

## A la découverte des banques multilatérales au service du développement



### Résumé :

- Initialement chargée de soutenir le processus de reconstruction d'après-guerre, la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) tout comme les banques régionales de développement ont désormais pour mandat de réduire la pauvreté dans le monde et contribuer à l'essor économique de leurs pays membres.
- Afin de parvenir à cet objectif, les banques possèdent deux guichets ; (i) l'un concessionnel et destiné à accorder des prêts à taux zéro et / ou des dons aux pays les moins avancés (PMA) et /ou aux Etats fragiles, (ii) l'autre non concessionnel et destiné à accorder des prêts à taux de marché aux pays intermédiaires. Les secteurs bénéficiant des prêts reflètent les priorités des banques multilatérales de développement(BMD) en matière de développement.
- Dotées d'une structure de gouvernance particulière, les décisions sont prises sous forme pyramidale, avec à sa tête les représentants des Etats, et à sa base les gestionnaires de la banque.
- Ce sont des institutions financières fonctionnant de manière similaire à une banque commerciale, sans toutefois tendre à maximiser leur profit et dont les actionnaires sont des Etats qui ne perçoivent pas de dividendes.

**Mots clés :** banques multilatérales, développement, financement, Fonds, Banque Mondiale, Fonds monétaire international (FMI), Bretton Woods.

Les BMD sont des institutions financières internationales avec une identité propre, tant en matière de modèle financier, de champ opérationnel et de politique de crédit qu'en matière de structure et de gouvernance.

## Contexte historique dans lequel sont apparues les BMD

A la sortie de la Seconde Guerre Mondiale, les Etats alliés se réunissent afin de mettre en place une organisation monétaire internationale, basée sur l'étalon change-or et non plus sur l'étalon-or qui prévalait jusqu'en 1933<sup>1</sup>. Les Accords de Bretton Woods, signés en 1944, ont donné naissance à deux structures, respectivement la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) et le Fonds monétaire international (FMI). La raison de la création de ce dernier fut de veiller à la stabilité du système monétaire international. Alors que le mandat de la BIRD consistait à donner accès aux Etats à des prêts mutualisés, à l'origine, pour permettre la reconstruction des zones touchées par le conflit. En outre, les Etats Unis, important architecte et actionnaire de ces institutions, devaient s'assurer de débouchés pour ses biens manufacturés principalement exportés vers l'Europe. Le mandat de la BIRD s'est ensuite élargi en faveur du développement, de ce qui était alors appelé communément le Tiers-Monde, en référence aux pays qui n'appartenaient pas au monde bipolaire formé par l'URSS et les pays industrialisés d'après-guerre.

En 1960, l'Association de développement international (AID) a été établie afin de constituer le guichet concessionnel de la banque, en offrant des dons ou bien des prêts non rémunérés par un taux d'intérêt aux Etats les plus pauvres, répondant ainsi à l'extension de son mandat en matière d'éradication de la pauvreté. A partir de ce moment-là, il était question du Groupe Banque Mondiale (BM), regroupant entre autres la BIRD et l'AID.

Avec la fin de la période coloniale et des débuts de la coopération internationale, les pays en voie de développement (PED) d'une même zone géographique ont commencé à se regrouper afin de répondre aux défis du développement de leurs territoires, et cela a donné les institutions suivantes : la Banque interaméricaine du développement (1959), la Banque africaine du développement (1964) et la Banque asiatique du développement (1966).

Enfin, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) fut créée, après la guerre froide, pour favoriser la transition des pays de l'ancien bloc soviétique vers une économie de marché. Cette BMD s'adresse aux entreprises privées implantées dans les pays d'Europe centrale et orientale, contrairement aux autres BMD dont les bénéficiaires des prêts sont essentiellement des Etats.

Les Banques régionales (BAfD, BID, BAsD, BERD) ainsi que la BM sont des banques multilatérales de développement, dont les membres les plus avancées ont versé du capital afin d'aider ceux qui le sont moins par le spectre de l'organisation.

Ces institutions financières internationales présentent des singularités en matière d'organisation et de gouvernance, les banques régionales de développement étant construites sur le modèle de la BM.

---

1 Cf. Conférence de Londres de 1933

## Structure organisationnelle et de gouvernance de ces institutions

Les membres de ces institutions sont des Etats-actionnaires, c.-à-d. que chacun des pays membres est détenteur d'une part du capital de la banque. En fonction de cet apport, son pouvoir de vote est déterminé (cf. tableau 1). En règle générale, le consensus est recherché et les décisions sont votées avec une majorité des voix.

Généralement, la fonction de représentation de chaque Etat est remplie par le Ministre des finances ou bien le gouverneur de la banque centrale, lesquels se réunissent une à deux fois par an en Conseil des gouverneurs, auquel tous les pouvoirs sont dévolus, ce qui en fait l'organe de décisions suprême de l'institution. Lors de ces réunions, que l'on nomme Assemblées annuelles, les grandes orientations de la politique y sont présentées, issues de discussions en matière de développement économique, de réduction de la pauvreté et de financements internationaux. Plus fréquemment, les administrateurs, qui sont élus par les gouverneurs, s'attachent à valider les projets d'investissement que les gouvernements ou les entreprises soutenus par ce dernier souhaitent réaliser dans leurs pays. Ils prennent des décisions à l'aide des informations qui leurs sont remontées par les membres de leurs équipes siégeant dans les comités techniques et selon la ligne énoncée par leur gouvernement respectif (suivi par la direction générale du Trésor dans le cas français). L'obtention d'un siège au Conseil des administrateurs (CA) se fait en fonction du pouvoir de vote d'un pays, soit le pays obtient un seul siège (cas de la France à la BM et à la BERD) soit il appartient à une circonscription de plusieurs pays, dont la composition est négociée à la création de la banque et traduit des affinités d'ordre politique et/ou économique entre ces pays.

Classement de 10 membres selon l'importance de leur pouvoir de vote à la BAsD :

Tableau 1 - Droits de vote, BAsD en 2013

	Pays	en % des droits de vote
1	Japon	12,840
2	Etats-Unis	12,752
3	Chine	5,477
4	Inde	5,386
5	Australie	4,948
6	Canada	4,502
7	Indonésie	4,404
8	Corée du Sud	4,347
9	Allemagne	3,775
10	Malaisie	2,487

Source: ADB Annual Report 2014, BSI Economics

NB : Prise en compte des pays régionaux et non régionaux

Les trois obtiennent un siège au CA, les 64 autres pays sont regroupés en circonscriptions

La fonction principale de la BMD est d'accorder des prêts aux PED ou à des pays dont l'économie est en phase de transition. La structure et le mécanisme financier à l'œuvre en font des entités uniques en comparaison avec les autres organisations multilatérales (comme les institutions de l'UE ou les

agences de l'ONU par exemple) ou bien les autres institutions financières internationales (comme le FMI, la BCE, la BEI).

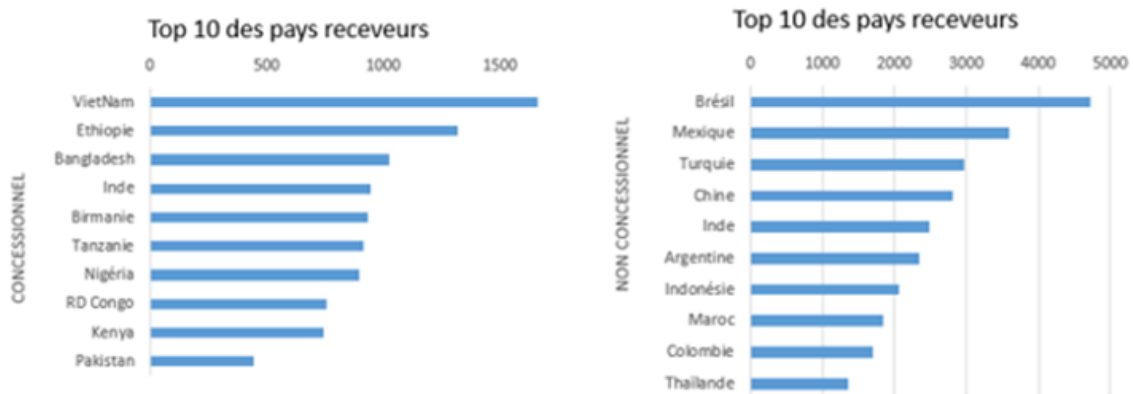
### Mécanisme de financement des prêts

Afin de jouir des meilleures conditions de prêts sur les marchés financiers, les banques régionales ont ainsi veillé à compter parmi leurs membres des pays non régionaux, bénéficiant d'une bonne notation, en l'occurrence les pays avancés.

Chaque BMD possède un guichet non concessionnel côté banque et un guichet concessionnel côté Fonds. (Sauf la BERD dont les prêts s'adressent uniquement à des « pays intermédiaires » et ainsi ne possède pas de guichet concessionnel). La banque étant financée par les actionnaires à sa création, et par la suite lors des augmentations de capital, elle fonctionne donc différemment du Fonds qui, lui, est reconstitué tous les trois ans par les contributions des actionnaires et accorde essentiellement des dons ou des prêts à taux zéro aux pays les moins avancés ou aux Etats fragiles.

Le fonctionnement du guichet non concessionnel de la BMD est celui d'une institution financière de modèle plutôt classique, qui emprunte sur les marchés financiers et propose des prêts à taux de marché aux pays à revenu intermédiaire. Son revenu est constitué par la marge qu'elle effectue, c.-à-d. la différence entre les deux prix du prêt : le taux auquel elle emprunte et celui auquel elle prête.

Versements bruts des BMD aux PED en 2013, en MUSD



NB: Dons ou prêts octroyés par les fonds suivants : AID, FAD, FASD, FOS

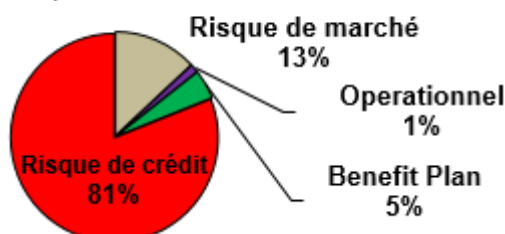
Source : BSI Economics, OCDE stats

L'intérêt pour les pays en développement d'emprunter au prix du marché n'est pas du tout irrationnel. En effet, le marché financier international reste inaccessible pour la majorité des PED (ou alors cet accès leur est très coûteux), puisque la confiance des investisseurs peut être ébranlée par la faiblesse des résultats économiques et/ou de gouvernance de certains pays. Or, les BMD comptent parmi ses pays membres des pays avancés, notés triple A, qui agissent comme garants et permettent aux BMD de lever des fonds sur les marchés financiers à des taux bas. Ainsi, les BMD concèdent des prêts à leurs membres comportant peu de risques pour elles-mêmes.

### Santé financière des BMD : risques et dette

Comme toute autre institution financière, les BMD sont exposées à divers risques. Cependant, les trois principaux risques qu'on peut relever sont : le risque de crédit, le risque de marché et le risque lié aux placements dans les fonds de pensions.

Graphique 1 - **Risques liés au capital dans les BMD, fin-2013**  
Exemple de la BAfD



source : BAfD, BSI Economics

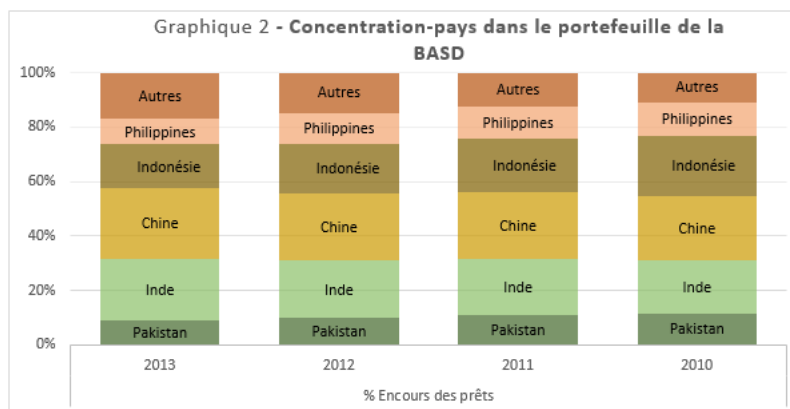
Les cas de défaut de paiement de ses membres emprunteurs que constitue le risque de crédit, principal risque en capital, restent marginaux par rapport au total du volume de prêts consentis. Cependant, le risque de crédit demeure le principal risque pour les BMD, en raison de la concentration élevée de certaines expositions dans leur portefeuille respectif.

La majorité des emprunts octroyés par les BMD, sauf par la BERD, sont à destination d'Etats.

Ainsi, en cas de concentration importante, un défaut de paiement souverain<sup>2</sup> peut impacter le bilan de la banque et elle peut se trouver dans l'incapacité de rembourser certains des emprunts contractés auprès d'investisseurs. De ce fait, cela constitue une forte référence pour les agences de notation, qui peuvent être enclin à abaisser la note intrinsèque (SACP) de la Banque, et par la suite leur note globale, toutes choses égales par ailleurs. Le SACP est la notation qui synthétise l'évaluation des deux profils suivants. D'une part, le profil financier est évalué sur la base de l'adéquation du capital de la banque, le niveau de liquidité et de financement. D'autre part, le profil commercial juge de la bonne gouvernance de la banque, entre autres de la gestion du risque. En sélectionnant des pays aptes à rembourser leurs prêts souverains, par la mise en place de critères d'éligibilité et d'un examen attentif par le conseil d'administration de la situation économique de chaque pays, les banques s'assurent contre le risque de défaut.

<sup>2</sup>Pour toutes les BMD sauf la BERD, leurs principaux clients sont des Etats ou des entreprises avec garantie souveraine (entre 80 à 95%)

Exemple de concentration du portefeuille, celui de la BAsD :



Source : BSI Economics

ADB Information Statement – Tableau "sovereign country exposure"

NB : La BAsD différencie son exposition aux emprunts souverains et non souverains.

En quatrième position, en termes d'emprunts non souverains, se place la Thaïlande et non les Philippines.

En prenant les actionnaires notés « AAA », et en évaluant le pourcentage de dettes qu'ils pourraient rembourser, l'agence établit le ICR ; la notation globale. Toutes les BMD citées dans cet article, sont notées un triple A, ce qui les préserve d'un surcoût lorsqu'elles lèvent des fonds sur les marchés financiers.

Par ailleurs, le statut de créancier privilégié, assure aux BMD une priorité de paiement en cas de difficulté du débiteur<sup>3</sup>.

Concernant leurs passifs, les BMD reçoivent une note absolue « Issue Credit Rating »(ICR) par les agences de notations, jugeant leurs emprunts à long terme. Elles ont toutes un AAA pour leur dette privilégiée, traduisant une capacité extrêmement forte à faire face à leurs obligations sur le très long terme et la meilleure qualité possible des obligations. Cependant, les agences de notation décernent de moins bonnes notes à leur dette subordonnée<sup>4</sup>, celle-ci comportant théoriquement plus de risque.

En outre, une particularité de ces institutions réside dans l'existence de la possibilité de faire appel à du capital auprès des Etats-actionnaires, en cas de défaut de paiement important (ou de tout autre choc négatif sur son bilan) auxquels la banque peut faire face. Cela est envisagé comme un matelas de sécurité, ce qui rassure les investisseurs et renforce le profil financier de la banque en question (et contribue à maintenir un triple A). Les gouvernements s'engagent alors sur un montant de capital callable, tout en espérant que cela ne se produise pas, et ainsi préserver l'équilibre budgétaire de leurs comptes publics.

<sup>3</sup>« PreferredCreditorTreatment » (PCT)

<sup>4</sup>Rang de priorité ou de séniorité : les dettes seniors sont remboursées en premier alors que la dette subordonnée est remboursée plus tardivement et est plus exposée aux différents risques (de défaut par exemple) mais est mieux rémunérée et donc attractive pour le créancier.

Ordre de remboursement : – dette senior, dette mezzanine, dette junior / subordonnée

De plus, les banques multilatérales prennent part à l’initiative des Pays Pauvres Très Endettés (PPTÉ), en consentant à alléger la dette de certains de ces membres : l’année 2006 connut une importante vague d’allègement de dette.

Le Fonds Africain pour le développement (FAfD) s’est engagé à alléger la dette à hauteur de 1111 MUSD en 2006, suivi de la BAfD (182,7MUSD) et de l’AID (34,3MUSD). Ainsi, les cinq pays qui en ont le plus bénéficié se trouvent être l’Ethiopie (165MUSD), la République démocratique du Congo (122MUSD), la Tanzanie (107MUSD), le Ghana (90 MUSD) et le Mozambique (88 MUSD). Cela vise à endiguer un endettement trop lourd et permettre aux économies les plus fragiles d’utiliser ces ressources à des fins de développement.

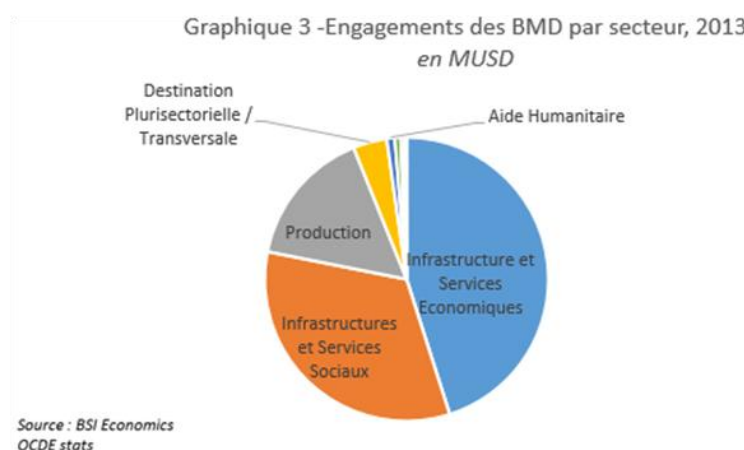
Les BMD octroient différents types de financement selon le profil de l’emprunteur.

### Les différentes formes de financement et les secteurs clés

Les pays emprunteurs ont la possibilité d’accès aux différents types de financement, tels que les prêts et/ou dons, en fonction de leurs critères économiques (PNB/tête) et de leur niveau de solvabilité.

Lorsque les pays membres n’atteignent pas le seuil opérationnel de 1 215 USD de RNB/tête(2015), ils sont éligibles aux ressources de financement du Fonds, et lorsqu’ils le dépassent durant plusieurs années, ils ont accès aux ressources de la banque exclusivement. Il s’avère aussi que le pays peut se trouver dans une situation intermédiaire et être éligible à un financement mixte à la fois provenant du Fonds et de la Banque.

Ces financements sont alloués, en grande partie, aux infrastructures et services économiques, qui facilitent l’activité économique, tels que la construction de routes, l’approvisionnement en énergie, etc. Une deuxième part des financements est destinée aux infrastructures et services sociaux visant à améliorer le capital humain des pays bénéficiaires : l’éducation et la santé. Enfin, le secteur de la production rassemble les fournitures de moyens de production dans le secteur agricole, tels que les machines, les engrais ou encore les bâtiments agricoles, de l’industrie manufacturière ainsi que le secteur des services, comme l’industrie du tourisme par exemple.



## Conclusion

Les BMD facilitent les financements de projets d'investissement dans les pays en développement. Œuvres de la coopération internationale, les BMD permettent aux pays donateurs de multiplier l'effet des ressources investies. En effet, les financements nécessaires à certains projets sont colossaux et cela requiert une mutualisation des moyens afin de produire un impact plus important sur le développement. Elles constituent aussi des entités uniques puisque ce sont des institutions financières internationales dotées d'un mandat en faveur du développement.

Le volume de prêts et de dons consentis chaque année est de plus en plus élevé, conséquence d'une demande de financement de plus en plus importante. Certains pays démontrent de tels besoins de financement qu'ils atteignent rapidement des plafonds, fixés par les BMD pour éviter d'augmenter le risque de concentration dans leur portefeuille. Afin de pallier à cette limite, les BMD réfléchissent à de nouveaux moyens, comme par exemple à l'échange de ces expositions entre elles pour diversifier le risque.

Malgré les risques existants et une constante pression des besoins de financement, ces institutions financières mènent des politiques prudentielles conservatrices en veillant à garder un effet de levier soutenable.

Le paysage multilatéral évolue constamment, des réformes sont en cours dans plusieurs banques ayant trait à l'amélioration de la gouvernance, de la gestion et du modèle d'adéquation du capital. La remise en compte de la pertinence des modèles de gouvernance existants, basés sur des CA résidents, pose la question de leur efficacité, à l'ère des nouvelles technologies de communication. Les BMD sont aussi à la recherche d'un cadre qui donnerait plus de visibilité à l'impact de leurs projets sur le développement.

**Malgorzata ROSTOCKA**