

Les banques de développement ont besoin de davantage de moyens

Les Objectifs de développement durable de l'ONU et les projets d'infrastructure envisagés sollicitent fortement les finances de la Banque mondiale et des banques régionales de développement. La capacité financière de ces institutions pourrait être renforcée de six manières différentes. *Christopher Humphrey*

Abrégé La Banque mondiale et les autres grandes banques multilatérales de développement sont des instruments extrêmement performants pour aider financièrement et techniquement les pays en développement à accélérer leur croissance et à lutter contre la pauvreté. Elles se heurtent cependant de plus en plus souvent à leurs limites quand il s'agit de respecter les prescriptions en matière de dotation en capital. Pour atteindre les Objectifs de développement durable, fixés par l'ONU, et réaliser les investissements en infrastructures nécessaires à la croissance économique, les banques multilatérales de développement doivent renforcer leur capacité financière. Une augmentation générale du capital, qui serait le meilleur moyen d'y arriver, ne semble pas réaliste à court terme, vu l'opposition des États-Unis. D'autres voies sont possibles. Elles nécessitent toutefois le soutien politique et financier des pays membres de ces institutions, donc aussi de la Suisse.

La Banque mondiale et les grandes banques régionales multilatérales de développement sont toujours des instruments très performants quand il s'agit de canaliser les ressources et le savoir spécialisé¹. Il s'agit, pour elles, de compenser les distorsions du marché qui peuvent affaiblir la croissance économique et favoriser les inégalités sociales, sources d'instabilité et d'émigration. Les banques multilatérales de développement sont un outil extrêmement avantageux pour y remédier, la force de leur financement s'appuyant avant tout sur le marché des obligations. Le soutien fourni par les pays membres – sous forme d'augmentation de capital ou de réformes politiques visant à renforcer l'adéquation des fonds propres dont ces banques disposent – est une manière efficace de promouvoir la croissance économique et d'améliorer les niveaux de vie dans le monde.

Ces dernières années, sous la pression de leurs pays membres, les banques multilatérales de développement ont accordé davantage de crédits pour atteindre les Objectifs de développement durable de l'ONU. Elles ont également effectué les investissements en infrastructures nécessaires pour tenir le rythme de la croissance économique.

Comme pour toutes les institutions financières, le volume des crédits accordés par les banques de développement dépend de celui des capitaux propres. Or, leur marge de manœuvre se réduit de plus en plus : plusieurs sous-organisations de la Banque mondiale, comme la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (Bird), sa principale source de financement, atteindront sous peu leurs limites en matière de fonds propres. Cela concerne également les grandes banques africaine, asiatique et interaméricaine de développement, ainsi que la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BerD). Cet article évalue six options discutées actuellement pour résoudre le problème.

Promouvoir une augmentation générale du capital

Il faudrait, avant tout, convaincre les actionnaires de ces banques de mettre à disposition des capitaux supplémentaires. Une augmentation générale du capital serait la manière la plus directe et la plus efficace de renforcer les fonds requis. De surcroît, les banques multilatérales de développement seraient mieux perçues par les investisseurs, dont elles dépendent pour la partie opérationnelle de l'obtention de capitaux. Cette augmentation gé-

nérale du capital a cependant peu de chances d'aboutir, du moins à court terme. Il est en effet probable que les États-Unis, notamment, s'y opposeront.

D'autres pays membres devraient s'efforcer de procéder à cette augmentation générale de capital. Les banques multilatérales de développement sont en effet extrêmement efficaces quand il s'agit d'allouer des fonds privés à des projets de développement très avantageux pour les actionnaires. Exemple : au cours des septante dernières années, les pays membres ont investi 15,8 milliards d'USD dans la Bird. Avec cet argent, la banque a accordé pour au moins 658 milliards de prêts et distribué plusieurs milliards de ses bénéfices pour aider les pays les plus pauvres.

Revoir les exigences en matière de fonds propres

La capacité financière des banques multilatérales de développement pourrait aussi être renforcée en assouplissant les exigences en matière de fonds propres. Les capitaux déjà disponibles permettraient ainsi d'accorder davantage de prêts et cela libérerait des centaines de milliards d'USD en faveur de crédits supplémentaires. La stabilité financière des banques de développement n'en serait pas compromise pour autant, car leur gestion reste très conservatrice, malgré le rendement exceptionnel de leurs portefeuilles de crédits.

Le principal critère appliqué par les banques multilatérales de développement pour évaluer leur solvabilité est le « rapport apports/crédits » qui montre la part des apports des actionnaires dans les crédits en souffrance du portefeuille. Comparées aux établissements financiers privés, où ce rapport se situe entre 10 et 15 %, les banques multilatérales de développement sont très bien capitalisées (voir *illustration 1*). Abaisser ce rapport aux 20 % usuels à la Bird dégagerait un volume supplémentaire de crédit de 200 milliards d'USD : une baisse plus forte à

¹ La version intégrale de cet article se trouve sur Internet, à l'adresse odi.org (en anglais).

15%, taux toujours conservateur, libérerait 380 milliards.

Le conservatisme du rapport apports/crédits pratiqué par les banques multilatérales de développement tient notamment aux méthodes exagérément sévères régissant l'évaluation de la solvabilité. Celles-ci sont également utilisées par les agences de notation, en particulier Standard and Poor's (S&P). Pour dissiper les craintes d'une décote, la Banque des règlements internationaux (BRI) pourrait aussi évaluer l'adéquation des capitaux détenus. Aux jugements des collaborateurs de la banque de développement et des agences de notation s'ajouterait ainsi une référence de plus pour les actionnaires. Incidemment, cela pourrait éventuellement pousser les agences de notation à revoir leurs méthodes.

Agréger les bilans

Une initiative récente pour maximiser la capacité financière des banques multilatérales de développement consiste à agréger les crédits dits avantageux avec les autres. Les crédits avantageux sont de grands fonds fiduciaires destinés aux pays les plus pauvres et financés non par l'émission d'emprunts, mais par des versements des pays riches. Agrégés avec les principales lignes de crédit des banques de développement, ils profitent des effets de levier sur les marchés des obligations. En janvier dernier, la Banque asiatique de développement (BAfD) a été fusionnée avec son fonds avantageux et a pu ainsi tripler ses capitaux propres à hauteur de 53 milliards d'USD. Cette augmentation massive des capitaux propres n'a rien coûté aux actionnaires. La Banque interaméricaine de développement (BID) a également été fusionnée avec son fonds de crédits avantageux. Ce dernier étant toutefois nettement moins doté, l'effet a été lui aussi plus faible.

L'opération la plus rentable serait, sans aucun doute, d'agréger le bilan de l'Association internationale de développement (AID) de la Banque mondiale avec celui de la Bird. La première possède à elle seule un capital propre de 154,7 milliards d'USD. Les deux institutions étant cependant juridiquement distinctes, une telle agrégation serait relativement compliquée. En outre, l'AID dessert toujours de nombreux grands pays à faible revenu, surtout en Afrique. Le Fonds africain de développement (FAD) de la Banque africaine de développement (BAfD) connaît une situation analogue. Étant donné son immense potentiel, la Banque mondiale et la BAfD devraient quand même envisager une agrégation

partielle, dans laquelle une partie des crédits du fonds avantageux seraient transférés à la structure non avantageuse, le fonds restant compétent pour les besoins des pays les plus pauvres.

Réduire le nombre d'allocations liées

Faute d'augmentation du capital, les banques multilatérales de développement ne peuvent renforcer leurs fonds propres qu'en versant une partie de leurs recettes annuelles nettes aux réserves. Elles devraient donc constituer de nouvelles réserves en engageant moins de recettes nettes liées par an et en se procurant des recettes supplémentaires par des revenus plus élevés et des restrictions budgétaires.

Les allocations liées des banques de développement sont parfois considérables (voir *illustration 2*). Les actionnaires de pays qui ne contractent pas de crédits engageant en particulier de forts montants provenant des recettes nettes à des buts déterminés au lieu de les financer avec leur propre budget. Si ces moyens étaient allés aux réserves, la capacité financière des banques de développement serait nettement plus élevée. Il vaudrait donc mieux que les actionnaires financent ces programmes avec leur propre trésor public et utilisent les recettes nettes pour renforcer les réserves des banques de développement.

Pour améliorer les recettes nettes, on pourrait relever par exemple les émoluments

frappant en particulier les prêts à déboursement rapide ou les crédits à longue échéance. Des économies sont aussi concevables dans les frais d'administration (voir *illustration 3*), par exemple pour la recherche ne créant pas directement de valeur ajoutée en matière de politique du développement ou pour les charges administratives. L'utilité des conseils d'administration permanents de la Banque mondiale et des banques régionales de développement est elle aussi extrêmement douteuse – et pourtant, l'on y consacre chaque année plusieurs centaines de millions d'USD.

Optimiser les bilans

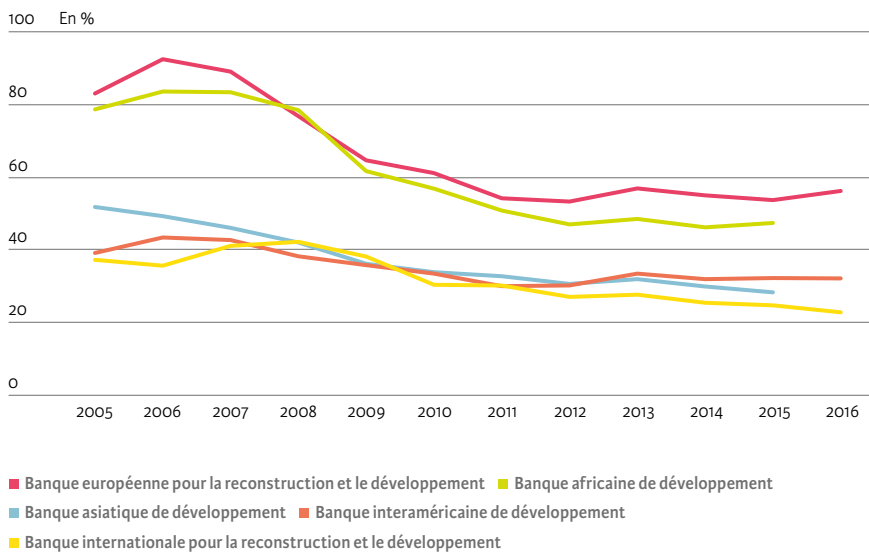
La BAfD, la BID et la Banque mondiale ont récemment optimisé leurs bilans par une finesse technique. Cela leur a permis de ne pas être déclassées par S&P en raison des concentrations que recèle leur portefeuille. En décembre 2015, ces trois institutions ont échangé entre elles leurs promesses de crédit. Si l'engagement total reste le même, la BAfD et la BID ont nettement réduit leur concentration par pays. Une meilleure notation de la part de S&P a libéré plusieurs milliards de crédits supplémentaires dans ces deux banques. De tels gains additionnels restent néanmoins limités, tant pour des raisons juridiques que financières.

Les banques de développement ont accordé de nombreux crédits pour des projets d'infrastructures. Construction de route au Sri Lanka.

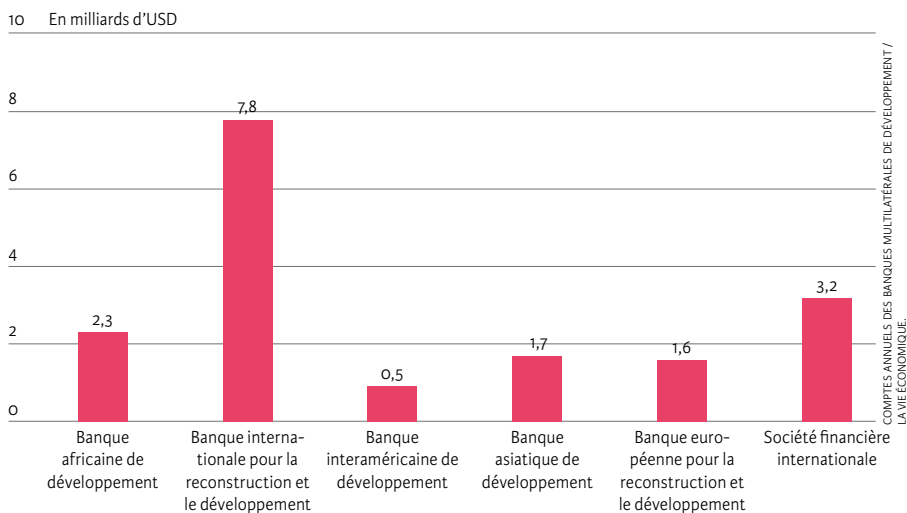


DESHAN TENNEKON/WELTBANK

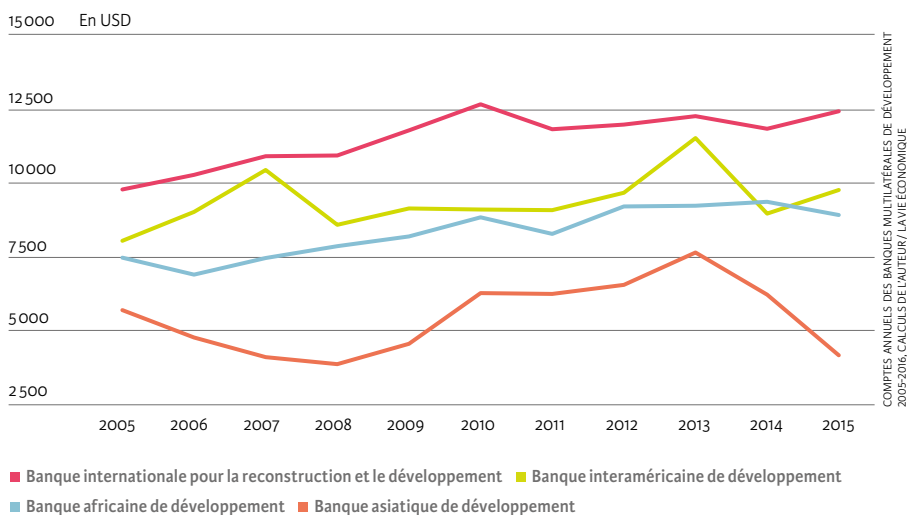
III. 1 Rapport apports/crédits des banques de développement (2005-2016)



III. 2. Allocations liées des recettes nettes (2005-2015)



III. 3. Frais d'administration des banques multilatérales de développement par million de dollars de crédits en souffrance (2005-2015)



Une autre idée nouvelle consiste à garantir les portefeuilles. En 2016, la Suède a offert pour la première fois une telle garantie à la BASD en ce qui concerne un crédit de 155 millions d'USD. Cette dernière a, dès lors, pu libérer 500 millions d'USD supplémentaires pour l'octroi de crédits. À la fin de 2016, la Banque mondiale a conduit une opération analogue pour garantir des prêts à l'Irak avec des garanties du Canada et du Royaume-Uni. Ces garanties de portefeuille iront vraisemblablement en se développant, mais la disponibilité des pays donateurs reste limitée. Le système ne suffira donc pas non plus à couvrir durablement les besoins en capitaux des banques de développement.

Mieux exploiter le capital non versé

Une source de financement qui reste encore beaucoup trop négligée par les banques de développement est ce que l'on appelle le « capital non versé ». Il s'agit d'une sorte de garantie fournie par les actionnaires. Ce capital s'élève à 247,5 milliards d'USD à la Bird, auquel il faut ajouter 420 milliards pour les quatre banques régionales de développement. Contrairement à la plupart des garanties financières, ce capital n'est pas prélevé automatiquement lorsqu'une situation particulière survient. Le retrait doit être décidé par les actionnaires qui doivent alors en verser le montant. En outre, le cadre temporel du remboursement et la procédure précise de versement ne sont pas définis clairement. Ces raisons expliquent que les investisseurs et les agences de notation n'attribuent guère de valeur au capital non versé.

Les actionnaires devraient donc définir précisément la procédure de retrait pour qu'elle soit mieux automatisée et plus transparente: ce serait plus sûr pour les investisseurs. Malgré les obstacles politiques et financiers, une telle réforme en vaudrait la peine, car le capital non versé pourrait nettement renforcer la capacité financière des banques de développement.



Christopher Humphrey

Chercheur et professeur invité d'économie du développement à l'université de Zurich et à l'EPFZ