en charge de l'exécution et les banques (CNUCED, 2001). Par exemple, la Facilité de Garantie pour le Financement des PME au Lesotho a été financée en 1991 par le FENU sous la forme d'un dépôt à la Lesotho Bank. Mais des taux de défaut sur les prêts très élevés (58% en moyenne) associés à un suivi insuffisant et un manque de réponse face aux défauts de paiement a justifié une évaluation sévère du projet cinq ans plus tard. Il peut donc sembler raisonnable de penser que les programmes de garantie seraient, lorsque cela est possible, mieux transmis via une BND connue pour ses bonnes relations et sa bonne gestion avec les PME qu'avec des banques commerciales au passé incertain concernant le suivi des petites entreprises.

Les garanties sont cruciales en effet pour permettre le financement des PME et de nombreuses BND font des efforts importants à cet égard pour développer des outils avec les autorités financières du pays ou les institutions multilatérales. Les garanties de prêts pour les PME peuvent contribuer de façon significative à l'obtention de prêts par les institutions participantes, afin de développer l'activité des PME ou d'augmenter leur cash flow. Les programmes visant au développement du capital risque nécessitent aussi des garanties importantes –ainsi NAFIN par exemple, pour son Programa de Emprendedores (Programme d'Entrepreneurs) bénéficie d'un programme de garantie par le Secretaria de Economia.

Les mécanismes de garantie aux PME sont particulièrement utiles pour les entreprises exportatrices. Des mécanismes peuvent être mis en place au travers d'une structure au sein d'une agence d'assurance aux exportations, ou peuvent être rattachés à une BND. Ils peuvent soit fournir une garantie de paiement au prêteur dans le cas d'un exportateur mauvais payeur (tel que pratiqué depuis longtemps dans les pays développés comme les Etats-Unis et leur Small Business Administration), ou peuvent couvrir l'exportateur si l'acheteur étranger est mauvais payeur. Des fonds de garantie notamment, suffisamment dotés en ressources peuvent soutenir les PME en offrant des taux préférentiels. Ils sont notamment utiles dans la perspective de l'accession à l'Union européenne de plusieurs pays européens, qui reçoivent des ressources

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

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

### *Assistance technique*

L'ajout de services autres que de prêt ou le développement des services existants de formation et de conseil est un trait caractéristique d'un certain nombre de banques depuis 20 ans. Par exemple, dans la réalisation de sa mission de développement, IDBI met en œuvre différentes activités liées à des programmes de développement pour les nouveaux entrepreneurs et des services de conseil pour les PME. IDBI a mis en place un réseau d'organismes de conseil technique (TCOs) couvrant toute l'Inde et a joué un rôle clé dans l'établissement du développement Entrepreneurship Development Institute of India, conçu pour stimuler l'esprit d'entreprise dans le pays. Il a également établi des instituts semblables au cœur de Bihar, Orissa, Madhya Pradesh et Uttar Pradesh. Des exemples similaires abondent, en particulier dans les pays asiatiques ayant comme priorité la croissance du capital humain, du savoir et des technologies de l'information. Par exemple, les banques de développement de Malaisie ont ces dernières années mis l'accent sur le développement professionnel, la formation aux nouvelles technologies et les centres technologiques, comme le Malaysian Industrial Development Finance Berhad, Sabah Development Bank Berhad ou la Bank Pembangunan & Infrastruktur Malaysia Bhd (source: Institute Bank-Bank Malaisie). Au travers de la coopération entre leurs membres, les associations d'institutions de financement du développement (ADFIMI, ADFIAP, etc.) offrent également des services de conseil.

De façon générale, le développement de l'assistance technique peut se faire via des institutions nationales de financement du développement, des associations professionnelles, des réseaux d'entrepreneurs ou des fournisseurs de services de développement des affaires. Cela peut être :

- Du développement de projet : assistance dans la planification et le développement des projets. Des fonds peuvent servir pour les coûts de développement des projets, tels que les évaluations de besoins, les études de faisabilité ou l'évaluation de l'impact sur l'environnement ;
- De la formation : ateliers et de séminaires offrant des conseils pratiques pour administrer les finances et planifier, ainsi que pour développer d'autres qualités managériales;

Pour ce qui est des spécificités sectorielles sur ces questions, il existe notamment un besoin d'assistance technique dans secteur agricole, comme indiqué plus tôt. Plusieurs pays d'Afrique sub-saharienne ont développé leur soutien dans ce secteur, comme par exemple BNDA qui a cessé se concentrer seulement sur le crédit –qui avait échoué dans les années 80- et offre de plus en plus de l'expertise technique de façon commerciale et réussie. En Asie, le même processus avait été mis en œuvre depuis le début des années 90, comme illustré par la Banque nationale du

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

## 2. Réduire la volatilité

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

En second lieu, en internalisant les avantages d'une augmentation du crédit pendant les récessions, les BND peuvent jouer un rôle utile consistant à diminuer l'amplitude des cycles de crédit. Même si le mécanisme principal de la politique anticyclique est aux mains de la banque centrale au travers des variations de taux d'intérêt, les BND peuvent aussi influencer les cycles, dans la mesure où le crédit offert par les banques d'Etat dans les pays en développement tend à être moins procyclique que le crédit privé (Micco et Panizza, 2004). Les politiques anticycliques devraient donc être abordées comme un dispositif prometteur pour certaines grandes banques de développement. Plus de coopération pourrait également être envisagée entre les BND et les banques régionales, vu que le financement à court terme peut être coordonné pour fournir des crédits en cas de difficultés de la balance des paiements, de restructurations urgentes de dette, de crises de liquidité, et pour d'autres financements exceptionnels. Des politiques anticycliques efficaces exigent des ressources financières suffisantes, par la coopération régionale en mettant des ressources en commun. Cela nécessite aussi d'établir différents types de crédits d'appoint avec les banques de commerce domestiques et de développer une capacité d'emprunter rapidement sur les marchés internationaux. Il s'agit donc d'étudier dans quelle mesure les banques nationales de développement peuvent agir en complément du système bancaire.

Des inquiétudes ont été également exprimées concernant les estimations internes proposées par l'approche de Bâle II pour les marchés émergents, qui pourraient affecter les Banques nationales de développement. Certains craignent que cela "*accentue la pro-cyclicalité des crédits bancaires, mais particulièrement celles fragiles en développement, qui sont plus vulnérable aux fortes fluctuations cycliques du financement*" (Griffith Jones, 2005).



### 3. Développer un rôle de catalyseur

#### Attirer les sources privées de financement

Comme cela a été noté plus tôt, les pays en développement ont besoin de l'équivalent de 5% de PIB pour des investissements en infrastructure. Les pays à faibles revenus ne peuvent trouver de tels financements seuls et des flux officiels ou des IDE sont nécessaires. Une bonne discipline fiscale et de fondamentaux macroéconomiques sains sont essentiels pour attirer les IDE, ce qui entraîne parfois une diminution des ressources budgétaires pour les BND. Les Etats se retrouvent ainsi dans une position inconfortable, dans laquelle il s'agit de répondre à la demande pour plus de dépenses publiques, tout en ayant un budget limité – ce qui rend la participation du secteur privé d'autant plus indispensable. Pour cela les institutions nationales de développement peuvent être utiles, en attirant des sources extérieures de financement.

Le rôle crucial que peuvent jouer les BND consiste donc non seulement à mobiliser le secteur privé, mais aussi les acteurs internationaux.

La nécessité de mobiliser des ressources privées devrait également être une priorité dans la perspective d'un partage des risques avec les autres partenaires. Une banque nationale de développement détenant un portefeuille de projets d'infrastructure très important risque de ne pas parvenir à diversifier ses risques et d'évoluer dans un équilibre non soutenable entre l'extension de son portefeuille de prêt et la qualité de ses actifs. Si son bilan reste de taille limitée, la banque est plus vulnérable à une détérioration de la qualité des actifs. Ainsi, pour beaucoup de BND se concentrant fortement sur le financement d'infrastructure, leur rôle catalytique peut être étroitement lié aux questions de soutenabilité, dans la mesure où attirer investisseurs et financements extérieurs peut contribuer à la réduction des risques.

Le rôle catalytique des banques peut prendre la forme de diverses mesures facilitant l'environnement des affaires:

- Augmenter les liens : les projets d'infrastructures qui réussissent sont possibles non pas lorsqu'ils sont conçus comme des projets indépendants, mais font partie de plans de développement. Pour ce faire, il est nécessaire de prendre en compte les liens sectoriels et de développer les synergies potentielles, pour des effets économiques et sociaux maximums ;
- Faciliter l'investissement : les investisseurs locaux doivent être en rapport avec des sources étrangères de capital et de technologie, les investisseurs privés étrangers exigent que les risques de crédit, politique et de change soient assurés avant de s'associer aux projets. Plusieurs banques nationales de développement ces dernières années ont ainsi mis l'accent sur ce rôle avec :
  - Une stratégie générale pour améliorer l'attractivité du territoire pour les investisseurs : par exemple la Lesotho National Development Corporation a pour mandat spécifique de promouvoir le Lesotho comme destination d'investissement attractive et comme destination pour les investissements locaux et étrangers ;

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

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

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

*Partenariats public-privé*

Les partenariats public-privé (PPP) sont des « arrangements dans lesquels le secteur privé fournit des actifs et des services dans les infrastructures, qui traditionnellement sont fournis par l'Etat » (FMI, 2004). Il s'agit d'une forme d'accord entre des parties publiques et privées qui contribue à atteindre les objectifs nationaux et internationaux de développement dans le domaine de la santé, de l'éducation primaire, de l'eau et des systèmes sanitaires. Les entreprises privées peuvent investir au travers d'accords de concession, dans lesquels les engagements financiers sont partagés et les risques financiers sont transférés à des investisseurs privés. D'autres PPP comprennent la fourniture de services publics par le secteur privé, selon des contrats de services, de gestion ou de construction spécifiques, parfois définis en tant que participation du secteur privé (PSP) plutôt que PPP.

Les partenariats public-privé se sont bien développés pour le financement des infrastructures (Forum Economique Mondial, 2005). Le Mexique et le Chili sont parmi les premiers pays en développement à avoir fait appel aux PPP dans les années 80, pour faciliter la participation du secteur privé. Les PPP représentent un potentiel très significatif pour l'investissement en infrastructure car ils peuvent contribuer à créer un effet de levier et à mobiliser des volumes importants de capitaux. Dans cette optique ils représentent une part croissante dans la stratégie de financement des projets d'infrastructure. Au travers de BNDES par exemple, le gouvernement brésilien avec Corporación Andina de Fomento (CAF), La BIAD et Fonplata, a réalisé récemment plusieurs projets dans les transports, visant à renforcer l'intégration régionale.

Les banques nationales de développement peuvent faire bon usage des PPP et encourager leur utilisation dans les pays en développement. Tout comme les banques régionales ou multilatérales de développement, certaines BND peuvent agir en tant que facilitatrices, promotrices ou même bailleuses de fonds. De nouveaux modes de financements sont proposés pour encourager les PPP, y compris le financement sur fonds propres, l'aide aux prêts, l'assistance technique et le financement de dette de projet, qui par exemple sont toutes mises en application par DBSA en Afrique du Sud. Les transferts de risques doivent être clairement compris cependant, dans la mesure où les PPP diminuent certes le niveau global de risque opérationnel et financier, mais la viabilité des PPP continue de reposer sur le secteur public. L'intégration régionale peut aussi être facilitée avec les PPP. Par exemple, en Amérique latine le Groupe de Rio a envisagé en 2004 une approche régionale au développement des infrastructures, qui comprendrait des PPP, se basant notamment sur des exemples dans l'Union européenne.

Toutefois les PPP nécessitent un environnement juridique et réglementaire adaptés. La responsabilité fiscale du gouvernement est nécessaire et devrait inclure des restrictions face aux engagements nouveaux qui ne seraient pas garantis par les ressources correspondantes. Cela a été l'objectif de la réforme des PPPs au Brésil en 2004. Ces mesures devaient « augmenter la crédibilité de la capacité de paiement du secteur public, qui a été compromise par des contrats rompus par le passé » (Harvard International Review, Printemps 2006). Des législations similaires ou plus fortes sont nécessaires dans les pays en développement pour augmenter la durée des paiements par l'émission d'obligations, avec une titrisation des cash flows. Il pourrait aussi être souhaitable de permettre l'utilisation de produits de marchés tels que les fonds de garantie pour faciliter certains projets de PPP.

### *Intégration régionale*

Comme l'illustrent les exemples précédents, les institutions nationales de financement du développement peuvent également poursuivre leurs efforts pour faire partie des partenariats avec les institutions régionales et multilatérales jouant un rôle catalytique. Ces institutions soutiennent souvent des projets réalisés par les Etats, les provinces ou les localités dans lesquels les institutions bancaires nationales de développement pourraient également être impliquées. La lecture des Stratégies institutionnelles de la BIAD, par exemple, montre que les entités régionales sont disposées à agir en tant que catalyseur pour les projets de développement nationaux. La BIAD fonctionne avec les Etats qui empruntent pour soutenir les projets commandités par le secteur privé, les O.N.G et les gouvernements des Etats, des provinces ou locaux qui contribuent fortement à l'accomplissement des objectifs nationaux de développement et pour lesquels la BIAD peut jouer un rôle catalytique.

L'intégration régionale peut aussi être encouragée par les banques régionales de développement avec les banques infra-régionales BND. C'est ce que fait par exemple la Banque islamique de développement: elle a amélioré ses relations opérationnelles avec les BND par une plus grande utilisation de ses lignes de financement. Parmi ces derniers figurent des prêts librement accordés pour les sous-projets jusqu'à 25% du montant global approuvé des lignes de financement, et la

titrisation pour les institutions financières nationales de développement d'une marge de 3-5% au delà de la majoration de l'IDB.

Les BND peuvent aussi développer des liens directs avec d'autres BND pour améliorer l'impact régional de leurs activités et des stratégies communes. Par exemple Industrial Development Corporation (IDC) en Afrique du Sud collabore désormais avec Lesotho National Development Corporation (LNDC) pour le développement des capacités, l'assistance technique, la recherche économique et le financement de projets.

## **C. Renforcer les capacités des BND**

### *1. Améliorer la réglementation prudentielle et la supervision*

#### Défis en matière de réglementation

Au début et au milieu des années 90, on a pu observer une participation significative du secteur privé dans les projets d'infrastructure dans les pays en développement. Après la crise financière asiatique en 1997, il est apparu clair que certains de ces projets avaient renfermé des coûts publics cachés très élevés. Cela était dû notamment au fait que des questions de régulation dans le secteur des infrastructures n'avaient pas été convenablement abordées. Les informations sur les coûts étaient insuffisantes, les marchés publics étaient imparfaitement accordés, les tarifs n'étaient pas contrôlés de près, les organismes de normalisation manquaient ou ne bénéficiaient pas de l'expertise technique et des capacités à faire imposer les lois et les règlements.

Ces difficultés vont au delà de cette analyse et, pour y répondre, une aide technique des banques multilatérales et régionales en plus des agences bilatérales sera parfois nécessaire, en plus des efforts faits par les banques et leur gouvernement. Par exemple la BAD aide actuellement au renforcement institutionnel des autorités de régulation en Azerbaïdjan, Inde, Pakistan et aux Philippines. Ces activités impliquent la fourniture de conseil technique pour établir les tarifs, des processus juridiques de régulation et le règlement des conflits.

#### Réglementation des banques et rating

Renforcer la légitimité des institutions au travers du rating est un autre aspect important pour qu'un pays progresse vers des marchés de capitaux et de crédit plus profonds, et exige des mécanismes de surveillance forts et indépendants. Mais avant d'analyser le besoin spécifique d'un rating des BND, on devrait également mentionner les besoins au niveau du pays. En donnant une évaluation indépendante de la qualité créditrice d'un pays, un rating peut en effet aider à attirer de nouveaux investisseurs - c'est même une condition pour nombre d'entre eux. À cet égard le rating est de plus en plus employé sur les marchés de prêt, pour la réglementation des banques et des marchés intérieurs (Kotecha, 2004). Les banques régionales de développement sont conscientes de ce besoin et par exemple de la banque de développement islamique s'est impliquée récemment dans la création d'une Agence islamique internationale de rating (IIRA).

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

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

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

Source : Standard & Poor

#### Capital réglementé

Une autre question importante concerne le nouvel accord de Bâle (Bâle II), visant à mieux aligner le capital réglementé avec les risques réels. Les récentes propositions vont réduire le capital réglementé exigé pour les prêts aux emprunteurs les mieux notés. Mais cela risque de se faire par l'augmentation du capital requis pour les emprunteurs moins bien notés, parce que le niveau total du capital réglementé demeurera à 8%. *“Un impact inévitable des propositions sera d'augmenter les besoins en capitaux réglementés pour les emprunteurs moins bien notés, et les emprunteurs les plus faiblement notés connaîtront la hausse la plus forte”* (Griffith Jones, 2005). Par conséquent, les pays en développement et leurs banques de développement pourraient être touchés par cette nouvelle proposition d'accord, non seulement dans les pays les moins avancés mais également dans ceux à revenus intermédiaires. Au vu des particularités propres aux banques nationales de développement, il a ainsi été suggéré que les BND adoptent des normes prudentielles plus flexibles, incorporant les caractéristiques du cycle économique national et les modalités d'opérations des banques de développement (Rodríguez Batlle, 2004).

## *2. Améliorer la gouvernance et le management*

Aborder les questions de gouvernance et de management est une tâche difficile, car la structure des BND varie de façon significative : il existe un grand nombre de structures de propriété différentes dans les pays développés et en développement. Pourtant les échecs parmi les BND durant les dernières décennies sont généralement dus à des facteurs similaires, dont certains ont été énoncés dans le SESM 2005: *“les banques de développement établies dans les pays en développement pour fournir le crédit à long terme pour le développement n'ont pas toutes su reproduire les succès précédents. Les banques de développement nationales et régionales publiques ont parfois été amenées au bord de la faillite en raison d'une évaluation coûts-avantages des projets insatisfaisante, d'un mauvais management et d'arriérés élevés.”* Dans

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

### Caractère public ou privé des banques

Beaucoup de banques de développement, quand elles n'ont pas été purement et simplement fermées, ont été privatisées dans les années 80 et 90. Les banques d'Etat qui ont été moins capitalisées par rapport à leurs contreparties privées, ont été perçues comme étant moins rentables, avec des revenus moins importants tirés de leur activité principale. Cela a été particulièrement vrai pour les banques d'Etat se concentrant sur le développement économique, parce que ces priorités affaiblissaient encore plus la soutenabilité de leurs activités bancaires.

Des cas de réussites de banques de développement détenues par le privé ont ainsi été avancés pour renforcer cette opinion, telles que Banco del Desarrollo au Chili, et opposés à des cas de banqueroute dans les institutions publiques telles que BANADES au Nicaragua par exemple, fermée en 1998 après avoir subi des pertes durables importantes et des subventions de crédit élevées de la part de la Banque centrale. D'autres exemples ont été observés en Afrique, où des entités privées qui se sont bien développées ont été comparées aux institutions en difficulté, telle par exemple la Gambia Commercial & Development Bank qui a été privatisée en 1997.

Néanmoins beaucoup de banques de développement restent aujourd'hui possédées par l'Etat - en 2002, il y avait seulement 11 banques de développement détenues entièrement par des actionnaires privés. Pourquoi ? Beaucoup de BND compétitives et détenues par le secteur public sont là pour contredire la croyance selon laquelle elles tendraient à être inefficaces par nature. La Banque de développement de l'Afrique du Sud, BNDES au Brésil ou NAFINSA au Mexique ont par exemple connu des résultats très positifs durant la dernière décennie. Le parrainage par un gouvernement peut être efficace et valorisé si certaines conditions s'y rattachent. Des cas réussis dans plusieurs pays développés le prouvent, comme l'expérience de la banque de développement publique en Allemagne, en Espagne et en France (Aghion, 1999), qui ont ciblé les interventions pour le développement et ont systématisé les arrangements de cofinancement avec privé institutions financières.

Il demeure que des discussions mériteraient d'être poursuivies pour savoir:

- Si certaines BND devraient conserver leur nature publique : c'est le cas en particulier de banques qui ont réussi par le passé à permettre le développement économique du pays et qui depuis ont évolué vers des activités bien plus proches de celles du secteur privé. Par exemple, certaines banques de développement détenues par l'Etat dans des pays émergents augmentent depuis quelques temps leurs investissements dans des opérations d'acquisition, tout en conservant des règles drastiques concernant les prêts aux PME ;
- Si certaines banques commerciales devraient devenir des banques de développement, notamment dans les pays les moins avancés : Tanzania Investment Bank par exemple est un cas d'institution financière en cours de transformation en banque de développement.

## Gouvernance

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

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

Dans cette perspective, un élément à considérer est celui du besoin d'expertise en audit et d'une supervision indépendante de ces établissements. Les banques doivent en effet avoir des mécanismes en place assurant une supervision suffisante des projets, à chaque étape, de l'approbation à la phase d'exécution. Cela devrait inclure une analyse d'impact financière et administrative, environnementale et sociale. Il s'agit de vérifier que les ressources ont été employées convenablement, que l'organisation en charge de l'exécution du projet respecte les clauses financières contractuelles et que les procédures internes de contrôle sont efficaces. Pour un certain nombre de banques, les progrès ont été significatifs à cet égard ces dernières années. La Banque gabonaise de développement par exemple a passé en revue ses fournisseurs et lancé un audit de ses branches, ce qui a contribué à attirer un nouvel appui bilatéral et multilatéral au profit de cette banque. Le gouvernement gabonais a lancé un important programme sectoriel sur l'environnement forestier (PSFE) en 2004 et reçu l'aide de la Banque mondiale et de l'AFD, avec pour résultat 8M\$ de crédits nouveaux.

## Gestion

Les efforts de gestion d'organisation incluent l'établissement d'un conseil d'administration dont la composition soit adéquate et qui possède un grand degré d'autonomie dans la prise de décision. Une fois établi, le conseil d'administration des institutions bancaires de développement devrait analyser autant les risques opérationnels que les risques financiers. Il devrait présenter les résultats de gestion de façon régulière. Il pourrait être utile de partager les meilleures pratiques à cet égard avec les structures existantes à un niveau régional et multilatéral. Les comités

fonctionnels, comprenant des membres du conseil d'administration et des cadres supérieurs, pourraient être établis pour renforcer le contrôle de la gestion des NDB.

Les incohérences connues par le passé ainsi qu'une certaine complexité bureaucratique avaient mené certaines banques de développement à gérer leurs ressources selon des critères de court terme, et par conséquent celles-ci avaient souvent connu des difficultés dans la collecte des paiements dus par leurs emprunteurs. En particulier, lors des crises économiques le management de ces banques ne pouvait réagir assez vite et se contentait de renouveler les prêts. L'allocation des crédits dans certaines BND traduisait souvent une “ *faible gestion des risques, ce qui, combiné avec des politiques de collecte insatisfaisantes, a maintenu les taux de recouvrement des prêts bien en dessous de ceux des banques de commerce. Des financements basés sur des ressources fiscales et des institutions multilatérales, combinés avec un manque de transparence budgétaire ont entraîné un coût d'opportunité élevé pour ces ressources*” (Titelman, 2005). La gestion des risques, des portefeuilles de prêt, tout comme la transparence des politiques de prêt devraient être une priorité. Ainsi, certaines mesures sont absolument nécessaires, notamment :

- Maintenir une gestion robuste du risque de contrepartie;
- Améliorer la transparence des politiques de prêt ;
- Poursuivre les efforts pour, comme l'ont fait les banques de commerce privées, développer une obligation de rendre compte et encourager l'établissement de systèmes indépendants d'audit.

Un autre défi de gestion est le besoin d'expertise technique. Le manque de capacités techniques et l'incapacité à construire et conserver une base de connaissances utilisable sont souvent cités parmi les principales difficultés rencontrées par les BND. Comme cela est observé dans le Consensus de Monterrey, des banques de développement régionales et des institutions financières sous-régionales renforcées sont une source essentielle de connaissance et d'expertise sur la croissance économique et le développement pour leurs membres (voir Para. 45). Le défi est donc double. Tout d'abord les BND doivent développer leur coopération avec les institutions régionales et multilatérales. Par exemple, la BID organise une réunion annuelle avec les banques nationales de développement, qui sont invitées à utiliser entièrement sa facilité d'assistance technique dans les domaines des études de faisabilité et de construction de capacités (capacity-building). Des modèles similaires pourraient être développés avec d'autres entités souhaitant partager leur expérience d'assistance technique. Des stratégies globales devraient être développées pour ajuster les politiques menées, les questions budgétaires, la coopération et la coordination entre institutions, les besoins en ressources humaines, et les besoins en technologies.

### 3. *Mesurer et suivre les résultats*

Beaucoup d'efforts et d'initiatives sont en cours dans un certain nombre d'agences concernant la question des résultats en termes de développement. Une stratégie focalisée sur les résultats exige de s'intéresser, notamment, aux circonstances et aux comportements, au delà des frontières institutionnelles des BND et des projets financés, et d'étudier les bénéficiaires initialement visés



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

Dans cette optique, la mesure des résultats est un élément clé à considérer. Les agences d'aide au développement ont trop souvent mis l'accent sur les inputs / outputs, en particulier les déboursements, sans pour autant adopter sur le terrain une approche orientée sur les résultats (productivité, croissance, améliorations sociales). Cela a contribué à diminuer les incitations à s'assurer que les fonds encourageaient le développement durable. Dans les institutions des pays en développement, cette priorité excessive sur les taux de déboursement plutôt que les résultats a contribué au développement insuffisant de la responsabilité financière, de la mesure de l'impact économique et social, ainsi que de la surveillance et de l'évaluation des programmes et des politiques publics (Banque Mondiale, 2005).

La planification, l'exécution, et les étapes d'évaluation des cycles de projet doivent inclure des approches basées sur les résultats, avec l'obligation de responsabilité qui s'y rattache et des mécanismes de surveillance et d'évaluation. Une partie de cette surveillance peut être conduite au sein même de l'institution, grâce à un suivi central et de terrain adéquat, une analyse de la mise en œuvre des projets et analyse des rapports d'exécution.

Mais bien que l'impact des projets se mesure en théorie par une simple analyse coûts-avantages (CBA) adaptée, il est souvent difficile de faire ainsi en pratique. Il est techniquement complexe de capturer les avantages diffus en termes de changements structurels, institutionnels, éducatifs dus aux projets de développement. En particulier, les effets de débordement (spillovers) économique ou les effets de regroupement (clustering) peuvent être significatifs mais sont difficiles à évaluer. Une comparaison des BND pourrait contribuer à mesurer les résultats via une comparaison avec des banques de développement semblables, pour lesquelles les outils statistiques sont en place. Il est possible, par exemple, d'observer les meilleures pratiques qui incluent l'évaluation des prêts performants et non performants, les besoins en personnel et le service à la clientèle. De telles méthodes, relativement sensibles à mettre en place, ont été employées pour réformer et moderniser certaines BND, comme par exemple la Banque du développement agricole du Pakistan. Il s'agit seulement d'une mesure indirecte de l'efficacité des banques en matière de développement économique. Le besoin de soutien concerté pour développer les capacités statistiques, de surveillance et d'évaluation dans les BND est donc crucial. Les efforts en la matière devraient impliquer tant les donateurs que les banques de développement régionales et multilatérales.

\*

\* \*

## Index des acteurs cités

---

### A

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

### B

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

### C

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

CEPAL · 15, 44  
Chili · 9, 27, 28, 33, 37  
China Development Bank · 16  
CNUCED · 29  
COFACE · 17  
COFIDE · 7  
Colombie · 7  
Commonwealth Development Corporation · 7  
Compagnie Malienne pour le Développement · 20  
Consensus de Monterrey · 1, 2, 14, 38, 39  
Corée · 13, 17  
CORFO · 28  
Côte d'Ivoire · 26  
Crédit Municipal · 17

### D

Danemark · 17  
DBSA · 6, 8, 20, 26, 34  
DEG · 7  
Development Bank of Kenya · 7

### E

Egypte · 8, 27  
EKN · 17  
Eksportfinans ASA · 7  
Espagne · 37  
Etats-Unis · 4, 7, 22, 29  
Eximbank of the United States · 7, 23

### F

FENU · 29  
Finadev · 27  
Financiera Rural · 27  
FINFRA · 16  
Finlande · 20  
Finnfund · 20  
FMI · 33  
FMO · 7  
Fonds monétaire international · 3  
Fonplata · 33  
Forum Economique Mondial · 33  
France · 4, 17, 20, 29, 37

### G

Gambia Commercial & Development Bank · 37  
GIEK · 17  
Guatemala · 25

---

## *H*

Honduras · 24

---

## *I*

IDBI · 30  
Inde · 16, 24, 26, 28, 30, 35  
Industrial Bank of Korea · 13  
Italie · 4

---

## *J*

Japon · 17, 29  
JBIC · 10, 16, 29

---

## *K*

Kenya · 7  
KfW · 7, 25, 26  
KommuneKredit · 17  
Korea Development Bank · 13

---

## *L*

Laos · 17  
Lesotho · 29, 32, 35  
leurs activités et des stratégies communes. Par exemple  
Industrial Development Corporation (IDC · 35  
Livre Bleu · 24

---

## *M*

Malaisie · 30  
Malaysian Industrial Development Finance Berhad · 30  
Mali · 8, 20, 25, 27, 43  
Maroc · 26  
Mexique · 1, 4, 5, 16, 20, 21, 27, 28, 33, 37

---

## *N*

NABARD · 16, 26  
NAFIN · 5, 21, 28, 29  
NAFinsa · 37  
National Development Corporation · 32, 35  
New Rules for Global Finance Coalition · 2, 45  
Nicaragua · 7, 37  
North American Development Bank · 33

Norvège · 7, 17

---

## *O*

Oesterreichische Kontrollbank AG · 7  
Ouganda · 26, 27  
Overseas Private Investment Corporation · 22

---

## *P*

Pakistan · 40  
Pakistan · 35  
Panel mondial sur le financement des infrastructures de  
l'eau · 33  
Pays-Bas · 7  
Pérou · 7  
Philippines · 24, 35  
Private Export Funding Corp · 7  
Programme des Nations Unies pour le développement · 3  
Proparco · 17, 20, 29

---

## *R*

réunion ad hoc d'un groupe d'experts · 3  
Royaume-Uni · 4  
Rural Infrastructure Development Fund · 16

---

## *S*

SACE · 23  
SADC · 26  
Sénégal · 26  
SERCOTEC · 28  
SESM · 13, 14, 18, 36  
SFI · 7, 20, 23  
SIDBI · 28  
Société financière pour les entreprises municipales · 17  
Société générale · 20  
Sommet Mondial · 38  
Sri Lanka · 21, 22  
Standard & Poor · 36, 45  
Suède · 17, 20  
Swedfund · 20

---

## *T*

Tanzania Investment Bank · 37  
Thaïlande · 18, 25  
Tunisie · 26

## Bibliographie

- Adler Matthias, "Village Banks in Mali: A Successful Project of Self-help Promotion", D+C Development and Cooperation, No. 1, January/February 2001.
- Armendáriz de Aghion, B. "Development Banking" *Journal of Development Economics* 58: 83-100, 1999.
- Bass, Jacqueline, "Public and Private Investments in Microfinance: A Look at Guarantee Instruments", Bamako 2000: Innovations in Microfinance, Technical Note No. 7, 2000.
- Bruck, Nicholas, "The Role of Development Banks in the Twenty-First Century." *Journal of Emerging Markets* 3: 39-67, 1998.
- Bruck, Nicholas, "Development Banking, Concepts and Theory", IDEA 2003.
- Cantillo Simon, Miguel, "The Rise and Fall of Bank Control in the United States", *American Economic Review*, 1998.
- Carey, Mark, Stulz, Rene, "The risks of financial institutions" NBER Working Paper 11442, June 2005.
- Chino Tadao "Conference on Infrastructure and Development", ADB Institute's Annual Conference, Remarks by the President of ADB, Tokyo, Japan 6 December 2004.
- Eichengreen, Barry, "Financing Infrastructure in Developing Countries, lessons from the railway age", World Bank, November 1994.
- Gadanecz, Blaise, "The syndicated loan market: structure, development and implications", *BIS Quarterly Review*, December 2004.
- Griffith-Jones, Stephany, Persaud, A, "The Pro-Cyclical Impact of Basle II on Emerging Markets and its Political Economy", 2005.
- Griffith-Jones, Stephany, Steinherr, Alfred and Fuzzo de Lima, Ana Teresa, "European Financial Institutions: a Useful Inspiration for Developing Countries?", Paper prepared for the United Nations seminar on "Regional Financial Arrangements", New York, July 2004.
- Haddock, Greg, "Defining PPPs in Brazil", PricewaterhouseCoopers, 23 July 2003
- Hausmann, Ricardo, Rodrik Dani, "Economic Development as Self-Discovery," *Journal of Development Economics*, vol. 72, December 2003.
- Hausmann Ricardo, Rodrik Dani, Velasco Andrés, "Growth Diagnostics", JF. Kennedy School of Government, Harvard University, March 2005.
- Hausmann, Ricardo, Rodrik, Dani and Velasco, Andrés, "Getting the Diagnosis Right", in "Finance and Development", International Monetary Fund, March 2006, p 12-15
- Hoschka Tobias C., ERD Working Paper No. 63, Developing the Market for Local Currency Bonds by Foreign Issuers: Lessons from Asia, February 2005.
- Iqbal, F. & Riad, E, "Commercial Microfinance in Egypt - The Case of the National Bank for Development." Case Study, World Bank 25 May 2004.
- Jacquet, Pierre (AFD) and Klein, Michael (World Bank IFC), "Using ODA to engage the private sector in poverty reduction", paper prepared for the 23-24 May 2005 ABCDE Conference, Netherlands.
- Kotecha, Mahesh, "The Role of the Financial Sector: Channeling Private Savings to Infrastructure Investments", June 28, 2004, Bali.
- La Porta, R., F. López-de-Silanes, and A. Shleifer. "Government Ownership of Banks." *Journal of Finance* 57: 265-301. 2002.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Asian Development Bank, "Private Participation in Infrastructure: The Way Forward for East Asia", 2004.

Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE), "Finanzas para el desarrollo: Nuevas soluciones para viejos problemas", Lima, 2003.

- "Lineas, Programas y Fondos Nacionales de Apoyo al Financiamiento de la Vivienda e Infraestructura". Lima, 2003.

- "El Nuevo Acuerdo de Capital (Basilea II) y Sus Alcances en la Regulación para la Banca de Desarrollo". Lima, 2004.

- "Estrategias, Políticas y Modalidades Operativas de la Banca de Desarrollo de América Latina Y Europa". Lima, 2004.

Association européenne du cautionnement mutuel, « Les systèmes de garantie des Membres de l' Association européenne du cautionnement mutuel, Présentation et comparaison », 2004.

Capital Plus, "The Challenges of Development in Development Finance Institutions: a practitioner perspective" , Development Finance Forum, 2004.

CGAP, "Managing Risks and Designing Products for Agricultural Microfinance: Features of an Emerging Model", Occasional Paper No. 11, August 2005

Economic Commission for Latin America and the Caribbean, "Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2002-2003", Santiago, Chile: 2003.

Getting the Diagnosis Right

International Monetary Fund, "Global Financial Stability Report", Market Developments and Issues, September 2005

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

Oxford Analytica, "Developing World Seeks Infrastructure", 3 November 2004.

Standard & Poor's, "National Development & Export Credit Institutions", June 2004.

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

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

United Nations Conference on Trade and Development, Trade and Development Board, Commission on enterprise, Business Facilitation and Development Expert Meeting on Improving Competitiveness of SMEs in Developing Countries: The Role of Finance, Including E-Finance, to Enhance Enterprise Development, Geneva, "Outcome of the expert meeting", 22-24 October 2001 (TD/B/COM.3/EM.13/L.1).

United Nations Conference on Trade and Development, "Improving the Competitiveness of SMEs in Developing Countries: the Role of Finance To Enhance Enterprise Development", New York and Geneva, 2001.

World Bank, Comprehensive Development Framework (CDF) Progress Report 2005, "Enabling Country Capacity to Achieve Results", 2005.

World Economic Forum, "Building on the Monterrey Consensus: The Growing Role of Public-Private Partnerships in Mobilizing Resources for Development. " Final report on multi-stakeholder consultations organized by WEF, 2005.

World Economic and Social Survey 2005: Financing for Development, UN DESA, 2005.

World Water Council, Report of the World Panel on Financing Water Infrastructure, "Financing Water for All", 2005.