



CONSULTATION REGIONALE "REPENSER LE ROLE DES BANQUES NATIONALES DE DEVELOPPEMENT"

**Le rôle des banques nationales et régionales de développement en Afrique
Paris, 27-28 juin 2006**

COMPTE-RENDU

Cette consultation s'inscrit dans le cadre d'une série de consultations lancées par les Nations Unies (Ffd Office, UN-DESA) en décembre 2005, en collaboration avec les partenaires concernés : banques nationales de développement (BND), Institutions financières internationales (IFI), Banques régionales de Développement, Commissions régionales des NU, et autres organismes du secteur public ou privé, de la société civile ou du milieu universitaire). Ces consultations régionales visent à discuter des moyens de faire en sorte que le rôle qui avait été, ou qui est encore, assigné aux Banques nationales de Développement dans la promotion du développement économique et social soit mieux rempli dans le contexte actuel des pays en développement.

PROPOS INTRODUCTIFS

M. **Pierre Jacquet** (AFD) a rappelé que la plupart des expériences de BND se sont soldées par des échecs, qui ont coûté cher aux IFIs telles que l'AFD. Cependant, l'idéologie du « tout privé » a aussi montré ses limites et il est bon de se demander aujourd'hui comment articuler les interventions publiques et privées pour combler les lacunes du marché. Il a évoqué le partenariat privilégié qui lie l'AFD, la BEI et la KfW, au titre duquel les trois institutions ont organisé conjointement cette conférence.

M. **Jomo Kwame Sundaram** (UN-DESA) a tout d'abord évoqué le Consensus de Monterrey. Il a ensuite indiqué que les BND, telles que définies dans le document de fond préparé par le Bureau du financement du développement sur ce thème, avaient un rôle à jouer dans la poursuite des ODM, notamment en tant qu'IFD pour le développement social et le financement des projets. Lors de la consultation de Lima, les participants ont reconnu aux BDD trois principaux rôles : (1) combler les manques des marchés ; (2) orienter le développement en privilégiant l'appui aux PME ; (3) améliorer le marché en agissant comme des catalyseurs et en investissant de manière contra-cyclique. Selon lui, les BND peuvent dans cette optique contribuer à renforcer la croissance et mettre fin aux périodes de stagnation économique souvent longues qu'ont connus de nombreux pays en développement.

M. **Daniel Ottolenghi** (BEI) a insisté sur le besoin d'une analyse critique des BND, de leur passé et des défaillances de marché ou institutionnelles qu'elles ont connu. Il est revenu sur les relations de la BEI avec les banques de développement en Afrique. Au milieu des années 70, le soutien et les prêts de la BEI aux BND visaient à combler deux imperfections spécifiques du marché : le manque d'accès au crédit pour les PME et le manque de crédit à LT. Suite aux défaillances des BND à partir des années 80, la stratégie de la BEI a évolué vers un soutien accru aux banques commerciales et banques régionales de développement. Même si les résultats de cette stratégie sont prometteurs, les bénéficiaires restent principalement les grandes entreprises et le problème de l'accès des PME aux ressources financières à LT demeure. L'expérience a montré que le succès des opérations financières des BDD reposait sur un certain nombre de conditions (politique financière adaptée, capacités institutionnelles, bonne gouvernance, compétences managériales) qui ont été jusque là sous-estimées. La BEI privilégie une approche pragmatique et empirique visant à identifier au cas par cas – plutôt que des recommandations générales jugées ni pratiques, ni réalisables – les principaux enjeux et obstacles, et peut amener à

choisir des options très différentes d'un pays à l'autre. Avec pragmatisme, la BEI peut être amenée à soutenir la mise en place de nouvelles BND dans certains pays africains.

M. **Bruno Wenn** (KfW) a indiqué que, des échecs des années 80 et de sa propre expérience, la KfW a tiré principalement trois enseignements relatifs à l'importance (i) d'avoir une mission claire et notamment d'accompagner le développement des systèmes financiers et non de les concurrencer, (ii) de la bonne gouvernance et notamment que l'Etat respecte l'indépendance de la banque publique, (iii) du professionnalisme et de la capacité d'innover pour approfondir le marché. L'expérience a montré qu'un environnement favorable et un système incitatif sont des éléments clés pour que les BND puissent jouer leur rôle de manière durable. Depuis quelques années, la KfW a réorienté son activité vers le soutien aux institutions de micro-finance et le financement des petites entreprises. Mais la microfinance ne résout pas tous les problèmes. Certains secteurs tels que les PME, le logement social et l'agriculture sont largement sous-financés. Les discussions du séminaire ne devraient pas seulement se focaliser sur les BND en tant que telles, mais plutôt considérer l'enjeu plus large du développement du secteur financier dans la mobilisation de la finance développementale et du rôle des BDD parmi les autres acteurs.

PRESENTATIONS DES INTERVENANTS

► **Session I : Bilan et évolution des banques nationales et régionales de développement en Afrique.** Présentation du rapport de BRED Gestion (M. José Garson) « Repenser le rôle des banques et institutions nationales et sous-régionales de financement du développement en Afrique »¹ et commentaires de M. de Boissieu.

M. **Garson** a conclu sa présentation en formulant une série de propositions d'actions concernant :

- L'appui à apporter aux banques commerciales à vocation développementales,
- L'appui à fournir aux Institutions financières de développement (IFD),
- L'élaboration de politiques nationales et régionales de financement du développement.

M. **de Boissieu** a souligné, d'une part, l'excès de liquidités des banques et, d'autre part, le manque de financement de l'économie pour le développement. Une situation due (1) au comportement de certaines banques ; (2) à l'insuffisance de projets bancables ou rentables ; (3) à la difficulté d'évaluer et de tarifier certains risques. Selon la théorie du rationnement des banques (Modigliani, 1969), on rationne plutôt que de prendre des risques. L'absence de marché serait due à une mauvaise gouvernance (interférences politiques), une mauvaise gestion des risques (contrôle interne insuffisant), une spécialisation des banques (crise des Savings & Loans aux Etats-Unis dans les années 90), etc. « An emerging market is a market out of which you cannot emerge in case of emergency », du fait de l'insuffisance de liquidité. Il faudrait envisager le financement du développement par d'autres voies que la création de nouvelles institutions, et plutôt privilégier de nouvelles fonctions, comme l'a souligné Mr Garson. L'Etat a un rôle à jouer, il peut mettre en place les procédures nécessaires et être incitateur : usage du levier fiscal, mise en place de produits financiers adaptés, etc. L'important est d'assurer une concurrence loyale, un « level playing field » dans lequel on n'ait plus la dichotomie actuelle où certaines institutions sont soumises à la loi bancaire et pas d'autres : il faut couper le cordon entre les IFD et l'Etat et soumettre tous les établissements financiers à la même loi bancaire. M de Boissieu constate d'ailleurs avec regret que la préparation de Bâle II ne se fait qu'avec des représentants des pays du nord, alors que le monde entier va devoir appliquer ces nouvelles règles.

► **Session II : Etudes de cas : quelles réponses pour combler les lacunes du marché ?** Interventions de la Banque africaine de Développement (BAfD), de la Banque nationale de Développement agricole du Mali (BNDA), de la Caisse de Dépôt et de Gestion du Maroc (CDG), de la Banque gabonaise de Développement (BGD) (*voir présentations ppt*) et du Groupe Tuninvest.

M. **Abdelkefi** a fait un bref historique des banques de développement tunisiennes. La première créée, la Banque de développement économique de Tunisie (BDET), a d'abord rempli ses missions avec succès. Puis l'Etat tunisien s'est mis à créer une dizaine de banques de développement, chacune avec un Etat arabe partenaire. Ces banques étaient doublement publiques (deux Etats actionnaires), administrées par des fonctionnaires et mal gérées. Elles avaient pour objectif la création d'emplois mais

¹ Le rapport ainsi que toutes les présentations évoquées dans le compte-rendu sont disponibles à l'adresse suivante : <http://www.afd.fr/jahia/Jahia/home/publications/conferences/pid/1296>

non la rentabilité. Des batteries de critères d'éligibilité ont été établies qu'il suffisait de remplir pour obtenir un crédit. Leurs difficultés ont été accentuées du fait qu'elles exerçaient deux métiers totalement différents, celui de prêteur et celui d'investisseur en capital. Aujourd'hui, on a compris que cette dernière activité devait être confiée à des équipes spécialisées sur le modèle des fonds d'investissement.

M. **Borin** (Banque Africaine de développement) est également intervenu pour faire un bref rappel des différentes activités de la BAD et pour insister sur l'importance, d'une part, de la gouvernance et, d'autre part, de l'assistance technique aux banques commerciales pour les inciter notamment à entrer dans des PPP.

► **Session III : Les institutions financières de développement à l'œuvre dans leurs domaines d'intervention : missions et instruments financiers.** Présentations de la Banque de Développement d'Afrique du Sud (DBSA), de la Banque Ouest-africaine de Développement (BOAD), de la Société financière de Développement d'Ouganda (DFCU) (*voir présentations ppt*) et de l'AFD (Département des Financements).

M. **Genevey**, après avoir exposé les produits et principes d'intervention de l'AFD, a insisté sur l'importance du principe de subsidiarité qui est « au cœur » des actions de l'Agence et sur la recherche de l'innovation, tant au niveau des produits (souvent élaborés au contact de ses clients) qu'au niveau des ressources, pour qu'elles soient le mieux possible adaptées aux projets (par ex. la levée de ressources en monnaie locale, aujourd'hui envisagée).

► **Session IV : Outils, gouvernance, mesure et suivi des résultats.** Interventions de l'agence de notation Fitchratings, de l'Industrial Development Corporation (IDC) (*voir présentations PPT*) et point de vue de M. Lebègue, Président de l'Institut du Développement durable et des Relations internationales (IDDRI) et de l'Institut français des Administrateurs (IFA).

M. **Lebègue** a dressé un bilan plutôt positif de la situation en Afrique. Des efforts ont été faits en matière d'assainissement et de crédibilité du système bancaire (ex. groupe pour la réforme de l'UEMOA). Les banques commerciales assurent le financement des grandes entreprises, du commerce extérieur et des Trésors Nationaux, mais ne financent pas le logement, les PME, l'agriculture ou les infrastructures. Deux réponses sont possibles : (1) par des institutions avec des banques spécialisées ; (2) par des outils, avec la mise en place d'un environnement permettant au système financier privé d'intervenir (financement des PME, microcrédit, mutualisation des risques). Aucune des deux solutions n'est à négliger, il faut savoir trouver le bon dosage, au cas par cas. Pour réussir et éviter les mauvais risques ou l'intervention du gouvernement, il est absolument essentiel de professionnaliser les conseils d'administration des BND. Celles-ci ne doivent pas être conçues comme étant au service du gouvernement, et ainsi leurs administrateurs doivent être des professionnels à la personnalité forte, indépendants, pouvant résister aux pressions politiques.

► **Session VI : Quel rôle pour l'aide au développement ? Au travers de quels partenariats ?** Interventions de la South African Development Corporation (SADC), de la BEI et de la KfW (*voir présentations ppt*).

M. **Debrat** a introduit la session en se demandant si la présence d'institutions du nord au capital des BdD du sud était un anachronisme ou encore une solution d'avenir. Pour la BNDA, un partenariat N/S est essentiel : si les partenaires extérieurs sortent, ils sont remplacés par des nationaux, ce qui met en péril l'indépendance de la BDD. D'autres participants considèrent que les bailleurs doivent se retirer (DFCU, Banque de Développement du Burundi) et qu'il faut privilégier la présence d'administrateurs indépendants (SADC). Quoiqu'il en soit, la vocation des Institutions financières d'aide internationales ou bilatérales n'est pas de rester éternellement au capital ou au conseil d'administration des BND et le jour où elles laissent le terrain, il faut considérer que c'est une réussite (AFD, KfW).

POINTS DEBATTUS

— Sur la cause de disparition des BDD

La présentation de M. Garson suggère que le problème des BDD vient de la mise en place de lois bancaires ne connaissant qu'un modèle unique, la banque commerciale universelle. Or, la plupart des participants s'accordent à dire que d'autres raisons prédominent : qualité du portefeuille, mauvaise

gestion, mauvaise gouvernance et absence de transparence (notamment les rapports annuels), ingérence de l'Etat etc.

– Sur le rôle de l'Etat

De nombreux participants ont plaidé pour un retrait de l'Etat des conseils d'administration (BNDA, BEI) et pour une professionnalisation du secteur (DBSA comme exemple de « self-regulated institution »). La présence d'actionnaires et d'administrateurs issus de la société civile peut apporter une valeur ajoutée en matière de professionnalisme et de gouvernance (KfW). D'autres ont toutefois souligné le rôle incontournable de l'Etat dans certains secteurs, consistant à mettre en place des systèmes incitatifs (Ministère égyptien de l'Investissement, M. de Boissieu) ou à aménager l'environnement (infrastructure notamment) afin que les activités financées par les BDD puissent être rentables (BNDA).

– Sur l'utilité et l'usage des subventions

Il faut des subventions pour permettre aux banques ou au IFD de couvrir certains marchés ou secteurs sans mettre en péril leur viabilité financière (BEI). La question est de déterminer la nature et le niveau de l'intervention publique. Par exemple dans le cas de DFCU, il n'y a pas de bonification du produit financier mais apport gratuit d'assistance technique (par des prestataires spécialisés).

– Sur les rôles respectifs des BDD et des banques commerciales

Les banques commerciales ont le savoir faire en matière d'analyse mais n'ont pas d'appétit pour le financement du développement et les banques de développement manquent de moyens (CDC). Comment faire en sorte que les deux systèmes soient plus complémentaires ? Pour la KfW, les BDD à l'ancienne mode doivent être enterrées définitivement, et les décisions doivent se prendre institution par institution (pas de plan d'ensemble). La SADC a fait remarquer que les banques qui font tout, le font généralement mal (portefeuilles compromis). Il faudrait donc qu'elles se spécialisent pour être plus efficaces. Pour DFCU, il faut encourager les IFD à se diversifier et à proposer d'autres produits. Pour certains, les BDD devraient avoir une obligation de stimuler l'arrivée du secteur privé et des banques commerciales dans le développement des secteurs financiers : une fois ceux-ci bien en place, les BDD devraient se retirer pour respecter un principe de subsidiarité (Banque mondiale). Pour certains, ce principe va jusqu'à la substitution progressive et inévitable d'une partie des activités des banques de développement, remplacées par les marchés financiers (BNP-Paribas), un mouvement qui serait profitable à tous à long terme.

Il importe de développer en outre les marchés financiers. Les banques commerciales africaines y sont souvent réticentes (de Boissieu). Or, si la concurrence entre le marché bancaire et le marché financier a pour effet de faire baisser les coûts d'intermédiation bancaire, les banques en tirent quand même avantage car elles collectent en contrepartie davantage de commissions.

– Sur les lois bancaires

Les BDD et les IFD en Zone Franc sont soumises aux mêmes règles que les banques commerciales. Les commissions bancaires ont parfois du mal à comprendre l'activité des banques de développement, certains ratios ne sont pas adaptés à cette activité et imposent aux banques à vocation développementale des contraintes excessives (BNDA). De même, on peut se demander dans quelle mesure les lois sur l'usure sont ou non un frein au financement du développement. L'expérience de la microfinance montre que la possibilité de pratiquer des taux élevés permet de couvrir des marchés difficiles.

CONCLUSIONS

Grandes lignes de réflexion dégagées

- ⇒ Le financement du développement (FdD) est un domaine qui mérite une attention particulière. L'approche à adopter devrait être holistique et fonctionnelle plutôt qu'institutionnelle (même si les institutions ont leur importance).
- ⇒ La raison d'être du FdD est d'apporter des financements à des clients ou projets spécifiques qui n'ont actuellement pas ou peu accès au crédit, notamment à MLT. Il faut combler à la fois les défaillances du marché et celles de l'Etat (infrastructures).

- ⇒ Le FdD consiste à apporter des instruments financiers (dons, prêts, crédits-bails, garanties, etc.) mais s'accompagne le plus souvent d'appuis non financiers (conseils, assistance technique, développement des capacités, services techniques externes).
- ⇒ Des ressources sont nécessaires pour bâtir les instruments financiers du FdD. La liquidité existe dans les systèmes bancaires en Afrique. Lorsque les IFD sont des banques, elles ont accès assez facilement aux ressources via les dépôts des clients et des gouvernements, mais la transformation est rendue difficile par les lois bancaires. A l'inverse, lorsque les IFD ne sont pas des banques, les ressources sont plus difficiles à mobiliser, mais leur utilisation est laissée au choix des IFD faute de régulation externe.
- ⇒ L'organisation des IFD est nécessairement complexe : ce doit être une organisation de connaissance, capable d'assurer des fonctions multiples (finance, conseil, partenariat) et de jouer un rôle de catalyseur/facilitateur. Comment coordonner les domaines commerciaux et développementaux (les fusionner en une seule organisation, les séparer, créer des entités séparées pour chaque activité de développement) ? Différents modèles existent et paraissent viables (DFCU, BNDA...)
- ⇒ Les IFD doivent assurer leur propre pérennité et peuvent être rentables !
- ⇒ En tant qu'organisations généralement publiques, les IFD doivent être dotées d'un mode de gouvernance spécifique et bénéficier d'un haut niveau de professionnalisation, principalement pour éviter les risques d'interférence gouvernementale.

Des discussions ont émergé cinq **propositions d'actions** :

- Faire un inventaire des succès des IFD et des leçons retenues ;
- Organiser des consultations subrégionales ;
- Organiser l'échange des modèles et meilleures pratiques des IFD ;
- Entrer en relation avec d'autres fora consacrés à la gouvernance d'entreprise ;
- Mettre en place un groupe de travail sur la législation pour travailler sur les spécificités des IFD.

Après celle de Lima (juin 2006), la consultation de Paris sera suivie par les consultations de New Delhi, du Caire (automne 2006) et de Johannesburg (début 2007). Une réunion finale aura lieu à Cambridge, USA.