

10 recommandations stratégiques à l'intention des décideurs concernant les banques publiques de développement

Stephany Griffith-Jones (IPD, université de Columbia et IDS, université du Sussex)

Régis Marodon (AFD)

Jiajun Xu (INSE, Université de Pékin)

Coordinateurs de l'Initiative de recherche internationale sur les BPD



Cette synthèse est publiée dans le cadre des groupes de travail de l'*International Research Initiative on Public Development Banks*, et à l'occasion de la 14^{ème} conférence internationale de recherche de l'AFD sur le développement



LA MAIN VISIBLE :
les banques
de développement
en transitions

Les grandes préoccupations planétaires, notamment le changement climatique, le déclin de la nature et les inégalités entre les êtres humains, exigent des mesures concertées de grande envergure à tous les niveaux. Le défi consiste à favoriser une transformation structurelle majeure de toutes les économies afin qu'elles accroissent leur productivité, tout en devenant inclusives et à faible intensité de carbone. Qu'elles agissent à l'échelle locale, nationale, continentale ou internationale, les banques publiques de développement (BPD), constituent des instruments clés pour aider les gouvernements à financer une reprise rapide suite à la crise du Covid-19. Il s'agit aussi de transformer à long terme les modèles économiques existants afin qu'ils servent bien mieux les individus et la planète.

En assurant un financement public direct et en mobilisant des financements privés, les BPD doivent se transformer à l'aide d'outils et d'indicateurs qui leur permettent de sélectionner et soutenir de manière proactive les investissements productifs à long terme, en mettant l'accent sur les opérations à faible intensité de carbone, ainsi que celles qui soutiennent les régions et les individus les plus pauvres. Elles doivent établir une grille d'analyse du développement durable afin de sélectionner les opérations selon des critères qui permettent de maximiser l'impact sur le développement. En ce qui concerne les BPD, les rendements financiers sont importants, mais secondaires. Elles doivent également s'assurer qu'aucun de leurs financements n'encourage des activités qui vont à l'encontre de la réalisation des objectifs de développement durable (ODD), notamment en ce qui concerne le climat et la nature.

Un programme de recherche international a été créé en 2019, soutenu par l'International Development Finance Club (IDFC), l'Agence française de développement (AFD) et la Fondation Ford. Il réunit 28 chercheurs issus de 20 institutions à travers le monde, notamment issus de l'Institute of New Structural Economics (INSE) en Chine, des Universités Columbia et de Boston aux États-Unis, de la FERDI et de l'IDDRI en France, d'ODI en Angleterre, du DAES et de la CNUCED du système des Nations unies, ainsi que de banques de développement telles que la BNDES et la BDMG.

Les chercheurs ont rédigé 16 documents de recherche, en incluant dans chacun d'eux des recommandations clés à l'intention des décideurs afin de renforcer et d'améliorer le rôle ainsi que l'efficacité des BPD dans la promotion d'une transformation structurelle durable et inclusive.

Cette étude a conclu que les BPD, sous certaines conditions, telles qu'être suffisamment capitalisées et faire l'objet d'une bonne gouvernance, doivent jouer un rôle de premier plan dans l'aide au financement des investissements, indispensable pour une transition écologique juste. Les principales recommandations sont les suivantes :

1 Mettre les banques nationales de développement au premier plan pour les transitions

Les banques multilatérales, les donateurs et les fonds pour le climat doivent recourir aux banques nationales de développement, en particulier les petites dans les pays à faibles revenus, pour canaliser les fonds.

Le rapport du Groupe de personnalités éminentes sur la gouvernance financière mondiale du G20 exige précisément cela, via la mise en place de « plateformes nationales ». Les fonds concessionnels et non concessionnels sont pertinents, à condition qu'ils soient dédiés à des projets et des programmes favorisant la transition, dans le cadre de trajectoires nationales vers des économies à faible intensité de carbone.

Tandis que la rétrocession aide les BNPD dont le crédit est limité à accéder aux ressources internationales, les prêteurs internationaux doivent encourager les projets d'investissement favorisant les exportations en fonction des avantages comparatifs latents des pays hôtes afin d'atténuer le risque d'éventuelles crises de la balance des paiements ; par ailleurs, il serait crucial de développer des instruments financiers libellés en devise locale, afin d'éviter les déséquilibres monétaires.



2 Veiller à ce que le capital soit suffisant

Les BPD existantes doivent avoir une envergure suffisante pour remplir leurs fonctions.

Plus précisément, toutes les banques multilatérales de développement (BMD) régionales et sous-régionales, dont le capital a augmenté de manière significative à la suite de la crise financière de 2007-2009, nécessitent une capitalisation urgente et importante face à cette crise du COVID bien plus sévère. Les banques nationales de développement ont également besoin d'une plus grande capitalisation. Certains des fonds mobilisés pour atténuer la crise du Covid-19 pourraient y être consacrés.

Les actifs totaux des trois banques institutionnelles chinoises représentent 26 % du PIB de la Chine, tandis qu'en Afrique, les actifs des banques de développement varient entre 2 et 4 % du PIB. Il convient de fournir un capital suffisant aux BPD, ainsi que d'autres aides financières, pour qu'elles soient en mesure de fournir des financements contracycliques essentiels en période difficile, comme en temps de Covid-19, et pour soutenir la transformation structurelle vers un développement inclusif à faible intensité de carbone.

Dans les pays qui n'ont pas de BPD, il paraît essentiel d'en créer une.



3 Mesurer pour gérer



Les BPD doivent intégrer l'impératif de transitions vers des modèles socio-économiques à faible intensité de carbone, résistants et équitables dans l'ensemble de leurs décisions de financement et cycles de projet.

Cela implique que chaque banque de développement s'équipe des outils d'analyse nécessaires pour permettre le suivi et la responsabilité des impacts de son financement.

Il convient d'accepter la complexité et les intérêts conflictuels entre les ODD comme l'une des nouvelles réalités de notre ère, l'Anthropocène.

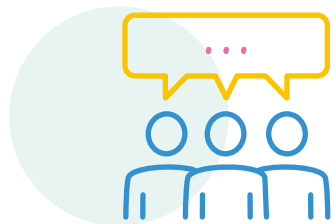
4 Façonner l'avenir



Les BPD doivent passer de simples « preneurs de projets » à des « initiateurs de projets ».

Une fois les objectifs définis, par exemple pour le climat, et les mesures visant à atteindre les ODD, il est essentiel qu'elles endossent un rôle proactif en étant les premières à surmonter les incertitudes et les risques. Elles peuvent définir les programmes et les projets, notamment en créant des fonds spéciaux pour la préparation des projets. Les banques de développement pourraient même devenir des « hubs de développement », pour entreprendre et développer des projets plus durables, dont elles pourraient confier le financement au secteur privé une fois arrivés à maturité.

5 S'intégrer au secteur privé



Les BPD doivent aider à mobiliser le financement du secteur privé pour des projets que le secteur privé seul ne financerait pas autrement, de manière à unir tous les acteurs pour la réalisation des objectifs de développement durable.

Cela doit être fait de manière à maximiser l'impact de ces flux sur le développement durable, ce qui constitue l'objectif principal des BPD.

6 Appliquer la réglementation appropriée aux BPD

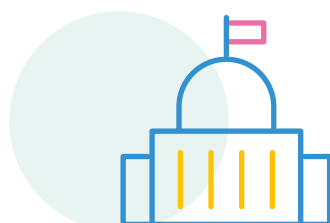
Le cadre réglementaire financier actuel ne tient pas compte du rôle des BPD dans l'atténuation des problèmes de stabilité financière.



Les régulateurs doivent envisager de différencier les règles prudentielles pour justifier les contributions des BPD à la stabilité financière future. Il est dans l'intérêt à long terme des régulateurs financiers d'encourager les investissements qui améliorent la résistance au changement climatique et le développement durable.

Souvent, les BPD ne peuvent pas utiliser la réaction du marché au renforcement de la réglementation, en émettant des actions ordinaires. Des alternatives doivent être encouragées qui, basées sur la gouvernance transparente et la coopération internationale, élargissent leur accès aux marchés de capitaux sans créer de risques pour la stabilité systémique.

7 Imposer une gouvernance forte et indépendante



La bonne gouvernance est importante pour que les BND accomplissent leur mission : promouvoir le développement et avoir un impact sur celui-ci. Mais le fait que les BND souffrent d'une mauvaise gouvernance dans les pays rencontrant des difficultés de gouvernance n'est pas une fatalité.

Les données indiquent qu'avec le soutien d'une direction prévoyante, même les pays mal gouvernés peuvent avoir des BND bien gouvernées. De plus, certaines BND ont évolué et ont entrepris des réformes pour restructurer leur organisation interne, améliorant considérablement leur gouvernance malgré des indices institutionnels faibles relativement constants au niveau national.

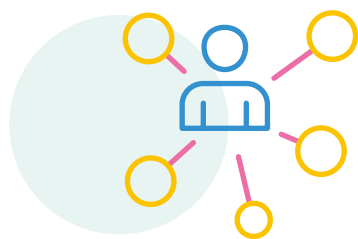
8

Ne pas rester isolé, intégrer la communauté des BPD

Il convient d'encourager les BPD à bâtir une coalition mondiale et unie engagée dans la transition vers le développement durable et la mise en œuvre de l'Accord de Paris sur le climat.

Il est essentiel d'aller au-delà des initiatives isolées pour s'attaquer aux problèmes à l'échelle mondiale. La coopération entre les banques multilatérales et nationales est cruciale, et un meilleur réseautage en leur sein garantira un meilleur accès au système international de subventions et de fonds mondiaux, notamment le Fonds vert pour le climat. Cela permettra de financer davantage de projets ayant des externalités environnementales positives.

Le monde a besoin d'un horizon de solutions et d'acteurs capables de représenter de nouvelles formes d'action collective, en soutien au multilatéralisme, pour insuffler de l'optimisme et une dynamique positive autour de la durabilité.



9

Préférer les instruments qui maximisent l'impact sur le développement

Il est important que les risques encourus soient concentrés sur l'économie réelle, comme investir dans des projets innovants percutants, plutôt que sur l'ingénierie financière, dont les risques découlent des instruments eux-mêmes.

Tandis que les prêts constituent l'instrument principal et le plus simple utilisé par les BPD en cas de défaillance du marché, les garanties peuvent toutefois jouer un rôle utile en cas d'importante incertitude, comme par temps de Covid-19.

En ce qui concerne les technologies innovantes et les projets à haut risque présentant un potentiel de développement et de bénéfice élevé, il paraît souhaitable d'avoir recours de manière plus intensive aux investissements en capital, pour que les BPD puissent en tirer profit.



10

Faire appel aux banques de développement pour aider à la conception et au financement des ODD



Les projets sont importants, mais ils ne font pas tout. L'élaboration de véritables stratégies multisectorielles est vitale, étant donné les interconnexions existantes entre tous les ODD.

Un projet relatif à l'eau ne consiste jamais simplement à produire de l'eau, puisque ses impacts affectent directement la nature, l'égalité des sexes, la pauvreté, la création d'emplois, l'énergie, les villes, soit presque tous les ODD en somme.

Les trajectoires nationales de développement doivent respecter les accords internationaux. Pour celles qui sont aptes à cette tâche, les BPD doivent soutenir activement les gouvernements prêts à entreprendre ce parcours, y compris avec des instruments de prêts institutionnels non affectés à des projets particuliers.

D'un point de vue général, les BPD doivent aligner leurs mandats sur les ODD.

Les stratégies et les financements contracycliques visant à soutenir la reprise doivent explicitement respecter les ODD, avec une priorité particulière pour soutenir l'atténuation et l'adaptation au changement climatique. Le rôle des BPD doit être amélioré pour : (i) soutenir les pays et les régions qui sont à la traîne ; (ii) promouvoir l'innovation et la transformation structurelle ; (iii) améliorer le développement social ; (iv) accroître l'inclusion financière ; (v) financer des investissements en infrastructures ; (vi) et soutenir la fourniture de biens publics mondiaux.