B R E D G E S T I O N

Rethinking National Development Banks

Financing for Development Office (UN DESA)
Consultation Régionale

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

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

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

J. Garson

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

Juin 2006

BRED Gestion SA : 18, quai de la Rapée 75012 Paris (France) Tél : +33 1 40 04 77 56 jose.garson@bred.fr

SOMMAIRE

1. INTRODUCTION 7

METHODOLOGIE 8

2. RAPPEL : L'ANCIENNE APPROCHE 9

3. LE CHANGEMENT DE PARADIGME DES ANNEES 90 12

LA LIBERALISATION DU SECTEUR FINANCIER (MCKINNON ET SHAW) 12
L'IMPACT DU CHANGEMENT SUR LES BDD 14
Disparition de la raison d'être des BDD 14
Disparition de la marge de manœuvre des BDD 15
Le nouveau point de référence : la loi bancaire 16
Aujourd'hui : la nécessité d'une terminologie précise 17
EN AFRIQUE : UNE SITUATION CONTRASTEE 18

4. BILAN DES REFORMES 21

DES LIBERALISATIONS FINANCIERES DIFFICILES 21
Des cas opposés : la Corée et l'Amérique latine (Chili, Argentine) 22
Le cas de l'Afrique 22
LE NOUVEAU PAYSAGE FINANCIER AFRICAIN 23
Les nouveaux acteurs .....

Le cas de la BNDE *49*
Les autres OFS *50*
Leçons tirées de l'expérience *50*
TUNISIE 52
Les évolutions de la législation bancaire en Tunisie *52*
La Société Tunisienne de Banque (STB) *52*
La Banque Nationale Agricole (BNA) *53*
Leçons tirées de l'expérience *53*
CONCLUSION 54

7. LA ZONE FRANC 56

LE PAYSAGE INSTITUTIONNEL 56
LES BANQUES A VOCATION DEVELOPPEMENTALE 56
LA BANQUE NATIONALE DE DEVELOPPEMENT AGRICOLE DU MALI (BNDA) 57
Leçons tirées de l'expérience *58*
Les « Banques de l'Habitat » *59*
LES « BANQUES DE SOLIDARITE » 60
Leçons tirées de l'expérience *61*
LA BANQUE OUEST-AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT (BOAD) 62
Leçons tirées de l'expérience *63*
LA BANQUE DE DEVELOPPEMENT DES ETATS D'AFRIQUE CENTRALE (BDEAC) 64
Leçons tirées de l'expérience *65*

8. ELEMENTS D'UN PLAN D'ACTION 66

ETABLIR LA SPECIFICITE DU FINANCEMENT DU DEVELOPPEMENT 67
L'approche « mécanismes de marché » *68*
Le concept de « market failure » *69*
Le cas du domaine financier *70*
La difficile combinaison des « market failures » en Afrique *70*
Spécificité du financement du développement *71*
La matrice du financement du développement *71*
Conclusion *72*
LEGITIMER ET RENFORCER LES IFD 73
Organiser une coordination entre acteurs *74*
FAIRE PARTICIPER LES BANQUES 74
Le maillon stratégique oublié : la transformation *75*
RECUEILLIR L'EXPERIENCE DES BANQUES A VOCATION DEVELOPPEMENTALE 76
CONCLUSION 77

BIBLIOGRAPHIE 78

Acronymes

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

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

1. Introduction

1. Dans le cadre des Consultations organisées à la suite de la Conférence Internationale sur le Financement du Développement (Monterrey, 18-22

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

Méthodologie

4. La présente étude fut réalisée en s'appuyant sur les informations issues de sources différentes. On procéda, en premier, à une *analyse de dossiers* apportés par l'AFD et la BEI portant sur 12 institutions de financement du développement africaines et complétée par des informations publiques tels que les rapports annuels et les sites d'internet. En second, on chercha à valider ces analyses au cours de trois *missions de terrain* organisées auprès de trois institutions de développement du Continent : la BOAD, la BNDA et l'IDC.

5. L'étude s'inspire également des recherches qui furent effectuées pour un travail réalisé en 2001, avant Monterrey, pour la Banque Africaine de Développement (BAD). Ce travail, intitulé « ***Rethinking Development Finance Institutions in Africa*** », avait porté sur les institutions de financement du développement (Development Finance Institutions, DFI) de 14 pays du Continent. Il avait fait l'objet d'une présentation à une Conférence internationale organisée par la BAD à Abidjan en novembre 2001 et d'une présentation à l'une des réunions préparatoires du Sommet de Monterrey organisée à New York en décembre 2001 par la Mission française auprès des Nations Unies.

2. Rappel : l’ancienne approche

6. Jusqu’à la fin des années 80, le financement du développement était le fait quasi-exclusif de ce qu’on appela de façon générique les « Banques de Développement » (BDD). Les BDD fonctionnaient dans un environnement protégé, en Afrique comme dans le reste des pays en développement. Disposant d’un accès privilégié aux ressources des Etats et d’une relation particulière avec les Bailleurs de fonds, elles opéraient à l’écart des système bancaires et des contraintes

/Artifact <</MCID 31>>BDC 0.00 0.00 0.00 rg 0.00 0.00 0.00 RG 1 0 0 1 352t 1ca0.0007 0.00 Tw 12 0 0 12 309.31998 653.9

auprès de laquelle il avait été ouvert[2]. Du fait de l'absence de relations institutionnelles entre banques et BDD, les difficultés éventuelles de l'entreprise –d'abord décelées par sa banque commerciale- n'étaient

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

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

15. La libéralisation financière ai

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

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

Disparition de la marge de manœuvre des BDD

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

26. Ainsi, tandis que les BDD africaines étaient restées depuis l'origine *en dehors* de la juridiction des lois bancaires[4] ou, dans certains cas, soumises à des lois bancaires qui, de toute façon, n'étaient pas contraignantes, la nouvelle approche n'offrait désormais que deux possibilités : rester hors de la loi bancaire –et disparaître comme « banque »- ou se soumettre à cette loi –et voir leur rôle comme institution de financement du développement diminuer fortement. *La différence d'évolution des BDD se fit alors entre les pays où la loi bancnour,sl3351valoffRrôl2oru leu26eA5T0 T505d ement.*

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

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

Aujourd'hui : la nécessité d'une terminologie précise

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

- le terme de *« **banque** »,* utilisé dans le passé dans l'expression « banque de développement », est désormais réservé *aux seules institutions qui sont agréées comme banques par leur Banque Centrale*[5] -que ces institutions jouent un rôle dans le financement du développement ou non. De fait, la plupart des lois bancaires africaines ne connaissent désormais qu'une catégorie *unique* de banque inscrite, le terme de « banque de développement » lui-même n'existant plus.

- les institutions financières qui n'ont pas le statut de « banque » et qui travaillent pour le financement du développement sont désignées par l'expression « **Institutions de Financement du Développement** » (IFD). Sur un plan monétaire, la différence entre banques et IFD est que les banques créent de la monnaie, collectent des dépôts et participent au marché monétaire interbancaire, alors que les IFD ne créent pas de monnaie et, en général, ne collectent

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

- les sociétés non bancaires spécialisées dans certaines prestations pouvant, selon le cas, intervenir dans des situations *de type commercial ou de type développemental* (crédit bail et capital risque, par exemple) seront désignées sous le vocable usuel de « **sociétés financières spécialisées**».

- les institutions *non bancaires* et

BRED GEST

4. Bilan des réformes

35. Près de deux décennies après la mise en œuvre des premières réformes des secteurs financiers en Afrique, un bilan s'impose. La libéralisation des secteurs financiers, réelle désormais sur le Continent, a donné à ces secteurs une puissance et une influence positive sur la croissance. Mais il parait clair que cette libéralisation n'a pas apporté pour autant de véritables solutions au financement d'un certain nombre de problèmes économiques et sociaux urgents qui se posent avec acuité aux pays du Continent aujourd'hui.

36. Les critiques portées sur les transformations opérées sur les secteurs financiers dans les années 90 furent centrées autour de deux axes. D'une part, la pertinence théorique même des analyses de McKinnon et de Shaw fut remise, au moins partiellement, en question au vu des crises financières qui ébranlèrent les pays d'Amérique latine au moment où l'on mit en œuvre les réformes des secteurs financiers. Bien après la survenance de ces crises -en 1993- McKinnon écrivit 'The Order of Economic Liberalization' afin d'identifier le bon ordre des initiatives en faveur de la libéralisation économique pour éviter les situations d'hyper-inflation. D'autres critiques remarquèrent que le succès des politiques interventionnistes comme celles des gouvernements de la Corée de sud et de Taiwan pour promouvoir l'investissement et l'industrie justifierait que l'on adopte une attitude réservée quant aux bienfaits de la libéralisation des économies et, en particulier, des secteurs financiers (Harris, 1998 ; Rodrik, 1999 ; Wade, 1990 ; Amsden 1989).

37. Par ailleurs, on se demanda si la nécessité de libéraliser les secteurs financiers dans les pays en développement avait une portée vraiment absolue -ou si l'on pouvait chercher maintenant d'*autres approches complémentaires* pour le financement de ces domaines économiques particuliers que les banques, une fois libérées des contraintes qui pesaient sur elles, s'étaient néanmoins déclarées impuissantes à financer.

38. Après avoir brièvement évoqué les difficultés que rencontrèrent les libéralisations financières dans le monde, on examinera ci-après la situation nouvelle que créa la mise en œuvre des réformes des secteurs financiers en Afrique.

Des libéralisations financières difficiles

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

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

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

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

41. En Corée, la libéralisation financière fut un succès. Les réformes du secteur financier furent mises en œuvre dans un cadre monétaire et macroéconomique qui avait été préalablement stabilisé ; les taux d'intérêt nominaux furent maintenus à des niveaux acceptables. Une certaine dose de dirigisme économique fut conservée pour éviter que les flux financiers ne se détournent des emplois qui étaient jugés utiles à l'économie.

42. La libéralisation financière, entreprise dans le contexte inflationniste non

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

Le nouveau paysage financier africain

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

Les nouveaux acteurs

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

- un sous-secteur « banques » régi par une loi bancaire fondée sur des principes reconnus par tous ; ce sous-secteur fut l'objet de différentes réformes qui vinrent compléter les réformes des années 90 ;

- un sous-secteur multiforme qu'on appellera, faute de mieux « non banques », centré sur le financement du développement mais, du fait de son hétérogénéité, reconnu ni par les Gouvernements ni par les Bailleurs internationaux.

47. De fait, la réforme des secteurs financiers eut pour effet indirect de faire entrer dans ce même sous-secteur « non banques », à la fois, des institutions financières

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

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

Sous-Secteur « non banques »

- Des sociétés financières de toutes sortes spécialisées dans le financement du développement (**IFD**) : *Development Corporations*, *Housing Corporations,* nouvelles « banques de développement», etc.

- Des Institutions sous-régionales de financement du développement (**ISRFD**) de la Zone Franc (BOAD, BDEAC) ou de l'Afrique de l'Est (EADB). Ces institutions ont gardé leurs principales caractéristiques des anciennes Banques de Développement. Elles ne sont pas soumises à une loi bancaire.

- Des sociétés financières (**SF**) qui ont été créées le plus souvent par ou en partenariat avec des banques à vocation commerciale, pour financer le venture capital, le leasing, le crédit à la consommation, etc.,...

- Des organismes de microfinance (**OM**) apparus au milieu des années 90 ;

- Des Fondations (**FD**) présentes dans tous les domaines du développement ; ce sont des acteurs non financiers qui ont pris une place importante dans le financement du développement ;

- Les marchés financiers (**MF**) qui sont des acteurs apportant également des financements à long terme.

La reprise des fonctions des anciennes BDD

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

50. Les BDD exerçaient cinq fonctions principales que l'on peut regrouper en deux catégories principales :

Fonctions financières

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

    1. les banques –même celles appelées « à vocation développementale »- n'avaient pas pour unique vocation commerciale, comme l'avaient les BDD, le financement du développement ; les lignes accordées ne furent donc utilisables que pour autant que ces banques avaient *auparavant* développé une clientèle intéressée par ce type de financement –ce qui n'était pas souvent le cas[9].

    2. la question d'une entrée durable des banques universelles dans le domaine des financements à moyen et long terme ne se posait pas de la même façon que pour les BDD d'autrefois. Pour les banques, elle se pose en termes de capacité de « *transformation* » et non en termes d'octroi de lignes extérieures. La « transformation» est l'opération qui consiste, pour une banque, à financer des emplois de moyen et long terme avec des ressources court terme. Les banques

[8] La situation est quelque peu différente dans les pays du Maghreb oùême fars paye csu0.00-011 Tc 0.18-10

BRED GEST

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

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

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

- Dans les pays non Zone Franc, l'essentiel de cette fonction fut reprise par les institutions de type « *Development Corporations* » et, plus généralement, de type IFD. Les banques à vocation développementale jouèrent un rôle relativement moins important. La question des liquidités à moyen et long terme se pose donc toujours avec acuité, les IFD devant trava

Modes d'absorption possibles des risques développementaux

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

57. Les besoins de financement qui figurent sur cette liste ne sont que difficilement satisfaits par des banques –même celles à vocation développementale- et les IFD du fait (i)de la difficulté de disposer de liquidités à moyen et long terme

5. L'Afrique sub-saharienne hors Zone Franc

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

Les Banques à vocation développementale

61. Les banques universelles à vocation développementale sont des banques

Leçons tirées de l'expérience

68. La difficulté d'incorporer des opérations à vocation développementale dans le cadre de travail d'une banque soumise, par définition, à la loi bancaire est évidente. D'un côté, le développement relève la plupart du temps d'actions à moyen ou long terme aff

Les sociétés financières (Development Corporations)

71. Cette catégorie d'institutions financières est particulière à l'Afrique anglophone. Ce sont des sociétés (Corporations) non soumises à la loi bancaire qui travaillent comme des sociétés financières spécialisées dans le développement. Elles ont été créées par une loi, appartiennent à l'Etat et sont contrôlées par le Parlement.

72. Comme les anciennes BDD, les *Development Corporations* accordent des prêts à moyen et long terme. Elles interviennent également comme apporteurs de conseil, d'assistance technique et de capital risque, ce que ne font pas les banques. Du fait de leur vocation, elles sont supposées être moins *risk averse* que les banques. Elles s'autofinancent par le biais de leurs fonds propres, de lignes de crédit des banques commerciales et de lignes de crédits de bailleurs de fonds internationaux qui soutiennent leurs activités développementales. Leur tâche est facilitée par le fait qu'elles n'ont pas à se soumettre aux dispositions contraignantes de la loi bancaire.

La National Development Corporation (Tanzanie)

73. Cette institution est toujours en activité aujourd'hui depuis sa création en 1962 comme « *Economic development organization* ». La NDC a pour objectif « d'initier, de développer et de guider la mise en œuvre … de projets en partenariat avec le secteur privé ». Elle est l'agence d'exécution du gouvernement pour des projets publics de développement : régulation de la Export Processing Zone et des ports francs du pays, coordination du projet du Mtwara Development Corridor mis en œuvre au titre de la Special Development Initiative de la SADCC. etc.j0 Tw 12 0 0 12 113.459de Tw 45r0.0796

d'être

séculier » de l'Etat pour entreprendre des actions de développement économique que la puissance publique, du fait de sa structure même, ne peut envisager d'entreprendre

secteur du a intégration verticale de

small scale mining (recherche

l'investissement étranger dans le pays ou dans

mme celui du Mtwara Development

de mobilisation et d'intervention

Botswana Development Corporation (Botswana)

75. La BDC a été fondée en 1970; son capital est détenu par l'Etat ; son Conseil d'administration est nommé par le Gouvernement. Son objectif social est d'assister l'établissement et le développement des entreprises commerciales viables au Botswana. Elle se veut leader des financements d'investissement et de développement. Ses produits sont : participations au capital, prêts et location de propriétés commerciales, industrielles et résidentielles.

76. Comme la NDC en Tanzanie, la BDC se positionne par rapport à un objectif final développemental qui est *financier* mais non bancaire ; elle n'adopte ni le profil ni la terminologie de banque. Elle compense sa non-appartenance au secteur bancaire par une soumission volontaire à un ensemble strict de règles de fonctionnement et de gouvernance.

77. Conformément à ce positionnement financier, la Botswana Development Corporation dit suivre une politique de recherche de rentabilité. En 2004, elle réalise un bénéfice avant impôts de 65,5 millions de Pula (soit environ 11 millions d'euro), ce qui représente une évolution de 9% par rapport aux chiffres de l'année précédente. La politique de réévaluation des risques dans son portefeuille d'investissements est à l'origine de ces résultats. Actuellement, de nombreux projets sont en cours d'évaluation, que ce soit dans le secteur de la manufacture, des services ou de l'immobilier (environ 200 millions de Pula – 33,6 millions d'euros – seront nécessaires au financement de ces projets). Avec l'adoption d'un nouveau Plan Stratégique – qui s'étend jusqu'en juin 2007 –, la BDC souhaite axer sa politique sur un « Marketing agressif » ainsi que sur une nouvelle extension de ses produits de financement.

La Lesotho National Development Corporation (Lesotho)

78. La LNDC, créée en 1967, fut réorganisée en 2000. Son unique actionnaire est l'Etat. Elle a pour objectif de faciliter les investissements étrangers au Lesotho. Elle participe, de surcroît, activement au développement de l'économie du Lesotho en assurant la promotion et le développement des industries et du commerce afin d'augmenter le niveau de revenu et les opportunités d'emploi du pays.

79. A la fin de son exercice 2003, la LNDC enregistrait une croissance soutenue de son activité. Grâce à 9 projets d'expansion réalisés sur l'année d'exercice 2002-2003, la LNDC favorisa la création d'environ 6 000 emplois dans tout le pays. Ses efforts marketing permirent de sensibiliser les investisseurs étrangers aux les différentes opportunités du Lesotho, ce qui engendra une augmentation des Investissements Directs à l'Etranger (IDE) dans le pays. Avec la fin des accords multifibres de 2004, une grande partie du secteur de l'industrie textile se fragilisa, entraînant la perte de quelques 4800 d'emplois. La LNDC réorienta alors sa politique

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

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

L'Industrial Commercial Development Corporation (Kenya)

81. L'Industrial Commercial Developement Corporation (ICDC) est une des plus importantes institutions financières du Kenya. C'est un des piliers de l'Etat dans le financement du développement de l'économie nationale. Son rôle se résume à une participation financière dans différentes industries, présentes dans le pays et dont les besoins de développement sont reconnus. Ses principaux moyens d'intervention sont les « venture capital », la participation aux joint ventures et l'assistance aux PME, etc.

82. La politique de privatisation du Kenya a contraint l'ICDC à céder certains de ses actifs. Ce processus s'inscrit dans la volonté du gouvernement d'amener les capitaux étrangers vers le Kenya. L'ICDC a ainsi cédé ses participations au sein de 35 sociétés kényanes aux capitaux desquels elle participait.

Leçons tirées de l'expérience

83. Dans un monde où la banque est désormais soumise à des contraintes fortes, ce type de société financière non bancaire -les *Development Corporations* (DC)- pourrait représenter un modèle d'institution pour le Financement du développement. Il convient à la mise en œuvre de politiques économiques spécifiques, au développement de projets demandant une coordination entre ministères, à la promotion de l'investissement étranger, à la recherche de partenaires étrangers, etc.

84. Les *Development Corporations*, cependant sont confrontées à quatre problèmes principaux:

- Les DC constituent un bras séculier de l'Etat pour la mise en œuvre de politiques économiques sectorielles. Elles ne peuvent cependant améliorer une politique qui aurait été mal formulée. En tant qu'acteur en charge de la mise en œuvre de ces politiques, les DC n'ont qu'une influence réduite sur leur *formulation*.

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

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

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

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

- Les DC sont confrontées aux mêmes problèmes de risques développementaux que les banques à vocation développementale – sauf qu'en l'absence de normes prudentielles et de contrôle des Commissions bancaires, elles sont laissées libres de déterminer le niveau de risque qu'elles souhaitent absorber. Créées par la loi, les DC sont, en théorie, détachées de toute contrainte externe, *donc de toute discipline imposée de l'extérieur*. *Faute de loi régissant les DC fonctionnant sur le modèle des lois bancaires, ces institutions ne peuvent donc que s'auto-imposer des limites et des contraintes dans leur gestion.*

- Les DC ont des métiers qui sont à la frontière entre le secteur privé et le secteur public. *Elles doivent donc disposer d'un personnel qui est formé à la fois sur les techniques et les procédures de financement du public et sur celles du privé*.

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

Encadré 5.2 :

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

94. Le principal obstacle au développement du financement de l'habitat est le manque de ressources longues *stables*. Le financement de l'habitat doit

Namibie

98. La Development Bank of Namibia fut créée en 2001 par la fusion de la National Development Corporation et du Development Fund of Namibia

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

Leçons tirées de l'expérience

100. Les institutions mentionnées ci-dessus, tout comme les Development Corporations analysées plus haut, ont été créées par l'Etat par une loi. Elles ont souvent été créées à partir d'une ancienne institution financière qui avait été elle-même en difficulté. Elles ne sont soumises ni à la loi bancaire ni à l'inspection de la Commission bancaire.

101. Au-delà du débat sur le fait de savoir si ces créations correspondent ou pas à un « retour en arrière » sur le plan de l'évolution des secteurs financiers, on peut dire que les créations émettent un double signe :

- Elles montrent le besoin que les Etats africains ont de disposer d'institutions financières qui, n'étant pas banques, ne sont pas soumises à une loi bancaire qui ne prendrait pas en compte certaines contraintes propres du développement ;

- Elles soulignent *le manque d'information* des décideurs quant aux solutions à apporter aux problèmes de financement du développement en Afrique. Face à une situation où la question du financement du développement n'a pas reçu de légitimité – notamment des institutions de Bretton Woods- les Etats n'ont souvent le cD i18 TmdT5.9 Bretton Wh998 T6s8ce66Ɛ. souvent le cD i6auej0re quise6

Un cas particulier de mixité

La Development Finance Company of Uganda (Ouganda)

103. La DFCU, en Ouganda, a été créée en 1964 sous la forme d'une banque de développement. Elle connut une faible activité dans les années 70 et fut restructurée en 1984. Dans les années 90, la structure de l'actionnariat changea substantiellement et, en 1994, la DFCU prit le contrôle de l'Uganda Leasing Company. Entre 1998 et 1999, le Groupe DFCU fut restructuré et prit le contrôle en 2000 de la Sun Trust Bank, formant ainsi l'institution que l'on connaît aujourd'hui sous le nom de DFCU Bank. La collecte de dépôts a permis à la DFCU de réduire sa dépendance vis-à-vis des bailleurs de fonds, mais l'a, en contrepartie, soumise à la loi bancaire en 1993.

104. A l'heure actuelle, la DFCU se compose de *deux entités* distinctes coiffées par un holding. Il y a, d'une part, la banque dite commerciale, soumise à la législation de 1993, qui représente 40% de l'activité totale et, d'autre part, une illeurs deyfFinaniture d

164. en 1893ppar ea BSAgActe, la e

107. Aujourd'hui, DBSA appartient toujours à l'Etat. Sa mission principale est d'aider, autant financièrement que par un rôle d'accompagnement, la création d'infrastructures dont le but est de satisfaire les besoins en Afrique du Sud. Cependant, dans la mesure où tout le système financier de développement est dans une phase d'évolution, le mandat de la DBSA doit également s'inscrire dans ce processus. En plus de son objectif primaire de développement des infrastructures (économiques, sociales et institutionnelles), la DBSA s'intéresse aussi aux besoins financiers ruraux à court et moyen terme pour un futur proche. Elle cherche donc à amplifier l'implication du secteur privé dans tous les domaines qu'elle développe en servant de catalyseur aux différentes actions de développement entreprises dans le pays.

108. La stratégie de DBSA a souvent consisté à aller au-delà de son mandat pour accroître l'impact de ses actions dans le développement des infrastructures. Il lui a fallu passer outre le risque financier conventionnel, enrichir ses relations et renforcer sa position financière pour atteindre ses objectifs de développement.

109. Son orientation à la fois d'institution financière autonome (avec une orientation bancaire stricto sensu) et d'institution de développement génère bien souvent des difficultés dans l'évaluation des projets. Ceci est amplifié par le fait que les compétences de son personnel sont orientées vers l'aspect développemental. Ce dilemme touche le cœur même des futures affaires de la DBSA que ce soit au niveau de l'identification des marchés (aspect rentable contre aspect développemental), de la répartition géographique, des priorités de soutien, de la gestion du risque ou encore l'implication dans les infrastructures institutionnelles. Pour l'heure, le gouvernement sud-africain souhaite voir l'aspect « développement » maintenu dans un environnement de type bancaire.

Encadré 5.3: La DBSA et les infrastructures

[redacted]

zone de Msunduzi, elle a co-financé

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

111. L'institution reste sous la seule tutelle du Parlement et doit lui présenter chaque année son budget et son bilan.

112. A l'heure actuelle, l'IDC cherche à promouvoir un développement et une innovation durables aux niveaux commercial et industriel sur tout le Continent. Elle accompagne déjà 89

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

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

Conclusion

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

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

6. Le Maroc et la Tunisie

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

Le Maroc

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

Les Organismes Financiers Spécialisés

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

La réforme de 1993

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

126. Comme dans les autres pays du Continent, les principales mesures de réforme du secteur financier prises à ce moment furent : le désencadrement du crédit, la suppression progressive des emplois obligatoires, la libéralisation des taux d'intérêt débiteurs et le lancement d'un marché des changes interbancaire.

127. Une *nouvelle* loi bancaire est annoncée par Bank Al Maghrib pour 2006. Elle prévoit que, pour renforcer son autorité sur le système financier et être plus efficace, la Banque Centrale assure son indépendance vis à vis des pouvoirs publics et se retire du capital de toutes les banques dans lesquelles elle détient toujours des participations (notamment du CIH). Le statut de « juge et partie » dont elle jouissait auparavant, laissera place à un nouveau statut de « contrôleur autonome » qui n'entretient aucune relation d'affaires avec ce qu'elle contrôle.

Difficultés des OFS

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

Le cas de la BNDE

129. Un audit stratégique fut effectué à la BNDE en 1993 sous l'impulsion de la Banque Mondiale. La conclusion fut que l'accroissement de la concurrence, la réduction des marges et la nouvelle loi bancaire ne lui permettait pas à la BNDE de maintenir une rentabilité satisfaisante à moyen terme, tant que l'institution se contenterait de poursuivre ses activités dans ses métiers traditionnels uniquement (financement des investissements industriels à long terme). La libéralisation du secteur financier marocain avait eu des conséquences sur la BNDE : entre autres, suppression de la procédure de réescompte par la Banque Centrale des prêts à moyen terme des banques commerciales, qui étaient gérés par la BNDE.

130. Les recommandations de cet audit amenèrent la BNDE à adopter une stratégie de *diversification* basée sur le développement des activités de banque d'affaires (financement de haut de bilan), à profiter des programmes de privatisation des entreprises publiques et à développer des activités de banque commerciale, par la création ou le rachat d'un réseau d'agences. La BNDE prit ainsi le contrôle de la BMAO, Banque Marocaine pour l'Afrique et l'Orient, en souscrivant à la totalité de l'augmentation de capital et renforça ses fonds propres par le lancement d'une double augmentation de capital.

131. En 1997, il y eut une tentative de privatisation de la BNDE par l'Etat. Plusieurs banques et hommes d'affaires marocains étaient intéressés par l'offre. Mais ce programme prit beaucoup de retard. En 2000, l'AFD se retira du capital et céda sa part de capital aux Caisses d'Epargne espagnoles. La BNDE cherchait toujours un repreneur pour son noyau dur (34.16% de l'Etat).

132. Fin 2002, la BNDE ne trouvait toujours pas de repreneur et son état financier devenait alarmant. Elle fut reprise en 2003 par la CDG, la Caisse de Dépôt et de Gestion et devint sa « banque d'affaires ». Son réseau d'agences (principalement celui de la BMAO) fut repris par le Crédit Agricole du Maroc. L'apurement financier de l'actif est toujours en cours, la majorité des dossiers étant désormais en recouvrement.

Les autres OFS

133. L'ex-CNCA a pu retrouver son équilibre financier en tant que banque, sans qu'on puisse dire aujourd'hui que cette situation est complètement assainie. Le CIH intervient, quant à lui, dans deux secteurs stratégiques sur lequel repose le développement économique du Maroc : l'immob ro0.0009 Tc 0.451

Tunisie

138. Dès la fin des années 50, la Tunisie suivit la tendance des nouveaux pays indépendants en créant des « Ba

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

144. La STB est aujourd'hui toujours contrôlée par l'Etat qui exerce son contrôle soit de façon directe, soit par l'intermédiaire d'organisations et de collectivités étatiques. L'Etat organise ainsi la mise en œuvre de sa

149. Comme les autres pays du Continent, les Banques de Développement ont disparu dans le processus d'évolution économique du pays. Le tassement de la demande de financement dans certains secteurs –le tourisme, par exemple- a rendu moins nécessaire la présence des banques spécialisées. L'utilisation des filiales des banques détenues par l'Etat, par ailleurs, a permis de poursuivre le processus de développement en utilisant les différentes aides accordées par l'Etat pour mettre en place des sociétés qu'on cherche ensuite à insérer dans le privé.

150. Le besoin pour l'Etat de disposer, en dehors du système bancaire, de sources de financement spécialisées dans le développement s'est manifesté dans le domaine de financements destinés aux catégories défavorisées par la mise sur pied de la Banque Tunisienne de Solidarité qui présente la caractéristique particulière d'avoir une activité directement orientée vers l'offre de produits d'épargne et de crédit de microfinance – tout en étant banque inscrite de plein droit[23].

Conclusion

151. La Maroc et la Tunisie ont suivi l'évolution d'ensemble des pays du Continent et, au terme de la réforme de leur secteur financier, ont décidé de faire disparaître leurs BDD en tant institutions séparées ayant un mode d'action différent de celui des autres banques.

152. Cette disparition n'a pas pour autant fait disparaître le besoin de financements spécialisés –que, par ailleurs, le secteur bancaire n'est pas en mesure d'accorder : réduction de la pauvreté au travers de la promotion d'activités génératrices de revenus, logement, énergies nouvelles, etc.

153. On peut penser qu'une réponse partielle à ce besoin de financements spécialisés a pu être apportée par certaines *banques*, en lieu et place des institutions non bancaires du passé. Cette stratégie demande cependant que les banques choisies pour remplacer les BDD restent *sous contrôle entier de l'Etat* –ce qui n'est possible qu'à condition que le mouvement de libéralisation des économ Cments sactivrrtre aj0.0002 Tc 0.0397Span 5contrôle nouvell

financements. Les banques ne pourront pas jouer un rôle d'initiative, de coordination entre sources et modes de financements ou de catalyseur

7. La Zone Franc

Le paysage institutionnel

155. La Zone Franc comprend deux unions économiques. Chaque union possède un organisme de gestion de la monnaie et un organisme de régulation de l'activité bancaire : la

- Les banques à vocation développementale généraliste

165. La banque a élaboré un Plan Moyen Terme sur cinq ans qui a permis de

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

Les « Banques de l'Habitat »

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

Encadré 7.1 : Complexité du financement de l'habitat

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

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

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

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

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

- L''initiative de création de la BRS fut prise sous l'impulsion personnelle de l'ancien Gouverneur de la BCEAO, devant les difficultés des économies de la sous-région et l'impuissance des banques à financer certains domaines vitaux du développement. Le Groupe de la BRS a comme actionnaires principaux la BCEAO et la BOAD.

- Bien que le Groupe de la BRS soit un groupe tout récemment créé[31], il présente, de par son existence même, une approche nouvelle et novatrice du financement du développement :

    1. Les BRS sont des banques qui couvrent tous les types de crédits –et non pas seulement le moyen et long terme. Comme vu dans le cas de la BNDA, le financement du développement n'est pas seulement une affaire de financement à moyen et long terme ; c'est bien davantage une affaire de *complexité* face à des risques spécifiques que les autres acteurs du secteur financier ne fin 659v659v.

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

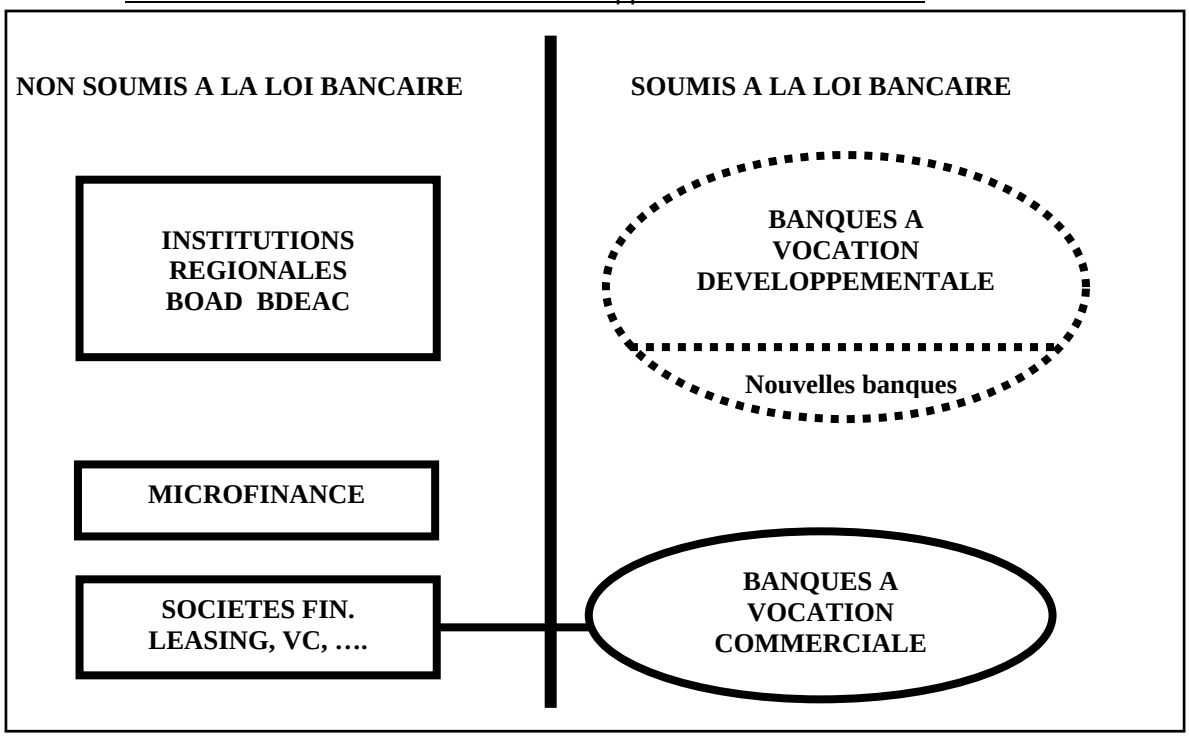
183. Face aux importants besoins de développement de la sous-région, l'UEMOA dispose avec la BOAD d'une institution unique de financement qui pourra jouer un rôle clé dans le futur -pour autant que le concept même des interventions de cette institution soit *repensé* à la lumière de l'évolution de l'ensemble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

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

Leçons tirées de l'expérience

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

Les institutions de financement du développement de la Zone Franc



8. Eléments d’un Plan d’Action

189. Les analyses et les observations

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

L'approche « mécanismes de marché »

195. L'approche qui sous-tendait les réformes des secteurs financiers des années 90 était fondée sur le principe que les *mécanismes de marché* – entendus comme faisant référence à la fois aux marchés financiers proprement dits (offre et demande de titres) comme aux institutions dont c'est le métier d'intervenir sur des marchés (offre et demande de crédit, pour les banques)- constituaient *le mode d'allocation le plus rationnel et le plus adapté pour affecter les ressources financières disponibles aux différentes catégories d'emplois des économies en développement*. Par nature, un mécanisme de marché présente l'avantage de fonctionner *par lui-même* et sans décision politique extérieure ; il régule seul, et de façon optimale, la rencontre de l'offre et de la demande au travers de la variation d'un prix (ici : le taux d'intérêt). Cette approche s'opposait à celle des années antérieures qui affirmait, au contraire, que c'est la *décision humaine* qui, seule, était en mesure de vraiment diriger les ressources disponibles vers les emplois qui en ont besoin. C'est bien l'adoption d'une approche « mécanismes de marché » qui enleva toute raison d'être aux BDD, institutions qui, précisément, avaient été créés pour diriger les ressources vers des emplois prédéterminés.

196. Le passage de l'approche « interventionnisme » vers l'approche « marché » permit de refondre les systèmes financiers. Elle fut d'autant plus rapide et complète dans les pays du Continent que ces pays libéralisaient par ailleurs l'ensemble de leurs économies au travers de programmes de privatisations et d'engagement d'abaissement des droits douaniers.

197. Les avantages de l'approche « marché » en matière de secteur financier furent contestés pour la première fois dans le domaine financier vers la fin des années 90, *quand émergèrent les premières expériences réussies de microfinance en milieu rural*. L'utilité économique manifeste- de la microfinance posaient en effet un problème à l'approche « marché » des secteurs financiers : si, en un lieu donné, le « marché » n'a pas permis que s'ouvrent des guichets bancaires –du fait d'une insuffisance de la rentabilité de la demande par rapport aux coûts de l'offre potentielle- pourquoi soutenait-on malgré tout avec des subventions les opérations de microfinance qui se montaient dans ce lieu? La réponse fut que la primauté du mécanisme de marché pouvait souffrir certaines *exceptions* – *dans des situations où existent des circonstances extérieures qui s'opposent maintenant à la création d'une rencontre optimale entre offre et demande*. Ces exceptions peuvent justifier une intervention publique précisément cadrée.

Le concept de « market failure[37] »

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

Encadré 8.1 : Les « market failures »

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

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

- Pour certains biens considérés comme « utiles » à la collectivité, on constate souvent que l'offre et la demande restent faibles et les prix de marché élevés. La production de ces biens n'est pas rentable au niveau de demande actuel, les biens sont offerts sur le marché à des prix élevés. Mais ces prix, précisément parce qu'ils sont élevés ne permettent pas à la demande de croître. Or, on sait que le prix des biens serait abaissé si la demande potentielle pouvait s'exprimer, c'est-à-dire si l'on pouvait sortir de la situation actuelle. L'exemple type, ici, est celui de l'environnement ou celui du logement social dans les pays du Continent.

- L'offre ou la demande peuvent générer en elles-mêmes des effets parallèles qui ne sont pas pris en compte dans le prix (externalités). Dans ce cas, le prix de marché ne reflète pas le véritable prix du bien. Tf-469pempl

BRED .eST

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

Spécificité du financement du développement

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

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

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

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

Exemple de Matrice du Financement du développement

	Milieu rural	Logement	Infrastructures	Environnement	Economie sociale
Banques à vocat. commerciale		XXX			
Banques à vocat. développementale		YYY			
Banques régionales		ZZZ			
IFD		A			

Légitimer et renforcer les IFD

211. Les institutions et organisations non bancaires engagées dans le financement du développement ont été largement ignorées depuis les réformes des années 90. Aux objectif

leur rôle à la lumière de l'évolution des économies du Continent. Il s'agirait de voir dans quelle mesure ce rôle pourrait être, non plus celui de banques de développement -au sens traditionnel du mot- mais celui de *catalyseurs sous-régionaux des finan*

Le maillon stratégique oublié : la transformation

220. Les réformes des secteurs financiers en Afrique sub-saharienne ont omis d'inclure des mécanismes d'*incitation à la transformation financière* dans les politiques financières mises en œuvre sur le terrain. *La mise sur pied de ces mécanismes demanderait de lancer une stratégie de coopération étroite entre banques et IFD.* Les banques devraient être mises en première ligne pour les financements à moyen et long terme accordés aux agents économiques. Les IFD se placeraient en second niveau et couvriraient les banques pour un pourcentage initialement élevé en fait de liquidité (refinancement) et de risque, laissant les banques supporter un pourcentage faible de financement sur ressources propres et de risque. Selon des échelles à convenir, les pourcentages support Tw 12s les banques

Conclusion

228. La formulation et la mise en place d'une politique nationale de financement du développement dans chaque pays du Continent semblent inévitables et urgentes au vu des besoins financiers non encore satisfaits dans de nombreux domaines économiques et sociaux clés pour la croissance et l'allègement de la pauvreté dans ces pays.

229. Ces actions demanderont, en préalable, que la question du financement

BIBLIOGRAPHIE

1. Amsden, A. (1989). *Asia's Next Giant - South Korea and Late Industrialization*. New York and Oxford: Oxford University Press.

2. Callier, P. (1991). *Financial Systems and Development in Africa.* Washington DC: World Bank.

3. Camen, U., M. Ncube, L. Senbet. (1996). "The Role of Financial Markets in the Operation of Monetary Policy." *Mimeo,* March.

4. Cowen, T. and E. Crampton (2006) *Market Failure or Success*

18. Robinson, J. "The generalisation of the general theory"in *The rate of interest and other essays*. London: Macmillan.

19. Rodrik, D. (1995). "Getting interventions right: how South Korea and Taiwan grew rich." *Economic Policy*, Vol 20, pp. 53-109.

20. Shaw, E. (1973). *Financial Deepening in Economic Development.* New York: Oxford University Press.

21. Shibata, T. (1996). "The Experience of Japanese Policy-Based Finance after the Second World War." *Journal of Development Finance,* Vol. 35.

22. Tsuru, K. (2000). "Finance and Growth: Some theoretical considerations, and a review of the empirical literature." *OECD Economics Department Working Papers,* No. 228.

23. Vaghul, N. (1996). "New Banking Products and Marketing Approaches: The ICICI Experience." *Journal of Development Finance*, Vol. 35.

24. Wade, R. (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialisation*. New Jersey: Princeton University Press.

25. World Bank. (1976). "Development Finance Companies." *Sector Policy Paper.* Washington, DC: World Bank

26. World Economic Forum, (2006). "Building on the Monterrey Consensus: The Untapped Potential of Development Finance Institutions to Catalyse Private Investment", Geneva.

27. Wyplosz, C. (2001). "How Risky is Financial Liberalization in the Developing Countries?" *G-24 Discussion Paper,* September, No. 14.

28. Yaron, J. (1992). "Assessing Development Finance Institutions: A Public Interest Analysis", *Discussion Paper No. 174,* Washington, DC: World Bank