ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Marodon, Régis

Working Paper

Les Banques de Développement peuvent-elles relever le défi du développement durable?

FERDI Document de travail, No. P272

Provided in Cooperation with:
Fondation pour les études et recherches sur le développement international (FERDI), Clermont-Ferrand

Suggested Citation: Marodon, Régis (2020) : Les Banques de Développement peuvent-elles relever le défi du développement durable?, FERDI Document de travail, No. P272, Fondation pour les études et recherches sur le développement international (FERDI), Clermont-Ferrand

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/269552

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

FONDATION POUR LES ÉTUDES ET RECHERCHES SUR LE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

Document de travail 272 septembre 2020 Politiques de développement

Les Banques de Développement peuvent-elles relever le défi du développement durable ?

Régis Marodon

Régis Marodon est conseiller senior sur la finance durable à l'Agence Française de Développement (AFD). Docteur en économie, il a rejoint le groupe de l'AFD en 1989, où il a exercé des fonctions opérationnelles dans de nombreux pays africains, méditerranéens et en Latino-Américains et a été successivement directeur pour la Turquie, le Mexique et l'Amérique Latine. Depuis 2016, il conseille la direction générale de l'AFD sur les questions de finance durable et participe à de nombreux réseaux internationaux sur ce thème.

Résumé exécutif

Les grands sujets planétaires, dont le climat, la perte de la nature et la solidarité entre les êtres humains font parties, appellent des actions concertées à tous les niveaux, à l'échelle des problèmes. Cette transformation, qui nécessite une mobilisation de tous les acteurs, ne peut pas se réaliser du jour au lendemain. Elle passe par une période de transition, pour permettre aux acteurs de bâtir des modèles socio-économiques en phase avec cette vision. Alors que le multilatéralisme est à la peine pour relever ces défis, les Banques Publiques de Développement (BPD), qu'elles soient actives dans un périmètre local, national, continental ou international, peuvent coopérer et participer à la recherche de ces modèles économiques et sociaux porteurs d'avenirs. . . . /. . .

Document préparé dans la perspective de la 14e Conférence internationale de recherche de l'AFD sur le développement.

Les vues exprimées dans ce document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles des organisations partenaires de la 14ème Conférence internationale de recherche sur le développement de l'AFD.

LA FERDI EST UNE FONDATION RECONNUE D'UTILITÉ PUBLIQUE.
ELLE MET EN ŒUVRE AVEC L'IDDRI L'INITIATIVE POUR LE DÉVELOPPEMENT ET LA GOUVERNANCE MONDIALE (IDGM).
ELLE COORDONNE LE LABEX IDGM+ QUI L'ASSOCIE AU CERDI ET À L'IDDRI.
CETTE PUBLICATION A BÉNÉFICIÉ DU SOUTIEN DU MINISTÈRE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES.

…/… En s'appuyant sur leur fonction duale de financeur public mais aussi de force de mobilisation de la finance privée, elles doivent se doter d'outils et d'indicateurs qui leur permettent de sélectionner et de soutenir de façon privilégiée les opérations faiblement émissives de carbone. Elles doivent mettre en place une grille d'analyse « développement durable » pour sélectionner les opérations sur d'autres critères que purement financiers et, si nécessaire, allonger la durée des crédits pour les opérations à fort impact. Elles doivent aussi garantir qu'aucun de leurs financements n'est susceptible d'encourager des activités allant à l'encontre de la réalisation des objectifs du développement durable, notamment le climat et la nature.

Le présent document explore les raisons pour lesquels les BD peuvent assurer un rôle moteur pour favoriser la transition vers le développement durable. Il propose cinq recommandations pour les décideurs afin de favoriser les conditions de la réussite :

- intégrer l'impératif des transitions en direction de modèles socio-économiques bas carbone, résilients et équitable dans les décisions de financement, ce qui suppose que chaque banque de développement se dote des outils analytiques nécessaires et soit redevable des impacts de ses financements ;

- mobiliser, entraîner et s'appuyer sur le secteur privé, de façon à faire converger tous les acteurs vers le développement durable. Pour une BPD, refuser de financer un projet très émissif en CO2 ou néfaste pour la nature est d'une utilité limitée s'il est ensuite financé par un autre acteur. Il s'agit là, probablement, de l'une des missions les plus ambitieuses que peuvent se donner les banques de développement ;

- utiliser les banques de développement pour canaliser des fonds dédiés aux transitions sur des projets, programmes et actions concrètes s'inscrivant dans les trajectoires nationales, en cohérence avec les accords internationaux qui ont été signés par les États ;

- appuyer l'émergence d'une demande responsable, car les banques ne créent pas les projets. La qualité environnementale ou sociale d'une politique, d'une stratégie ou d'une opération est de la responsabilité première des promoteurs eux-mêmes ;

- construire une coalition mondiale et solidaire des banques de développement autour de la transition vers le développement durable, en mesure de s'associer avec d'autres acteurs. Dépasser les actions isolées est indispensable pour aborder des problèmes d'ampleur planétaire. Le monde a besoin d'un horizon des solutions et d'acteurs capables d'incarner de nouvelles formes d'action collective, en soutien multilatéralisme, pour insuffler de l'optimisme et des dynamiques positives autour de la durabilité.

Sommaire

Introduction 2
1. Qui sont les Banques de développement ? 3
1.1. Définition des Banques de développement 3
1.2. Panorama des Banques de développement 4
2. Deux siècles d'histoire 7
2.1. La « raison d'être » 7
2.2. Déclin et renouveau comme instruments des politiques publiques 9
2.3. La crise de la Covid-19 et le développement durable 11
2.4. Les Banques de développement pour la finance durable 12
2.5. Intégrer la transition dans les décisions de financement 13
2.6. Mobiliser et orienter la finance privée 16
2.7. Canaliser les fonds de la transition 18
2.8. Appuyer l'émergence d'une demande responsable 20
2.9. Construire une coalition mondiale et solidaire 21
Conclusion 24
Références 25

Introduction

Les banques publiques de développement (BPD) sont environ 450 dans le monde, réparties sur tous les continents, avec des géographies d'intervention internationales, régionales, nationales ou même locales. Autonomes dans leur gestion, elles assurent la déclinaison financière du mandat public qui leur est confié.

Leur raison d'être a été très débattue. Une banque contrôlée par l'État est-elle mieux à même qu'une banque privée d'allouer de façon optimale les ressources auxquelles elle a accès? La littérature économique comme les expériences de nationalisations des banques commerciales questionnent le rôle de l'État dans la sphère financière. En quoi les banques de développement sont-elles différentes ? Leur existence même est-elle justifiée ?

On constate bien que certaines imperfections de marché sont très dommageables aux équilibres sociaux et au bon fonctionnement de l'économie. La persistance de la pauvreté et des inégalités, le besoin d'habitats sociaux à des prix accessibles, le financement des exploitations agricoles ou celui des petites entreprises justifient partout dans le monde de politiques publiques volontaristes. Sur le plan international, le financement des pays à faible revenu, qui n'ont qu'un accès limité aux marchés financiers, justifie que la solidarité internationale s'exprime à travers des banques de développement. Il en est de même pour le financement des collectivités locales ou le soutien au commerce extérieur.

Au cours des deux dernières décennies, le problème a toutefois changé de nature. La prise de conscience environnementale et sociale fait émerger l'importance des externalités dans les processus d'investissement et de production. L'approbation par les Nations Unies du concept de « Développement Durable » à Rio en 1992, puis d'Objectifs de Développement Durable (ODD) en 2015, concrétise la nécessité de raisonner de façon universelle et transversale, et de ne pas privilégier le seul axe du développement économique.

Alors que le monde reste préoccupé par la persistance de la pauvreté et des inégalités, par le dérèglement climatique et par la perte de la nature, la crise liée à la Covid-19 nous rappelle que les problèmes sont interconnectés et qu'ils appellent le plus souvent une combinaison d'actions locales et globales.

Une période de transition s'ouvre, qui doit baliser le chemin critique pour que les modes de consommation et de production deviennent compatibles avec une croissance durable. Quelles en sont les modalités possibles et quels sont les agents du changement qui peuvent assurer la cohérence entre les choix d'investissements et l'impératif de durabilité, et amener la communauté financière internationale à évoluer ?

Le présent document analyse le rôle particulier que peuvent jouer les banques de développement dans ce chemin de transition. Il propose de leur confier une responsabilité accrue, pour imaginer leur mutation à travers un mandat centré sur les ODD. Il révèle la responsabilité sociétale des banques publiques de développement, aujourd'hui insuffisamment

utilisé. Il montre en quoi les BPD disposent d'atouts décisifs pour que leur mode opératoire s'ouvre à une vision transversale de leurs activités et de leurs impacts, comme les ODD le supposent. Il propose cinq recommandations opérationnelles pour les banques de développement, basées sur leurs raisons d'être, leurs mandats, leurs gouvernances, leurs outils financiers, leurs secteurs d'intervention. Il souligne enfin l'intérêt à ce que les BDP se constituent en nouvelle coalition mondiale.

1. Qui sont les Banques de développement ?

1.1. Définition des Banques de développement

Dans le monde des banques publiques et des institutions financières spécialisées, les banques de développement tiennent une place à part. En contribuant au financement de l'économie, elles incarnent un volet concret des politiques publiques. On les désigne sous le terme générique de « Banques Publiques de Développement (BPD) » ou d'Institutions Financières de Développement (IFD), mais les institutions concernées sont en réalité très diverses.

Il n'existe pas de critères univoques, mais on peut expliciter des éléments communs aux membres de cette famille bancaire un peu particulière. On identifie cinq critères.

- **Légal** : L'institution doit disposer d'une personnalité juridique et d'états financiers distincts, à la différence des programmes de crédits publics ou de certaines agences ministérielles.

- **Instruments financiers** : L'institution doit déployer des instruments financiers générateurs de revenus, tels que des prêts, des investissements en fonds propres, des garanties et des assurances, au bénéfice de clients dont le modèle économique doit permettre un remboursement.

- **Sources de financement** : Sans préjudice de sa faculté à gérer des dons ou des subventions qui peuvent lui être confiés, l'institution doit être en capacité de se financer au-delà de transferts budgétaires périodiques des gouvernements, à la différence des agences d'aide classiques.

- **Mandat :** Il doit être motivé et adossé sur une/des politiques publiques, à la différence des banques commerciales, et rendu possible par une thèse d'investissement différente (rentabilité, risques, rémunération de l'actionnaire, etc.) de celle qui prévaut dans la sphère privée.

- **Soutien de l'État** : L'implication de l'État peut se manifester sous des formes variées : un ou des gouvernements ont créé la banque de développement, en possèdent tout ou partie du capital, offrent un soutien pour le financement ou siègent au conseil d'administration.

Cela inclut les banques de développement sous-continentales ou multilatérales qui sont détenues par des groupes d'États, les filiales autonomes des Banques publiques de développement elles-mêmes, ou les institutions détenues par les Banques Centrales ou les gouvernements locaux.

A côté des instituions qui correspondent à la définition restrictive mentionnée plus haut, de nombreuses entités financières accomplissent des missions publiques et pourraient être incorporées au périmètre étudié. Les recommandations et analyses du présent document leur sont en grande partie applicables, car le contexte de leur activité est le plus souvent très similaire à celui des banques de développement, même si leur logique financière est différente. Ces autres entités à mission publique comprennent entre autres :

- les banques publiques universelles dont le modèle économique repose sur la gestion d'un réseau d'agences et qui collectent des fonds, gèrent des comptes et offrent des services aux particuliers, ont le plus souvent une activité, comme leurs consœurs privées, qui les amènent à participer à des financements d'infrastructures ou d'entreprises ;

- certaines banques dont le capital est majoritairement détenu par des intérêts privés accomplissent parfois des missions pour le compte de l'État ;

- les fonds souverains, dont la dotation budgétaire et la mission sont souvent organisées dans une institution de financement à part entière, mais dont la thèse d'investissement est supposée être identique à celle de fonds privés ;

- les fonds spéciaux financés par des acteurs publics pour investir dans des entreprises ou des projets d'infrastructures spécifiques. Ce sont des véhicules financiers créés par les États ou les BPD pour cantonner une activité spécifique ;

- les sociétés d'assurances et les fonds de garanties, dont les outils d'intervention sont différents de ceux d'une banque de développement, mais qui peuvent accomplir une mission très similaire. L'Agence Multilatérale de Garantie des Investissements (MIGA) du groupe Banque mondiale est une illustration ;

- les départements ministériels spécialisés, qui accomplissent le plus souvent des missions similaires aux BPD, financent des projets de développement, le cas échéant en accordant des prêts, mais dont la gouvernance et le mode opératoire sont ceux de l'État.

1.2. Panorama des Banques de développement

Une base de données inédite et exhaustive, constituée par l'Institut d'Economie Structurel (INSE) de l'Université de Pékin en partenariat avec l'AFD, à partir des rapports annuels des BPD, permet pour la première fois de disposer d'une cartographie complète des institutions concernées. Un travail analytique est en cours pour exploiter ces données et proposer une typologie.

Selon la définition présentée plus haut, il y aurait environ 450 banques publiques de développement dans le monde, cumulant en 2018 environ 11,2 trillions USD d'actifs.

Les BPD interviennent à quatre échelles géographiques – dans quelques cas de manière simultanée :

- locale, pour financer le développement économique sur un territoire limité, qui peut être une ville, une région d'un pays ou un État d'une fédération; Ces institutions financent le plus souvent des PME ont le plus souvent été créées par un gouvernement local, qui détient la majorité de leur capital ;

- nationale, à l'échelle d'un pays, pour accomplir une mission spécifique de soutien à un secteur ou à un type d'acteurs particuliers ;

- continentale ou sous continentale, ou encore sur la base d'un critère spécifique qui peut être une préférence religieuse ou politique ;

- internationale, en proposant leurs financements dans le monde entier.

Si la durée des prêts accordés par les banques de développement est très variable, le décalage est souvent assez important entre les chiffres d'engagements et ceux des versements, c'est-à-dire entre la décision de financement et son exécution financière. La rotation des bilans semble s'effectuer sur environ 5 années (source : base de données AFD). Les versements annuels des BPD peuvent ainsi être estimés à 2.200 milliards USD, soit environ 10% de l'investissement mondial, public et privé.

Quelques faits saillants ressortent de la base de données :

- les banques nationales sont de loin les plus nombreuses, avec 329 établissements ;

- la répartition géographique en nombre d'établissements est à peu près équilibrée entre Afrique (21%), Amérique (22%), Asie (29%) et Europe (23%), mais les BPD africaines sont de petites tailles et ne représentent que 2% des actifs totaux ;

- sur le plan sectoriel, les BPD sont surtout spécialisées dans l'agriculture (9%), le commerce international (10%), l'habitat social (6%), les gouvernements locaux (3%) et surtout les petites et moyennes entreprises (35%). LA plupart sont toutefois généralistes (38%) et financent tous ces secteurs sans exclusive ;

- les BPD financent surtout des acteurs privés, même si certaines financent aussi des États, des municipalités ou des sociétés publiques. Quasiment toutes les banques créées par des gouvernements locaux se concentrent sur le financement des PME ;

- les banques sous continentales sont pour l'essentiel des banques multilatérales généralistes, tandis que 18 banques internationales (IFD) promeuvent spécifiquement l'investissement des PME dans le monde ;

- 39 banques de développement associent des capitaux privés, ce qui indique que certains investisseurs privés font le choix de participer à l'activité des banques de développement ;

- les trois « policy banks » chinoises cumulent à elles seuls 3.600 Mds USD de bilan en 2018, soit à elles seules 32% du total mondial des BD ;

- les Landesbank allemandes, qui sont le produit d'un système de collecte d'épargne et de financement des entreprises très spécifique à l'Allemagne, ont souvent conservé un rôle de banques de développement. D'autres sont devenues plus commerciales. Ces banques affichent un total d'actifs de 1.180 Mds USD (10% du total). Nous les avons cependant incluses dans l'analyse ;

- si l'on ne retient que les établissements dont le bilan est supérieur à 3 Mds USD, on recense 138 institutions, qui représentent 98% des actifs répertoriés. A l'autre bout du spectre, 65% des banques de développement sont des établissements de très petite taille, qui ne cumulent que 2% du total des actifs totaux. La taille des établissements est donc très hétérogène ;

- aucune banque de développement internationale n'a de mandat spécifique pour financer les gouvernements locaux. Quelques banques généralistes le font, mais il semble que, compte tenu de l'importance des acteurs locaux dans la gestion des territoires et de la transition, c'est un manque qui mérite d'être relevé ;

- aucune banque de développement internationale ne finance spécifiquement l'habitat et une seule se consacre au secteur rural (IFAD), alors que ces deux secteurs sont cruciaux pour favoriser la transition vers le développement durable.

Quelques faits et chiffres

- La plus ancienne des banques publiques de développement encore en exercice est la Caisse des Dépôts et Consignations (France – 1816), suivie par la Cassa de Depositi y Prestiti (Italie 1850).
- La seule China Development Bank représente 2355 Mds USD de bilan, 189 Mds de fonds propres, 19 Mds de résultat net.
- Les BPD des pays de l'Union européenne, y inclus leurs banques régionales BEI et BERD, totalisent ensemble 3950 Mds USD d'actifs, soit 67% de plus que la CDB.
- Des BPD ont été créées en 2019 : International Development Finance Corporation (US-DFC); Banco del Bienestar (Mexique) ; Hellenic Development Bank (Grèce) ; Romanian Development Bank (Roumanie) ; Banque Nationale d'Investissement de Guinée (Guinée).

2. Deux siècles d'histoire

2.1. La « raison d'être »

Le bon réglage des responsabilités de l'État sur la sphère financière et monétaire est probablement l'un des sujets les plus débattus entre les économistes. Les banques de développement ont été tour à tour stigmatisés par les libéraux, tandis que pendant d'autres périodes, notamment en période de crise ou de guerre, on prônait plutôt leur renforcement. Cette vision binaire est fort heureusement dépassée, et l'on mesure mieux aujourd'hui que tout est question de contexte et de moment historique.

La mise en place d'institutions financières publiques vise historiquement un double objectif.

Le premier objectif est d'orienter les investissements vers des infrastructures ou des secteurs considérés par l'État comme prioritaires (Diamond 1957). Ce fut notamment le cas au moment de la révolution industrielle, à travers la création d'établissements comme la Caisse des Dépôts et Consignations en France (1816), la Cassa Depositi e Prestiti (1850) en Italie ou les « Sparkassen » (Caisses d'épargne) allemandes. Le 19^{e} siècle est ainsi le berceau des banques nationales et des banques spécialisées. Il s'agissait d'accompagner la réalisation d'infrastructures rendues possibles et nécessaires par l'industrialisation (Mazzucato and Penna, 2018). Les banques publiques de développement ont joué ici un rôle fondateur de leur identité, en investissant des domaines nouveaux ou en organisant des tours de table financiers ouvrant des domaines pionniers pour l'investissement, le plus souvent en partenariat avec le secteur privé. Dès 1850, la Caisse des Dépôts française entre massivement au capital des sociétés de chemins de fer nouvellement créées. Plus récemment, le tunnel sous la Manche, projet en jachère depuis 1801, a vu le jour grâce au montage promu par la Banque Européenne d'Investissement, dans un consortium associant les banques privées, avec le soutien politique des gouvernements français et britannique, mais sans implication budgétaire directe pour ces États.

Le deuxième objectif est de pallier les imperfections de marché, en particulier celles liées i) aux différents impacts économiques et sociaux qui accompagnent tout projet de développement, mais aussi ii) aux questions de coordination et de mise en œuvre des politiques publiques, ainsi iii) qu'aux asymétries d'information existant dans certains secteurs, entraînant leur sous-financement (Armendariz de Aghion, 1999; Hausmann et al., 2020).

Ainsi, certains projets, jugés économiquement ou socialement pertinents par la puissance publique, ne sont pas financés par les banques privées en raison d'une rentabilité jugée trop faible au regard du risque. Ainsi de la question du financement d'une politique industrielle et d'innovation, mais aussi de certaines infrastructures[1]. Cela nécessite des financements longs, que le secteur privé n'est pas toujours outillé pour accorder, en particulier lorsque le risque

[1] Le premier financement d'appui au développement territorial de la Caisse des Dépôts française a été pour le port de Dunkerque en 1822.

découle d'un choix de politique publique. Ainsi également de certains secteurs comme celui de l'habitat social, dont l'objectif est de loger les plus défavorisés, dans un marché aveugle aux conséquences sociales qui découlent de l'absence d'accès à un logement décent. Ainsi également de la petite agriculture familiale, qui constitue une assise économique et sociale essentielle dans de nombreux pays, en particulier dans les pays à faible revenu.

Le rôle du secteur public dans le système financier s'est intensifié lors de la reconstruction qui a suivi la seconde guerre mondiale. C'est le temps des banques multilatérales et internationales, à vocation généraliste. Cette période est en effet marquée par un rôle accru de l'État dans la régulation de l'économie à court-terme (politiques keynésiennes) comme à long terme (planification). La Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (BIRD), qui deviendra la Banque mondiale, est créée à cette époque et s'installe comme le bras financier d'un multilatéralisme qu'il faut reconstruire, notamment au service des pays dont les infrastructures ont été ravagées par la guerre. La KfW allemande est également créée à cette époque (1948) pour gérer les fonds du plan Marshall. Des banques de développement sont renforcées ou créées à cette époque pour jouer un rôle de relais local dans la dynamique d'investissement industriel (Diamond 1957), comme la Banque de Développement Industrielle de Turquie (TSKB), que ce pays crée en partenariat avec la Banque mondiale en 1950.

Une autre raison pour la création de banques de développement se dessine dans les années 50 et 60 avec la volonté des États de promouvoir l'intégration régionale. La solidarité entre les pays actionnaires d'un même établissement financier permet un puissant effet de levier politique et financier. Les États peuvent, à travers le bilan de la banque, lever solidairement des capitaux, ce qui permet ensuite le financement de projets structurants dans une sous-région particulière. L'objectif d'intégration économique rejoint celui de l'ambition politique : la banque contribue à être facteur de paix et de sécurité entre pays voisins d'une même région géographique.

C'est le moment de l'émergence des banques régionales. La Banque Européenne d'Investissement (BEI - 1958) est un exemple de réussite de cette vision partagée, très efficace sur le plan économique et politique. La mutualisation des dettes européennes se pratique indirectement depuis longtemps par l'intermédiaire du passif de la BEI, et cette dernière reste, surtout en temps de crise, l'une des signatures obligataires les plus recherchées du monde. La Banque de Conseil de l'Europe (CEB -1956), la Corporation Andine de Développement (CAF -1970), la Banque Ouest-Africaine de Développement (BOAD 1973), plus récemment la Banque de Développement de la Mer Noire (BSTD 1997) sont d'autres exemples de ce type de vision. La Banque Européenne pour la reconstruction et le Développement (BERD) avait été créée pour faciliter l'intégration des pays de l'Est et la promotion de la démocratie. L'extension de son mandat vers le Sud nous prive peut-être d'une banque de développement de la Méditerranée pour incarner le destin partagé entre les deux rives de cette mer ?

Il faut aussi mentionner, de façon plus locale, la spécificité de la période des indépendances en Afrique, où la nécessité de disposer d'établissements financiers nationaux, indépendants de

l'ex-pouvoir colonial, ne pouvait se réaliser qu'à travers l'État (Duchaussoy 2017). Le secteur financier local était en effet le plus souvent embryonnaire et comptait peu d'établissements nationaux. Dans ces conditions, les banques de développement devaient accompagner l'autonomisation des décisions nationales, et favoriser autant que possible une dynamique de développement économique. La centaine de PDB africaines disposent de bilans relativement modestes, ce qui pose la question de la taille critique ou optimale à atteindre pour être en mesure de jouer un véritable rôle.

2.2. Déclin et renouveau comme instruments des politiques publiques

Les années 1970 et 80 sont marquées par une remise en question des interventions de l'État dans l'économie, après de nombreuses années de visions plutôt keynésiennes et planificatrices. Le monde est partagé par les enjeux politiques de la guerre froide, et les affrontements idéologiques prennent souvent le pas sur les considérations économiques.

Dans le domaine financier, la tendance générale est à la libéralisation (cf. John Williamson et le consensus de Washington). Les recommandations des plans d'ajustement du Fonds Monétaire International et de la Banque mondiale vont dans ce sens, avec le paradoxe que la Banque est l'essence même d'une BPD. La dérive constatée dans la gestion des institutions publiques, que ce soient les États, les entreprises ou les banques publiques, entraîne une défiance généralisée vis-à-vis de l'efficacité publique, pas seulement du fait de soupçons de corruption, mais bien comme incapacité systémique. Le secteur privé et les règles de libre concurrence sont appelés pour s'y substituer. Les règlementations financières sont révisées et assouplies, les technostructures publiques, y compris les ministères, sont contournées et le marché est considéré comme plus efficace pour opérer une allocation optimale des ressources. Un mouvement de privatisations des banques publiques, facilité par les aléas de gestion de certains établissements (La Porta et al., 2002; Smallridge and de Olloqui, 2011) se généralise dans de nombreux pays.

Les banques publiques de développement sont englobées dans ce mouvement, et nombre d'entre elles sont liquidées, restructurées ou privatisées, notamment en Amérique Latine et en Afrique. La Banque mondiale[2] dresse un constat d'échec qui lui paraît sans appel. Elle conclut que la mauvaise gouvernance est le principal écueil, dans un environnement institutionnel faible. Dans les pays les moins avancés en particulier, un consensus se forme pour considérer que le contexte des pays ne se prête pas à l'expression des éventuels atouts des banques de développement.

Dans le même temps, en Europe, et notamment en France, Allemagne et Italie, le constat est moins net. Certes, en France, l'expérience des Sociétés Locales de Développement se solde, à quelques exceptions près, par un échec. Mais si les banques publiques commerciales sont effectivement privatisées, certaines banques publiques de développement échappent au

[2] Le rapport de la Banque mondiale sur le développement financier de 2013 est symptomatique de cette vision (Global Financial Development Report : Rethinking the Role of the State in Finance).

mouvement et leur rôle potentiellement structurant reste défendu et reconnu. Plusieurs pays nouvellement sortis du bloc de l'Est créent leur propre banque de développement dans les années 90, le plus souvent avec succès.

A la suite des réflexions des années 90 sur la nouvelle économie institutionnelle et le constat que le secteur privé est aveugle à certains risques, ce sont véritablement les années 2000 et la crise financière de 2008 qui ramènent progressivement sur le devant de la scène la fragilité du système financier et le rôle régulateur de l'État. La question du rôle contra-cyclique des banques publiques se pose avec une acuité particulière, en l'absence d'autres acteurs susceptibles de stimuler avec vigueur la relance économique.

La possibilité de mobiliser les banques publiques de développement dans ce rôle contra-cyclique repose sur deux spécificités que n'ont pas les banques universelles (Brei and Schclarek, 2015).

La première est institutionnelle : l'actionnaire des banques de développement étant l'État, l'impératif de sauvegarde de l'économie devient prioritaire. La banque peut être utilisée comme une sorte de « compte spécial » pour transférer des ressources budgétaires mobilisées par l'État en direction des agents économiques qui en justifient le besoin. Le risque d'aléa moral est plus limité qu'avec une intermédiation privée, et le signal est utile pour rétablir la confiance des marchés.

La seconde raison est structurelle : les banques publiques de développement ont le plus souvent un bilan reposant sur des ressources longues (de Luna-Martinez and Vicente, 2012), ce qui limite le risque de désadossement avec leurs emplois, à la différentes d'autres institutions financières qui contribuent aussi à des objectifs publics. Fanny Mae et Freddie Mac ou encore Dexia[3] ont été pris dans les feux de la crise financière de 2008 pour cette raison. Par contraste, les BPD ont été moins impactées, car leur modèle économique ne nécessite pas une rotation rapide des fonds. Elles prêtent le plus souvent sur une durée équivalente à leurs ressources et n'ont donc pas de besoins importants de refinancement à court terme. En cas de forte volatilité des marchés, elles sont moins exposées que d'autres à un risque d'illiquidité. Cette structure bilancielle plus stable est évidemment un atout en période de crise, car elle leur permet de prendre le relais en attendant un apaisement des marchés.

Au total, les banques de développement sont, de par leur modèle économique, dans une situation sensiblement différente de celle des banques privées. Elles doivent bien sûr tenir compte des éléments de marge bancaire et de risque qui conditionnent leur équilibre financier et leur pérennité. Elles restent des banques, soumises à la loi bancaire ou à des normes qui s'en approchent. Mais elles doivent ajouter un autre impératif, qui est de remplir le mandat fixé par la puissance publique. On attend d'elles un juste dosage entre équilibre d'exploitation, maîtrise

[3] Le cas de la banque Dexia, ex banque de développement publique, privatisée et qui était spécialisée dans le financement des collectivités locales, est à cet égard intéressant. Sa liquidation (mise en résolution ordonnée) en 2009 ne doit rien à la qualité de son portefeuille, qui était excellent, mais elle est due au désadossement de son refinancement.

des risques et allocation de leurs ressources dans une vision de maximisation de l'impact économique, social et environnemental des financements. Cette grande stabilité financière et cette thèse d'investissement en fait des instruments spécifiques à même de jouer un rôle différent, à définir par les gouvernements, de celui joué par les banques commerciales dans tous les systèmes financiers. Une redéfinition et une amplification de ce rôle autour des objectifs du développement durable pourraient constituer une nouvelle logique dans leur évolution historique.

2.3. La crise de la Covid-19 et le développement durable

Il n'existait guère d'antécédents, en période de paix, de décision ayant conduit à fermer en moins de 24 heures l'ensemble des activités économique « non vitales », à l'exclusion des services de santé et de l'approvisionnement et distribution en alimentation. Il n'existe pas non plus d'antécédents sur les conditions de la reprise et de son succès, compte tenu de la violence et de la profondeur de la crise. Les gouvernements et les banques centrales ont mis en place des financements de grande ampleur et fait sauter les verrous des ratios de déficit budgétaire.

La mobilisation des gouvernements et des banques de développement, dans ces circonstances inédites, a été exceptionnelle par sa rapidité comme par son ampleur[4], beaucoup plus qu'en 2008, où avait prévalu pendant quelques mois un certain attentisme. Cela est d'ailleurs justifié par le fait que la crise de 2008 était endogène au système financier, et incitait les établissements financiers, quelle que soit leur exposition réelle, à une prudence de raison. En 2020, la crise est en réalité une « situation », elle est purement exogène et touche d'abord l'économie réelle. Elle découle de la décision politique de la fermeture des frontières, des restrictions d'activités allant jusqu'au confinement de pays entiers. Les conséquences et les risques sont donc de nature très différentes, et la remise en route d'activités économiques qui étaient saines avant la crise est conditionnée par une question globale de reprise de l'activité et du commerce mondial, dans laquelle chaque acteur cherche à retrouver le plus rapidement possible la situation ex-ante. Cette remise en route suppose surtout, à la différence de 2008, un système financier particulièrement agile et dynamique pour dégager les liquidités nécessaires. Sa composante publique, dont les BPD, a donc été particulièrement sollicitée depuis mars 2020, comme l'attestent les nombreux exemples recensés au sein de l'International Development Finance Club (IDFC - voir encadré).

La priorité d'un redémarrage rapide de l'économie a aussi ouvert le débat sur la nature et la qualité de ce redémarrage. S'agit-il de retrouver le plus rapidement possible la situation d'avant ? Avant la crise de la Covid-19, de nombreuses banques de développement menaient déjà une réflexion collective, méthodologique et opérationnelle, sur la compatibilité entre leurs financements et les accords internationaux sur le climat et les objectifs du développement durable signés par leurs propres gouvernements en 2015. Le Club IDFC a notamment créé plusieurs groupes de travail pour opérationnaliser cet alignement, tandis qu'un groupe

[4] D'après le Fonds Monétaire International, les pays du G20 avaient déjà mobilisé 10 trillions USD en juillet 2020, doublant ainsi leurs premières annonces en mars.
Source : https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19

international de chercheurs a lancé une série de travaux sur l'inclusion des BPD dans l'architecture financière internationale, le modèle économique des BPD, la caractérisation d'un financement compatible avec le climat et les ODD, ainsi que sur les systèmes de régulation, de gouvernance et de mandat adapté.

Dans un contexte où le climat, la perte de la nature ou les inégalités sociales questionnent l'intérêt pour la collectivité d'opérations pourtant financièrement rentables, le réexamen d'autres opportunités d'investissements va de pair avec l'identification des externalités. Qu'elles soient positives ou, comme souvent, négatives, leur prise en compte peut changer assez radicalement la vision d'un projet. De bons exemples sont donnés par des projets économiquement justifiés, mais dont la réalisation suppose la destruction d'un paysage ou d'un espace naturel. Le projet INELFE de connexion électrique entre la France et l'Espagne est intéressant de ce point de vue. Au final, l'essentiel de la ligne a été mis en passage sous-terrain, après des débats passionnés entre tenants des priorités financières et défenseurs de l'environnement. Les interventions de la BEI (350 millions EUR) et de la Commission européenne ont été justifiées par la nécessité de trouver un équilibre entre ces deux visions.

> Un exemple de mobilisation Covid-19 est donné par les membres de IDFC (International Development Finance Club). Ce club qui regroupe 26 banques de développement réparties dans le monde entier, dont quelques établissements systémiques comme la Banque de Développement de la Chine ou la KfW allemande. Plus de 30 milliards d'euros ont été engagés en quelques semaines, par le biais de toute une batterie d'instruments financiers : prêts d'urgence, taux d'intérêts réduits, facilités financières assouplies, octroi de garanties, réallocation massive de fonds, moratoires de remboursement de paiements, etc. L'objectif principal était de couvrir les besoins en trésorerie des entreprises et de maintenir les emplois dans les secteurs économiques les plus affectés par le ralentissement de l'activité : PME, transport, tourisme, énergie, industrie, commerce, services. Tous les secteurs sont potentiellement concernés.

Beaucoup souhaitent que la reprise économique et les montants qui lui sont consacrés soient l'occasion d'un redémarrage sur de nouvelles bases. On attend des BPD qu'elles soient à l'avant-garde d'une « nouvelle finance », qui cherchera à réconcilier l'équilibre financier, la couverture des risques et le volontarisme en direction d'un modèle pérenne de développement.

2.4. Les Banques de développement pour la finance durable

Un préalable est naturellement la mise en place d'une gouvernance et d'un contrôle efficace de l'activité des banques de développement. Il n'existe pas ici de modèle universel, mais la littérature économique rappelle que sans une relative indépendance des dirigeants dans la gestion financière et opérationnelle de leur établissement vis-à-vis du pouvoir politique, les risques de népotisme et de dérive sont élevés (voir notamment Smallridge and de Olloqui, 2011). La présence de membres indépendants au conseil d'administration est utile, mais dans tous les cas, un mode de régulation et de supervision de nature bancaire, calé sur les normes de la profession, est indispensable. Les dérogations aux principes de Bâle 3 peuvent ainsi se concevoir dans les cas nécessaires, à condition qu'elles soient justifiées et proportionnées.

Une fois ces bases clairement et solidement établies, il est possible de formuler cinq recommandations structurantes, qui permettraient aux banques de développement de jouer un rôle moteur dans le financement de la transition, sans effet d'éviction sur les financements privés :

- intégrer l'impératif de la transition dans les décisions de financement ;
- mobiliser et orienter la finance privée ;
- utiliser les banques de développement pour canaliser les fonds de la transition ;
- appuyer l'émergence d'une demande responsable ;
- construire une nouvelle architecture mondiale du financement.

2.5. Intégrer la transition dans les décisions de financement

Pour les gouvernements qui s'engagent dans la dynamique du multilatéralisme pour participer à la transition en cours, deux éléments font peu ou prou consensus :

- les accords des Nations Unis sur les ODD et ceux de Paris sur le climat sont l'horizon stratégique unifié pour tous les pays ;
- les ODD sont l'affaire de tous les acteurs économiques, à toutes les échelles, dans tous les pays, quel que soit leur niveau de revenu. Le secteur privé, qui détermine et structure le chemin de croissance à long terme des économies, doit s'inscrire dans cette dynamique. C'est une condition de la transition.

Ce nouvel impératif du développement durable implique de repenser en profondeur le mandat et le fonctionnement des banques de développement (Clark et al., 2019; Griffith-Jones et al., 2020).

Depuis 2015, un nombre croissant de banques de développement intègrent déjà dans leurs évaluations l'enjeu des émissions de carbone liées aux projets qu'elles financent. Les banques multilatérales et les membres de IDFC, se sont engagées à assurer la comptabilité de leurs activités avec les objectifs de l'Accord de Paris. Nombre de ces institutions collaborent entre elles ou avec la communauté financière au sens large pour élaborer et comparer leurs approches sur les critères et métriques qui guideront leurs stratégies, l'analyse des contreparties et des transactions, la gestion proactive des risques climatiques et le soutien à la transition de l'économie.

Beaucoup reste toutefois à faire. En effet, la question climatique, bien qu'essentielle, n'est qu'une partie du problème. Il n'existe pas à proprement parler de « projets climat » qui puissent être efficacement conçus indépendamment de leur impact social et économique. L'échec relatif

des politiques actuellement mises en œuvre contre le réchauffement climatique – les émissions continuent d'augmenter – tient vraisemblablement à ce que les diverses dimensions du développement durable n'ont pas été suffisamment prises en compte.

D'autre part, dans les politiques de lutte contre la pauvreté, il faut veiller à ce que les questions du climat et de la nature ne soient pas considérées comme secondaires, à la fois en raison de l'impact global du réchauffement mais aussi parce que celui-ci, comme la perte des ressources naturelles, fragilisent encore davantage les populations les plus vulnérables. Le problème est d'assurer la cohérence entre les choix d'investissements et l'impératif de durabilité, une responsabilité majeure des banques de développement. Il est particulièrement aigu dans les pays à faible revenu qui, émettant relativement peu de CO2 et ayant un taux de pauvreté élevé, ont à opérer des arbitrages difficiles pour réaliser les investissements essentiels à la croissance tout en accordant une importance première au changement climatique. Rendre leurs investissements climato-compatibles peut justifier des subventions en provenance de la communauté internationale pour alléger leur coût.

La crise de la Covid-19 montre à quel point les grands sujets planétaires du climat et de la perte de la nature, dans un monde qui ne s'y prépare pas, peut être dévastatrice. Elle montre aussi que les conséquences économiques et sociales (retour à la pauvreté, chômage, explosion des dettes, faillites d'entreprises, etc.) d'une transition qui verrait diminuer de 7% par an les émissions de carbone ont été notoirement sous-estimées si ce recul des émissions devait se réaliser par une baisse proportionnelle de croissance.

Il y a aussi une leçon à tirer des vingt dernières années de finance climat : la multiplication des engagements de bonne foi et des obligations de moyens, quels qu'en soient les acteurs, ne parvient pas à infléchir la situation à l'échelle nécessaire. Pendant le confinement lié à la Covid-19, on a vu se multiplier les déclarations sur le fait que « le monde d'après » ne serait plus comme avant, que les leçons de la crise seraient tirées, qu'il faudrait « se réinventer ». Pourtant, concrètement, les mesures de relance visent surtout à relancer la consommation et à restaurer la production à ses niveaux antérieurs. On peut craindre qu'il ne s'agisse de reconstituer le plus vite possible « le monde d'avant », le seul au fond que nous connaissions.

Pour les systèmes de financement, un des défis du XXIème siècle est de réorienter l'ensemble de flux financiers pour qu'ils deviennent compatibles avec les ODD et leur prolongement probable au-delà de 2030. Une première étape est certainement que les banques de développement, qu'elles soient nationales ou régionales, qu'elles financent des projets publics ou privés, disposent d'un outil d'analyse simple et crédible pour qualifier la conformité de leur activité avec les objectifs du développement durable, y compris le climat. Cela permettrait probablement aussi de démultiplier les opérations de partenariat avec le secteur privé (cf. infra), dès lors qu'une méthode éprouvée permettrait de qualifier la soutenabilité d'un investissement et sa contribution à l'atteinte des objectifs.

La principale difficulté est liée au caractère pluriel des ODD et à la cohérence entre eux. Il est en effet très difficile de déterminer si un projet d'investissement ou un programme de politique publique est entièrement favorable aux 17 ODD, mais aussi et surtout dans quelle mesure l'absence de l'un d'entre eux doit être disqualifiant. Les interactions sont trop nombreuses et souvent encore largement inconnues ou incomprises. Le travail de la recherche est déterminant pour éclairer cela. Se pose également les questions de l'ordre des priorités, qui n'est pas le même en Mauritanie et en Allemagne. La magnitude du dommage social ou environnemental éventuellement causé par un investissement au regard du bénéfice économique et financier attendu reste très spécifique à chaque investissement, à chaque contexte, à chaque pays.

Les banques de développement sont sur la ligne de front sur ces questions, et doivent innover et ouvrir cette voie difficile. Elles doivent toutes se doter d'une grille d'analyse « développement durable » crédible, solide, opérationnelle.

Il n'y en effet guère d'autres moyens pour s'assurer i) que chaque fois que cela est possible, les financements donnent la priorité aux activités ayant des co-bénéfices directs ou indirects sur le climat ou à la nature ii) que les opérations innovantes sont identifiées et qu'elles bénéficient d'une priorité élevée lorsque les projets concernés portent la capacité d'enclencher des changements structurels, à petite (démonstrateur) ou à grande échelle et iii) que l'éventualité de déverrouiller un investissement émissif mineur ou de porter préjudice à un espace naturel non protégé trouve sa réelle compensation dans l'accomplissement d'objectifs de progrès social incontournables.

Il n'existe pas d'approche unique sur ces questions, que chaque banque de développement est appelée à aborder d'une manière adaptée à ses propres contraintes et au niveau de développement économique du pays concerné par ses activités. Mais toutes doivent s'assurer que tous les projets incorporent une analyse des externalités de l'investissement considéré et de ce qu'il peut permettre ou doit éviter, y compris sur ses aspects connexes.

Les gouvernements devraient demander plus nettement et fortement à l'ensemble des banques publiques de développement d'élaborer de telles méthodologies, les utilisant comme des « chambres d'écho », concrètes et capables de mobiliser les moyens de la recherche, pour ensuite peser sur les autres flux financiers. Le mythe de l'auto-régulation des marchés a trouvé ses limites. La réorientation du système financier ne pourra se faire qu'à partir d'un dialogue beaucoup plus nourri qu'aujourd'hui entre les acteurs publics et privés, sous le regard de régulateurs susceptibles de fixer le rythme de la transition. Ils doivent être prêts à imposer des normes précises et exigeantes si les évolutions, comme aujourd'hui, restent trop lentes au regard de l'enjeu.

2.6. Mobiliser et orienter la finance privée

Parmi les besoins de réorientation de l'investissement mondial, qui est en grande majorité privé, se trouve le financement des transitions, qui nécessite aujourd'hui un changement d'échelle, en particulier en ce qui concerne le climat. Mais plusieurs constats s'imposent :

- les marchés ne sont pas efficients pour donner les signaux nécessaires afin que l'allocation des ressources privées se fasse dans le sens des ODD. En effet, ils prennent peu en compte le long terme, ne donnent pas de signal de prix aux externalités et favorisent des comportements de « passager clandestin[5] », en particulier dans les contextes politiques et économiques fragiles ;

- les financements privés continuent à soutenir fortement les investissements des industries qu'ils connaissent bien, même si celles-ci participent au dérèglement climatique et à la perte de nature. Les investissements dans le domaine pétrolier restent très élevés, de l'ordre de 500 milliards USD dans le monde chaque année[6], soit plus de trois fois le montant total annuel de l'aide publique au développement (152 Mds USD en 2019)[7] ;

- à l'inverse, il faut beaucoup plus de ressources privées pour financer les coûts de la transition vers des économies soutenables et inclusives qu'il ne s'en investit aujourd'hui. Le seul coût de la transition énergétique est estimé à 44 trillion USD par l'agence Internationale de l'Energie. C'est hors d'atteinte par les seuls financements publics, qu'ils soient domestiques ou internationaux. Et ce serait de plus inefficace si l'investissement privé continuait à tirer en sens inverse en finançant des investissements opposés aux ODD ;

- les 47 pays les moins avancés, en particulier, courent un risque sérieux de ne pas être en mesure de financer cette transition, alors qu'ils sont ceux où les populations sont les plus éloignées des ODD. Même en imaginant son doublement, les montants mobilisés par l'aide publique au développement resteront hors de proportion au regard des besoins, estimés au minimum à un trillion par an[8].

- les niveaux de dettes publiques, qui étaient déjà élevés avant la crise de la Covid-19, ne permettent plus d'imaginer, à fiscalité inchangée, que les États vont parvenir à réaliser les infrastructures de transition nécessaires sans une réorientation majeure des capitaux privés et avec des montages adaptés. L'une des priorités énoncées par le rapport Tharman[9], dans

[5] Désigne le comportement d'une personne ou d'un organisme qui obtient et profite d'un avantage sans acquitter leur quote-part ou le droit d'usage prévu (« free rider »).
[6] IEA (2019), *Oil 2019*, IEA, Paris https://www.iea.org/reports/oil-2019
[7] https://www.oecd.org/fr/cad/financementpourledeveloppementdurable/normes-financement-developpement/aide-publique-au-developpement.htm
[8] https://www.brookings.edu/blog/future-development/2019/07/29/how-much-does-the-world-spend-on-the-sustainable-development-goals/
[9] Making the Global Financial System Work for All, Report of the G20 Eminent Persons Group on Global Financial Governance, October 2018

ses propositions de réforme de l'architecture financière internationale, est de parvenir à mobiliser massivement l'investissement privé.

Ces arguments ne sont pas complètement nouveaux. La création dans le milieu des années 70 de nombre de banques de développement, dont Proparco, procédait de cette logique. Avec la mobilisation de la communauté internationale autour des ODD, l'argument se renforce et chacun convient que l'appropriation par l'ensemble des acteurs de l'impératif de la transition est une nécessité.

Il faut donc canaliser vers le développement durable les fonds potentiellement disponibles dans le secteur privé. Les banques de développement sont bien placées pour aider à cette réorientation des flux financiers privés (Griffith-Jones et al., 2020). Elles sont peu ou prou déjà présentes dans l'essentiel des tours de table financiers des grands projets d'infrastructures, qu'elles peuvent influencer. Elles doivent renforcer cette fonction mobilisatrice, à travers des méthodes et des canaux de financements adaptés, pour réussir le défi de passer les financement ODD-compatibles « des milliards aux trillions ». En d'autre termes, ce qui compte ce n'est pas seulement que leurs propres financements respectent les impératifs de la transition, mais qu'elles entraînent avec elles l'ensemble des acteurs financiers, afin qu'un projet insuffisamment mûri du point de vue de ses conséquences sociales et environnementales ne trouve plus preneur.

Pour faciliter la mobilisation de fonds privés, la technique financière la plus courante est le mixage (*blended finance*), qui consiste à subventionner – avec un don ou un prêt à faible taux d'intérêt - une partie d'un investissement privé. D'autres montages sont couramment utilisés à travers des dons fiduciaires (*trust funds*), des fondations ou des montages ad-hoc de première perte (type mezzanine). Pour être efficaces, les banques de développement doivent établir des règles précises afin d'éviter que le mixage ne soit l'objet d'un biais de concurrence, ou surtout qu'il ne soit constitutif d'un aléa moral en créant un sur-profit injustifié pour les acteurs privés.

Il est d'autre part très difficile de chiffrer le montant additionnel en subvention qu'un investissement doit embarquer pour prendre en compte une externalité positive ou la couverture d'un risque. La même question s'était posée entre les États sur l'utilisation déloyale de l'APD pour des visées commerciales, pour laquelle les règles de l'Arrangement de l'OCDE de 1978, régulièrement complétées et actualisées depuis, avaient tenté de fixer un cadre commun. Différents acteurs internationaux se sont attachés à édicter des règles de bonne conduite pour les financements mixtes (en particulier la SFI et plus récemment l'OCDE à travers les principes du Tri Hata) pour limiter ces éventuelles critiques d'aléa moral. Le débat international porte bien sur cette question : au-delà des normes et règlements, comment orienter les investissements vers la soutenabilité et, dans une phase intermédiaire de transition, encourager par des incitations financières ceux qui s'engagent dans cette voie ?

Par leur connaissance des réalités économiques de chaque filière, par leur expérience acquise sur certaines opérations, par leur lien privilégié avec l'État, les banques de développement sont

probablement des acteurs financiers bien positionnés pour faire avancer ce débat et systématiser ce type d'intermédiation. Pour y parvenir, elles doivent pouvoir s'engager financièrement de façon significative, en faisant jouer l'effet de levier de leurs bilans[10], suivant des objectifs qui devraient leur être fixés de façon beaucoup plus précis et ambitieux par leurs actionnaires.

2.7. Canaliser les fonds de la transition

Pour mener à bien leur mission, les banques de développement ont besoin d'un niveau de fonds propres compatible avec leur capacité à assumer des risques de contrepartie, en parallèle à l'adossement sur des ressources à long terme. L'échec de certaines banques de développement, au-delà de la plus ou moins bonne qualité de leur management, est souvent venu de la conjonction entre une structure de passif déséquilibrée et une activité mal sécurisée.

Le soutien de l'État reste une condition de réussite de la mission confiée, que ce soit à travers des garanties sur les emprunts, des bonifications d'intérêt, des avantages fiscaux ou le maintien de fonds propres solides. On pourrait envisager qu'une mission élargie au financement du développement durable suppose un allongement de la durée des crédits, comme c'est souvent le cas sur le secteur de l'habitat social. Des prêts sur 30, 40 voire 50 ans se justifient s'ils promeuvent des solutions qui évitent un verrouillage d'investissements sur des activités émissives.

La question qui se pose alors est celle de l'accès des banques de développement à des dons ou subventions pour accompagner les projets vertueux, ou inciter ceux qui ne le sont pas à le devenir.

- Sur un plan éthique comme économique, une certaine logique voudrait que l'entreprise, dans son cycle de production, paye et incorpore dans le prix de ses produits l'intégralité des coûts qui y sont attachés : coût directs des consommations intermédiaires, des salaires et du capital, de la fiscalité, mais aussi de l'ensemble des externalités, en particulier si celles-ci causent un dommage environnemental. La responsabilité sociale et un traitement éthique des salariés et employés est également inscrit dans la plupart des droits locaux, et devrait s'imposer comme une norme à respecter.

- Une autre vision peut trouver justifiée l'existence d'une subvention ou d'un avantage vers une entité privée, dès lors que celle-ci produit un bénéfice pour la collectivité. La subvention « achète » en quelque sorte une externalité positive. C'est la démarche adoptée par exemple par le Fonds mondial pour l'Environnement (GEF), le Fonds vert ou des subventions de la Commission européenne. Ces dons viennent compléter et renforcer une opération financée à conditions proches du marché, assurant ainsi sa faisabilité par un financement spécifique de la composante environnementale.

[10] L'effet de levier est le volume de financements additionnels permis par une augmentation de fonds propres ou la mobilisation de crédits budgétaires,

En l'absence de marché, le juste « prix d'achat » d'un bénéfice social ou environnemental reste difficile à déterminer. La question du niveau adéquat de don ou de taux d'intérêt subventionné qu'il est souhaitable/possible d'accorder à une entreprise privée dans une opération particulière reste donc complexe sur le plan théorique comme méthodologique (cf. infra).

Il faudrait en effet avoir la capacité de distinguer les limitations qu'un financement bonifié peut permettre de dépasser de celles qui restent de toute façon hors de portée. Lorsqu'il s'agit de subventionner une externalité environnementale ou sociale, il faudrait également pouvoir mettre un « prix » sur ce que la subvention permet de compenser. Actuellement, le constat reste que très peu d'éléments méthodologiques quantitatifs sont disponibles pour calculer le juste niveau de bonification à appliquer.

Dans ces conditions, un certain consensus existe autour de l'idée qu'une subvention adossée à un financement à condition de marché est censée pouvoir « acheter » trois types de services :

- promouvoir une composante de « service solidaire », comme par exemple le fait de donner accès à un service à des consommateurs pauvres n'ayant pas la possibilité de payer ce service au prix du marché ;

- procurer à la communauté un avantage collectif, par la préservation d'un bien commun n'ayant pas de prix de marché (climat, nature, préservation d'un paysage, …). Cela peut concerner la promotion d'un ODD difficile à opérationnaliser dans un contexte particulier ;

- permettre la réalisation d'un investissement présentant un fort intérêt économique et social, mais n'ayant pas un couple risque/rentabilité acceptable pour l'investisseur privé, en particulier dans les pays fragiles ou en crise ;

Ces questions sont cruciales pour la réussite de la transition. Les banques de développement, au plus près de la réalité économique de leurs pays, ont probablement des réponses intéressantes à apporter, pertinentes en tous les cas pour les administrations centrales.

Elles apportent en effet trois éléments de crédibilité dans les débats autour de la justification de l'octroi par leur intermédiaire de subventions ou de prêts à taux d'intérêts réduits :

- leur mandat est précisément basé sur la perception de l'existence d'une imperfection de marché, que celle-ci soit sur l'habitat, les PME ou le financement des pays les plus pauvres. Intégrer une dimension supplémentaire d'ordre environnemental ou climatique n'est qu'une brique de plus dans un édifice qui est déjà conçu pour cela, et qui peut donc s'y intégrer relativement facilement ;

- si l'octroi d'un don au bénéfice d'une entreprise peut soulever des questions d'équité et d'aléa moral, il n'en va pas de même avec une entité publique dont le moteur n'est pas le profit. Certes, il est sain et nécessaire que les banques de développement équilibrent leurs comptes. Il est tout aussi sain et nécessaire que l'État ou la communauté internationale leur

donne des moyens de financer les externalités positives de toutes natures des opérations de leurs clients. S'il s'agit de créer un biais de marché en faveur de ce type de vision, les banques de développement sont le bon outil, à la main des États, pour en être l'agent d'exécution, au moins dans un premier temps d'expérimentation et avant d'élargir les dispositifs vers le secteur privé ;

- tous les pays et les secteurs ont leurs propres spécificités. Les banques nationales ou locales de développement connaissent mieux que quiconque les contraintes qui s'imposent aux acteurs économiques locaux, confrontées à des réalités économiques très différentes d'un pays à l'autre. Une réponse « cousue main » est possible, sous réserve que la banque dispose en son sein des financements d'appui indispensables.

En contrepartie de ce soutien public, les banques de développement doivent être redevables. Leur contribution au développement durable doit pouvoir être auditée. L'innovation financière doit également être au rendez-vous, en particulier par l'investissement dans les fonds d'impact, les aides basées sur les résultats ou les garanties.

2.8. Appuyer l'émergence d'une demande responsable

Les banques de développement ne conçoivent pas les projets, elles les financent. Elles dépendent donc de la capacité et de la motivation des promoteurs et des maîtres d'ouvrage à concevoir des projets durables.

Dans les faits, le spectre reste assez large entre les entreprises privées qui suivent un modèle « traditionnel » et celles qui tentent d'incorporer leurs externalités dans leur modèle économique. Pour certaines, l'objectif premier reste la rentabilité financière, et la prise en compte de la transition, voire de simples critères de responsabilité sociale et environnementale (RSE) reste une contrainte[11]. Pour d'autres, à l'avant-garde et qu'il faut savoir repérer pour les accompagner, un investissement ne se conçoit qu'en fonction de l'ensemble des impacts de leurs activités, et la rentabilité n'est qu'une contrainte parmi d'autres.

- Les innovations, malgré leurs qualités, restent des « laboratoires », certes pertinents, mais à partir desquels il y a relativement peu de passage à l'échelle.

- La question du manque d'infrastructures reste pour de nombreux pays une priorité non négociable, un levier prioritaire pour leur développement. La « route de la soie » promue par la Chine est basée sur ce postulat. Les externalités sociales comme les impacts sur l'environnement de ce type de grands investissements sont systématiquement sous-estimés, notamment par rapport à des préoccupations plus émotionnelles ou politiques.

- Même si le discours s'organise de mieux en mieux autour de la nécessité et des opportunités que représente le développement durable, nombre de petites entreprises pensent encore qu'il

[11] S'ajoutent à cela les questions de fiscalité et les distorsions de concurrence liées à l'hétérogénéité mondiale des normes sociales et environnementales.

est surtout une contrainte pour leur croissance. La réconciliation des agendas financiers, sociaux et environnementaux reste perçue par eux comme parfaitement théorique, coûteuse, et en singulier décalage avec leur réalité quotidienne.

Le développement durable est une notion transversale, complexe, difficile à intégrer dans les décisions de financement. Elle l'est donc d'autant plus pour un entrepreneur, concentré sur la conception de ses produits et la dynamique de son marché. Existe-t-il actuellement une masse critique d'entreprises et de projets prêts à relever le défi de la production durable? Comment susciter et accompagner, dans le vaste tissu mondial des PME, une mobilisation et une motivation pour que les investissements prennent en compte les problématiques de durabilité ?

Cette question importante se heurte au constat qu'il manque, pour générer massivement une demande de ce type, des outils de soutien, de conseils et d'accompagnement, des services « non bancaires » que les banques de développement pourraient offrir à leurs clients. Les progrès sont notoires, mais l'abandon pure et simple de certaines activités économiques fait craindre un chaos social. C'est le cas de la production de charbon dans certains pays comme l'Afrique du Sud ou la Pologne, car le mix énergétique comme les emplois sont étroitement liés à ce secteur.

Les investisseurs doivent donc renforcer leurs capacités à bien cerner les options possibles, clarifier et expliciter les objectifs de long terme, puis les transformer en séquences d'investissements qui seront autant d'actions concrètes dans la bonne direction. Reste que la seule motivation des entrepreneurs ne sera pas suffisante. Sans soutien financier public, sans accompagnement technique et financier, la transition restera problématique.

Ce rôle de diffusion des bonnes pratiques, d'accompagnement de leurs clients dans une démarche en faveur du développement soutenable et inclusif, jusqu'à l'exploration de modèles financiers spécifiques à une activité d'origination d'investissements de développement durable, devrait entrer de façon beaucoup plus nette et ambitieuse dans le périmètre de responsabilité des banques de développement du 21ème siècle. Les règles actuelles de l'aide publique au développement (APD), qui gouvernent l'essentiel des ressources en subvention fournies par les États pour la coopération internationale, devraient être revues en profondeur sur ce point pour y inclure des incitations à la réorientation des flux financiers vers le développement durable. Pour l'heure, elles s'y opposent, car elles réduisent et enferment la mesure de la performance des États et de leurs BPD aux seuls volumes de financement de ces dernières. L'impulsion pourrait venir des BPD nationales, qui ne suivent pas ces règles et vers qui il est pertinent d'orienter des ressources concessionnelles (cf. supra).

2.9. Construire une coalition mondiale et solidaire

Le contexte politique actuel est marqué par le regain du nationalisme et des questions de sécurité. Plusieurs élections, y compris dans de grandes démocraties, montrent que la coopération entre les États ne va pas de soi, et qu'un repli identitaire ou sécuritaire est une option. Celui-ci serait naturellement peu compatible avec la construction d'une coopération mondiale sur les transitions, qui suppose de la confiance, de la transversalité et du temps.

La gouvernance mondiale sur les transitions n'est pas stabilisée ; l'exemple du climat et du retrait des États-Unis de l'Accord de Paris incite à la prudence sur la possibilité de concrétiser un consensus. La force politique, comme souvent, viendra des mobilisations citoyennes et de solution concrète financées et mises en œuvre concrètement. C'est le domaine des banques publiques de développement, et en premier lieu des BPD nationales.

Sur le plan des résultats, au tiers du parcours entre les accords signés en 2015 (climat et ODD) et l'échéance de l'agenda 2030, et particulièrement à la suite de la crise de la Covid-19, l'objectif majeur de réduction de la pauvreté s'est dramatiquement éloigné dans de nombreux pays. De même, l'objectif climatique que l'humanité s'installe sur une trajectoire 2°C semble difficile à atteindre politiquement, socialement et économiquement dans les conditions actuelles. Pour la biodiversité, ce sont 22% des espèces connues qui sont en voie d'extinction, sous la pression de la destruction des habitats, la surexploitation ou la pollution.

L'ampleur des changements à accomplir pour apporter une solution aux problèmes amène parfois à penser que « nous n'y arriverons jamais », tellement cela suppose de changements d'habitudes, d'efforts, voire de renoncements. Tocqueville, bien qu'ayant vécu avant l'apparition de la question climatique, pensait que les démocraties étaient myopes et incapables de prévenir les dangers de long terme (https://jancovici.com/recension-de-lectures/societes/de-la-democratie-en-amerique-alexis-de-tocqueville-1840/). Peut-être ce noir destin ne peut-il pas être arrêté ?

Pourtant, de multiples sondages montrent qu'une nouvelle feuille de route des transitions est largement souhaitée par les populations, à la base, et que la crise sanitaire de la Covid-19 en a encore renforcé la pédagogie et la prise de conscience conceptuelle et prospective. Le financement des ODD nécessite de repenser le panorama du financement international, et peut-être son architecture même. Celle-ci cantonne en effet les acteurs dans des rôles figés, chacun agissant selon sa logique propre. Les banques multilatérales, les mécanismes spéciaux (Fonds vert pour le climat, partenariat mondial pour l'éducation…), les banques nationales de développement, les agences d'aide, les fondations, les ONG, les villes, régions ou États de pays fédérés, les entreprises privées, tous devraient avoir désormais un « écran radar » commun, les ODD, pour orienter leurs décisions de financement.

Les banques de développement peuvent, collectivement, s'organiser pour être ce nouveau vecteur puissant et crédible du financement de la transition. Une offre est à construire pour créer le lien entre les grandes questions planétaires et leurs déclinaisons opérationnelles.

Pour cela, elles ont besoin d'une plateforme mondiale pour collaborer et coordonner leurs efforts au niveau international. Il faut renforcer l'architecture mondiale du financement du développement et adopter des méthodes et visions convergentes (cf. supra).

Une première étape, incontournable, est de donner naissance à cette coalition. Elle permettra à ces acteurs nouveaux et compétents d'enrichir le contenu des négociations internationales. Leur

plus-value sera d'ancrer leurs engagements dans une déclinaison très opérationnelle et concrète. Il s'agit bien de faire de la banque autrement.

- Le premier sujet de cette coalition sera probablement de développer une offre de service auprès des États pour orienter vers les solutions de transition les liquidités libérées par les autorités monétaires à la suite de la crise de la Covid-19. Il faut convertir ces ressources en projets durables, et de façon équitable entre les pays. Cela sous-entend que les BPD de pays à haut revenus amplifient les mécanismes financiers pouvant donner accès à une part de ces ressources aux banques de développements de pays où ces mécanismes n'existent pas.

- Ces financements doivent être calés sur les trajectoires de développement durable définies par les gouvernements. Une coalition de banques de développement peut créer ce relais opérationnel entre les décisions prises dans les instances internationales et les solutions locales.

- Un sujet connexe et important est celui de la formation et d'une meilleure connaissance par le personnel des banques des enjeux, méthodes et analyses que suppose la prise en compte d'un large spectre d'impacts lors de l'analyse d'une opération. Des exemples existent, notamment au sein du club IDFC sur la question climatique, de banques améliorant leurs pratiques à travers des échanges entre pairs. Une coalition peut l'organiser, le passer à l'échelle et le financer. Ces processus de dialogue, de partage d'expériences et de comparaisons de situations sont peut-être l'un des leviers les plus puissant pour le changement.

- Les banques de développement des pays pauvres, en particulier en Afrique, dont le système financier est faible, doivent bénéficier d'une solidarité particulière de la part des banques plus grandes, plus anciennes et plus solides sur le plan financier. Les banques de développement dont la vocation est de financer le développement international peuvent mettre en place des outils financiers spécifiques favorables au renforcement des capitaux permanents des banques plus petites et plus fragiles. Des lignes de crédit à long terme, des facilités en Tier 2 (c'est-à-dire entrant dans les capitaux permanents de la banque au sens de Bâle 3), des garanties d'émissions obligataires, des subventions pour de l'assistance technique et de la formation, des prises de participation au capital sont quelques-uns des outils financiers utilisables.

Conclusion

En s'appuyant sur ce qui précède et sur les rapports d'experts les plus récents, différents constats peuvent être formulés :

- les gouvernements doivent s'assurer que leurs BPD vérifient quatre conditions importantes pour assurer l'efficacité des financements qu'elles mobilisent: une stratégie de développement « durable » crédible ; une gouvernance autonome et de qualité, à respecter avec soin, garante de la pérennité financière de l'établissement ; un niveau de fonds propres adapté à une hausse des prises de risques ; un alignement sur leur plan climat national ;

- l'impératif de la transition nous fait entrer dans un monde qui n'est plus univoque, et qui doit composer avec la complexité des impacts de tout projet d'investissement. La mise en place dans le cycle d'instruction de critères et de grilles d'analyse qui s'inspirent de la feuille de route des ODD est une condition pour la réussite ;

- les banques publiques de développement peuvent amplifier leur fonction duale de financeur public mais aussi de force de réorientation du secteur privé, à travers les financements mixtes ou le soutien aux fonds d'investissement à impacts. Leur effet de levier doit être revalorisé et maximisé ;

- au niveau international, les BPD globales et régionales doivent soutenir et renforcer les BPD nationales, en comprenant mieux la façon dont elles opèrent. Elles doivent utiliser de façon plus systématique leur intermédiation pour accéder au marché local, leur faciliter l'accès à des financements bonifiés dès lors que ces derniers sont favorables au climat et aux autres ODD. Elles doivent aussi leur transférer de l'expertise pour en faire des relais efficaces des grands accords signés entre les États.

En mettant en synergie les niveaux internationaux, multilatéraux, régionaux et nationaux, en soulignant les intérêts convergeant des pays - et les individus qui les composent - avec la préservation de la planète, les banques de développement peuvent changer la donne. Elles ont le potentiel pour constituer une alliance qui permettra, à l'échelle, de financer les acteurs économiques de la transition.

Références

Armendariz de Aghion, B., 1999. Development banking. *Journal of Development Economics*, 58, 83–100.

Attridge, S., te Velde, D.W., Soren, P.A., 2019. Impact of development finance institutions on sustainable development: An essay series. Overseas Development Institute, London.

Bolton, P., Despres, M., Pereira Da Silva, L.A., Samana, F., Svartzman, R., 2020. The green swan - Central banking and financial stability in the age of climate change, BIS - Banque de France. Basel.

Brei, M., Schclarek, A., 2015. A theoretical model of bank lending: Does ownership matter in times of crisis? *Journal of Banking & Finance* 50, 298–307.

Buchner, B., Clark, A., Falconer, A., Macquarie, R., Meattle, C., Tolentino, R., Wetherbee, C., 2019. Global landscape of climate finance 2019. Climate Policy Initiative Report

Clark, A., Choi, J., Tonkonogy, B., Micale, V., Wetherbee, C., 2019. Implementing Alignment with the Paris Agreement: Recommendations for the Members of the International Development Finance Club. Climate Policy Initiative &I4CE.

De Castro, L.B., 2018. Financial Regulation and Risk Management in Development Banks, in: The Future of National Development Banks. Oxford University Press, Oxford, pp. 321–348.

De Luna-Martinez, J., Vicente, C.L., 2012. Global survey of development banks. World Bank Policy Research Working Papper 5969.

Duchaussoy, V. Les filiales bancaires de la Caisse Centrale en Afrique, in *75 ans au service du développement, l'Agence Française de Développement des origines à nos jours*, AFD 2017.

Diamond, W, 1957. *Development Banks. Economic Development Institute, International Bank for Reconstruction and Development*, Baltimore: The Johns Hopkins Press, Pp. xiv, 128.

Eslava, M., Freixas, X., 2018. Public development banks and credit market imperfections. CEPR Discussion Paper DP11160.

Gössinger, A., Raza, W., 2011. Bilateral development finance institutions in Europe. OFSE Working Paper 29, 1–48.

Griffith-Jones, S., Attridge, S., Gouett, M., 2020. Securing climate finance through national development banks. ODI Report

Griffith-Jones, S., Ocampo, J.A., 2018. *The future of national development banks*. Oxford University Press, Oxford.

Hausmann, R., Panizza, U., Fernández-Arias, E., 2020. Smart Development Banks. *Journal of Industry, Competition and Trade* 20, 395–420.

La Porta, R., Lopez-De-Silanes, F., Shleifer, A., 2002. Government Ownership of Banks. *Journal of Finance* 57, 265–301.

Macfarlane, L., Mazzucato, M., 2018. State investment banks and patient finance: An international comparison. IIPP Working Paper 2018–01.

Mazzucato, M., Penna, C.C., 2018. National Development Banks and mission-oriented finance for innovation, in: *The Future of National Development Banks.* Oxford University Press, Oxford, pp. 295–320.

OCDE (2019), Aligning Development Co-operation and Climate Action : The Only Way Forward, The Development Dimension, Éditions OCDE, Paris.

Schmit, M., Gheeraert, L., Denuit, T., Warny, C., 2011. Public finance institutions in Europe. European Association of Public Banks.

Scott, D., 2007. Strengthening the Governance and Performance of State-Owned Financial Institutions. World Bank Policy Research Working Paper 4321.

Smallridge, D., de Olloqui, F., 2011. A health diagnostic tool for public development banks. Tech. Notes IDB-TN-225.

Theys J., 2014. Le développement durable face à la crise : un concept menacé, sous-exploité ou dépassé ? *revue Développement durable et territoires*, vol5, n°1.

Thorne, J., du Toit, C., 2009. A macro-framework for successful development banks. *Development Southern Africa* 26, 677–694.

"Sur quoi la fondera-t-il l'économie du monde qu'il veut gouverner? Sera-ce sur le caprice de chaque particulier? Quelle confusion! Sera-ce sur la justice? Il l'ignore."

Pascal

Créée en 2003, la **Fondation pour les études et recherches sur le développement international** vise à favoriser la compréhension du développement économique international et des politiques qui l'influencent.

Contact
www.ferdi.fr
contact@ferdi.fr
+33 (0)4 73 17 75 30