



european network on
debt and development

Banques publiques de développement : vers un meilleur modèle

Un modèle pour des banques publiques de développement performantes à l'échelle nationale, régionale et mondiale.

Que sont les Banques publiques de développement ?

Ces banques sont des institutions financières publiques qui ont l'objectif ou le mandat fondamental d'aider à atteindre des objectifs de politiques publiques en vue de soutenir le développement économique d'un pays ou d'une région. Ce mandat politique les différencie des banques commerciales et d'autres institutions financières publiques, telles que des banques commerciales publiques ou des compagnies d'assurances appartenant à l'État. Quand bien même les banques publiques de développement s'intéresseraient aux retours financiers, en tant qu'institutions financières, les bénéfices ne sont pas l'objectif principal de leurs activités.

Les banques publiques de développement peuvent principalement agir sur 4 grands axes en vue d'améliorer l'impact du secteur financier sur le développement :

- apporter un financement direct – ou du moins à des conditions plus avantageuses que celles du marché – à des secteurs ou régions qui sont importants pour un plan de développement national ;
- façonner le secteur financier, soit en comblant les lacunes de l'offre de crédit (emprunts aux ménages et aux entreprises qui ne peuvent accéder aux crédits de banques commerciales), soit en aidant à créer de la demande (en aidant des entreprises ou d'autres clients à mettre au point des projets susceptibles d'être financés) ;
- promouvoir la stabilité économique en jouant un rôle anticyclique, en vue d'assurer une offre de crédit lorsque des crises financières ou économiques engendrent la paralysie du secteur financier commercial.
- améliorer les normes, en insistant, par exemple, sur les garanties sociales et les dispositifs de protection des droits de l'homme, dans les projets ou institutions financés.

La question clé abordée par ce résumé est la suivante : comment les banques publiques de développement peuvent-elles être améliorées en vue d'exprimer pleinement leur potentiel de soutien au développement, tout en évitant les risques ou les problèmes pouvant être engendrés par des banques publiques de développement mal gérées ? Afin que les banques publiques de développement jouent un rôle important dans le financement du développement, il est évident que « le bon type de financement » doit être effectué via « de bonnes institutions ». Mais qu'est-ce que cela signifie concrètement ?

Ce résumé a pour but de fournir un cadre aux réformes institutionnelles et gouvernementales visant à remettre en question les pratiques des institutions existantes et émergentes, ainsi que des gouvernements qui les soutiennent, pour améliorer le soutien aux politiques de développement durable nationales, rendre ces institutions plus responsables et tirer les leçons des erreurs du passé. Toutes les exigences figurant dans ce cadre devraient être comprises comme formant un tout, et non un éventail d'idées pouvant être adoptées séparément.

L'avènement des banques publiques de développement

Ces banques connaissent aujourd'hui un renouveau. Lorsque les capitaux privés se font rares, leur rôle dans le financement du développement est d'autant plus important. En 2012, la Banque mondiale a estimé que les institutions financées par l'État représentaient « 25 % du total des actifs dans les systèmes bancaires au monde ». Il nous faut des banques publiques de développement car le secteur financier commercial, de par sa nature, n'a que peu de chances de fournir le financement nécessaire au soutien du développement économique rapide.

Ainsi, depuis les années 2000, les banques publiques de développement font leur retour.

- Certaines banques publiques de développement nationales ont évolué et financent même des projets dans d'autres pays.
- Bon nombre de grosses banques publiques de développement – surtout dans les pays BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud) – financent des exportateurs de leurs propres pays, mais aussi des projets d'infrastructure et énergétiques dans des pays limitrophes.
- Après la crise financière mondiale de 2008, les banques publiques de développement ont été des sources de financement anticyclique vitales, ce qui a accru leur importance dans la poursuite des objectifs de politiques nationales.
- Plusieurs pays ont mis en place de nouvelles banques publiques de développement, dont la Thaïlande (SME Development Bank, 2002), la Bolivie (Banco de Desarrollo Productivo, 2007) et la France (Bpifrance, 2012).

Cependant, le développement de certaines institutions a engendré des critiques, notamment en raison de faibles résultats en matière de développement durable, de réduction des inégalités, de reddition des comptes, de gouvernance démocratique et de protection des droits de l'homme et de l'environnement.

À l'échelle régionale et mondiale, le débat relatif au rôle des banques de développement a récemment été revigoré par les marchés émergents, notamment par les BRICS. En 2012, les BRICS ont discuté de la création de la Nouvelle banque de développement (NDB), qui a vu le jour lors du Sommet de Fortaleza en juillet 2014. Parallèlement, la Chine a été le moteur de la création de la Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures (AIIB), formellement établie en juin 2015. Ces deux institutions ont entamé leurs opérations en 2016.

L'importance des banques publiques de développement est reconnue depuis le lancement du Processus d'examen du financement du développement des Nations Unies en 2002. La troisième Conférence internationale sur le financement du développement des Nations Unies, à Addis-Abeba en juillet 2015, vit les gouvernements « engager les banques nationales et régionales de développement à accroître leur contribution » et « engager les acteurs internationaux publics et privés compétents à soutenir ces banques dans les pays en développement » (paragraphe 33).

Principales caractéristiques d'une banque publique de développement modèle

Les explications relatives à ces caractéristiques sont fournies dans le rapport complet sur www.eurodad.org/public-development-banks.

A. Définition claire du mandat et du rôle des banques en matière de développement

Les mandats et missions des banques publiques de développement doivent garantir que ces dernières se concentrent pleinement sur l'accomplissement de résultats orientés sur le développement. Ceci est capital, si les banques publiques de développement doivent servir un agenda de développement durable et aider à atteindre les objectifs de développement durable, qui se concentrent sur l'éradication de la pauvreté, la lutte contre les changements climatiques et la dégradation de l'environnement, ainsi que la lutte contre les inégalités, y compris les inégalités économiques et les inégalités entre les sexes.

Nous avons identifié cinq composants essentiels à une banque publique de développement qui doit servir un agenda de développement durable et aider à atteindre les objectifs de développement durable :

- Un mandat fort en matière de développement, en vue d'apporter des résultats de développement durable, tout en évitant des mandats imprécis ou doubles.
- Orienter les financements vers les régions, secteurs ou clients qui en ont le plus besoin ou qui ont les coûts de développement les plus élevés.
- Des normes sociales et environnementales de qualité par lesquelles les banques sont tenues responsables des conséquences de toutes leurs activités sur les droits de l'homme et l'environnement, y compris des normes relatives à la transparence financière et aux politiques de taxation responsables.
- Une perspective stable à longue durée avec un accent sur le financement durable, prévisible et anticyclique.
- Soutenir les stratégies nationales, où les activités sont conformes à des plans nationaux démocratiquement déterminés.

B. Stratégie opérationnelle

Les banques publiques de développement doivent faire attention lorsqu'elles lèvent des fonds, car cela peut avoir une incidence considérable sur leur mandat en matière de développement. Le financement public peut aider à les éloigner des intérêts commerciaux, mais elles doivent également s'assurer que les investissements soient orientés vers des résultats en matière de développement, et non uniquement vers des bénéfices financiers. Une stratégie opérationnelle « exemplaire » devrait inclure :

1. Un bon dosage des financements publics et privés

- Principalement du financement « public », complété par des sources privées — en priorité des emprunts sur les marchés obligataires.
- L'utilisation de financement public en vue d'écarter les banques publiques de développement des pressions du marché qui ont tendance à faire passer les bénéfices avant le développement.
- Éviter de compter à outrance sur les capitaux privés, qui pourraient exercer une influence indue.

2. Choisir les investissements méticuleusement

- Les banques publiques de développement devraient investir en vue de s'assurer que leur mission de développement prévaut sur les rendements financiers.
- Pour ce qui est des banques multilatérales de développement (BMD), il est particulièrement important qu'elles démontrent leur « additionnalité » financière (pour un même investissement, elles doivent garantir un retour en matière de développement plus important que les banques publiques de développement nationales).

- Si les BMD veulent devenir de véritables partenaires pour le développement d'un pays, elles devraient tenter de renforcer et d'outiller les banques publiques de développement nationales, et non de les affaiblir ou leur faire concurrence.
- Les BMD devraient éviter de recourir à des intermédiaires financiers commerciaux, tels que de grosses banques commerciales ou des fonds de placement privés, puisqu'ils posent des défis significatifs en matière de transparence et de reddition des comptes.

3. Systèmes internes d'évaluation et de contrôle

- Les banques publiques de développement devraient disposer de systèmes internes solides et transparents permettant d'évaluer l'impact de leurs politiques et de leurs investissements.
- Les évaluations devraient inclure les conséquences globales sur le développement (telles que les contributions au bien commun, à l'innovation, à l'environnement, dans le domaine social, à l'égalité des sexes et à la santé) et non se cantonner à des indicateurs économiques limités tels que la croissance, l'emploi et les investissements.
- Il est également essentiel de disposer de procédures effectives de diligence due associées à des mécanismes de supervision et de surveillance.

C. Durabilité financière

Les banques publiques de développement devraient être financièrement pérennes à long terme pour qu'elles puissent fournir des résultats solides vis-à-vis de leur mandat de développement. Cependant, les tensions entre résultats en matière de développement et retours financiers font que les banques publiques de développement doivent s'assurer que les résultats en matière de développement durable sont toujours prioritaires, sans jamais être sacrifiés sur l'autel des rendements financiers. Pour éviter cet écueil, les banques publiques de développement devraient :

1. Privilégier les résultats en matière de développement

- Le développement doit toujours l'emporter sur les rendements financiers, même si toute banque publique de développement doit évidemment avoir suffisamment de retours financiers pour garantir sa pérennité sur le long terme.
- Privilégier les rendements financiers risquerait de nuire aux résultats en matière de développement — si, par exemple, une banque publique de développement évitait d'investir dans des domaines ayant un impact élevé sur le développement, car les retours sur investissement seraient considérés trop faibles ou les risques trop élevés.
- Le personnel devrait être formé et incité à approuver des projets pour le bien commun, et non se focaliser sur des décisions purement commerciales.

2. Réinvestir tous les bénéfices

- Certaines banques publiques de développement visent des bénéfices et d'autres non. Quoiqu'il en soit, tous les bénéfices devraient être réinvestis en vue d'atteindre les objectifs en matière de développement.
- La redistribution des bénéfices aux actionnaires devrait être exclue pour des raisons de bonne gouvernance, puisque les revenus risqueraient de prendre le pas sur le développement.
- Le fait de se concentrer sur la pérennité financière générale — plutôt que sur la rentabilité — devrait permettre aux banques publiques de développement de financer l'innovation (notamment en technologies vertes) que les créanciers commerciaux peuvent considérer comme étant un pari risqué.

3. Faire attention avec les aides publiques

- Il faut faire très attention lorsque les banques publiques de développement sont subventionnées par des aides publiques qui dépassent les versements au capital de départ — il est essentiel d'assurer un suivi méticuleux des responsabilités à l'échelle nationale.

- Les garanties gouvernementales ainsi que les subventions peuvent stimuler les banques publiques de développement, en améliorant l'accès à une source de financement à plus long terme qui est moins onéreuse et anticyclique. Mais celles-ci peuvent également parfois engendrer de mauvaises pratiques de prêts, ce qui nuit au mandat et à la mission des banques publiques de développement.
- Un processus de supervision et de gouvernance démocratique et solide est nécessaire en vue d'assurer une utilisation appropriée des subventions publiques.

4. Inciter le personnel à atteindre des résultats pour le bien commun

- Les banques publiques de développement devraient se focaliser sur leur mandat développement en vue de recruter et motiver le personnel, sans copier la culture pompeuse des salaires et bonus de certains pans du secteur financier commercial.
- Les banques publiques de développement doivent recruter et conserver le personnel hautement qualifié, surtout la haute direction, mais sans jamais perdre de vue le besoin de travailler pour le bien commun.
- En outre, elles devraient mettre en place des ratios de paiement fixes et transparents entre les employés les moins bien payés et le personnel impliqué dans les processus de prise de décisions de gouvernance de l'institution.

D. Bonne gouvernance

La bonne gouvernance est un facteur clé du modus operandi des banques publiques de développement et de leur capacité globale à atteindre les objectifs fixés dans leur mandat. Elles ont besoin de structures de gouvernance représentatives et démocratiques, ainsi que de processus de prise de décisions ouverts, inclusifs et permettant de rendre des comptes. Nous avons identifié cinq prérequis à la bonne gouvernance.

1. Une représentation égale des emprunteurs dans les BMD

- Les pays emprunteurs devraient disposer d'au moins la moitié des votes et des sièges au sein du conseil de direction.
- Les pays en développement devraient avoir un plus grand mot à dire grâce au système de vote « à double majorité ».
- Les banques publiques de développement devraient inclure d'autres acteurs — et pas seulement les gouvernements — dans le processus décisionnel.

2. De fortes politiques de transparence

- Les banques publiques de développement devraient faciliter le droit à l'accès aux informations en incluant des clauses de transparence dans les contrats.
- La diffusion automatique d'informations exhaustives relatives aux activités financées par les banques publiques d'investissement, soit directement, soit par le truchement d'intermédiaires.
- Des exceptions limitées — les banques publiques de développement devraient clairement démontrer qu'il y a un intérêt public péremptoire à la non-divulgaration d'informations.
- Les citoyens devraient avoir le droit de demander des renseignements et les banques publiques de développement devraient entretenir un registre public de documents.
- Les réunions et processus de prise de décisions devraient être ouverts et accessibles au public, et les institutions devraient publier des détails relatifs aux positions des différents pays au sein du conseil de direction.

3. Participation active de la société civile et des employés de banque

- Les groupes de la société civile, y compris les syndicats et les syndicats des employés de banque, devraient avoir voix au chapitre lors des prises de décisions des banques publiques de développement — éventuellement via des conseils de la société civile.
- Les employés devraient également participer à la gouvernance, par exemple, en ayant une représentation des travailleurs au conseil de direction.

- Les employés devraient pouvoir communiquer ouvertement toute inquiétude à la direction, sans craindre des représailles

4. Protection par rapport aux pressions politiques

- Les banques publiques de développement doivent être hors de portée des pressions gouvernementales abusives qui pourraient aller à l'encontre des objectifs pour lesquels les banques ont été mandatées.
- Le risque de voir les banques publiques de développement être utilisées comme des pions politiques — surtout à l'échelle nationale — doit être réduit au maximum.
- Les banques publiques de développement devraient être surveillées par des organes démocratiquement élus et devraient avoir des membres de parlements nationaux ou régionaux au conseil de direction. Les comptes, quant à eux, devraient être validés par les parlements nationaux ou régionaux.
- Le recrutement du personnel et des présidents des banques publiques de développement devrait être clair, transparent et équitable.

5. Politiques solides de reddition de comptes

- Des évaluations indépendantes pour tirer des leçons, avec suffisamment de ressources pour financer des évaluations indépendantes.
- Participation active et significative de toutes les personnes concernées, y compris des organisations de la société civile, des communautés et des parlements nationaux/régionaux.
- Des mécanismes de plainte intuitifs, indépendants et efficaces, qui ne sont pas perçus comme des entraves, mais comme des éléments cruciaux permettant d'atteindre les objectifs en matière de développement.
- Des mécanismes contraignants, y compris des sanctions internes et externes, ainsi que l'abolition des privilèges, exemptions et immunités qui permettent à la direction et aux instances dirigeantes de se soustraire à la justice.

Conclusion

Les banques publiques de développement sont dans une position unique et idéale pour atteindre les objectifs de politique publique. Elles peuvent — et devraient — jouer un rôle important dans le développement. Comme ce résumé et le rapport complet qui l'accompagne le démontrent, les banques publiques de développement peuvent orienter les financements vers des secteurs et régions importants, façonner les secteurs financiers nationaux, promouvoir la stabilité économique et améliorer les normes — notamment, à l'aide de garde-fous environnementaux et sociaux et de mécanismes de protection des droits de l'homme.

Cependant, les banques publiques de développement sont confrontées à des défis considérables lors de l'accomplissement de leur rôle, et certaines d'entre elles ont été remises en cause — à juste titre — à cause des conséquences négatives de leurs opérations. Les performances variables de banques publiques de développement s'expliquent en grande partie par la nature même de ces institutions, qui est elle-même très variable, avec divers mandats, rôles et stratégies opérationnelles.

Ce résumé est basé sur le rapport complet « Public development banks : towards a better model », de Maria Jose Romero, consultable à l'adresse suivante :

www.eurodad.org/public-development-banks

LES ÉLÉMENTS CLÉS D'UNE

BANQUE PUBLIQUE DE DÉVELOPPEMENT IDÉALE

MANDAT ET RÔLE

- Mandat fort en matière de développement
- Orientation des financements vers les secteurs et régions qui en ont le plus besoin
- Normes sociales et environnementales responsables
- Perspective stable sur le long terme
- Appui aux stratégies nationales

STRATÉGIE OPÉRATIONNELLE

- Bon dosage des financements publics et privés
- Choix minutieux des méthodes d'investissement
- Systèmes internes d'évaluation et de contrôle

DURABILITÉ FINANCIÈRE

- Priorité aux résultats en matière de développement
- Réinvestissement de tous les bénéfices
- Attention aux aides publiques
- Incitation du personnel à atteindre des résultats pour le bien commun

BONNE GOUVERNANCE

- Une représentation égale des emprunteurs dans les BMD
- Politiques de transparence fortes fondées sur le droit à l'information
- Participation active de la société civile et des employés de banque
- Protection par rapport aux pressions politiques
- Systèmes solides de reddition de comptes

Eurodad

Eurodad (European Network on Debt and Development) est un réseau de 47 organisations de la société civile (OSC) de 20 pays européens, qui œuvre à des changements transformateurs et spécifiques aux politiques, institutions, règles et structures globales et européennes, en vue d'assurer un système financier et économique démocratiquement contrôlé et écologiquement durable qui travaille à l'éradication de la pauvreté et garantit les droits de l'homme pour tous.

Contact

Eurodad
Rue d'Edimbourg 18-26
1050 Bruxelles, Belgique
Tel: +32 (0) 2 894 4640
www.eurodad.org
facebook.com/Eurodad
twitter.com/eurodad



european network on
debt and development



AFRICAN FORUM AND NETWORK
ON DEBT AND DEVELOPMENT