

BILLET DE BLOG 23 juin 2020

Le rôle des banques publiques de développement dans le soutien à la relance post-Covid-19 dans les pays émergents et en développement

Auteur

Maria Alejandra Riaño

Chercheuse associée

🕒 Temps de lecture: 9 min



Il n'existe pas de solution unique pour répondre à court et plus long termes à la crise sanitaire mondiale actuelle et aux impacts économiques de la pandémie de Covid-19. Une combinaison de solutions pragmatiques est nécessaire pour faire face au problème de la dette et donner aux pays la marge de manœuvre nécessaire pour faire les choix politiques et les investissements qui permettront de jeter les bases de la relance, fondée sur l'humain et la nature au cœur de la croissance économique et du

développement. Les banques publiques de développement (BPD) – multilatérales, régionales, nationales et infranationales – disposent d'instruments leur permettant de fournir de nouveaux financements par le biais de lignes de crédit ou de programmes spécifiques pendant la crise, et peuvent donc donner un coup de fouet important aux plans de relance, aux efforts de redressement et à la transformation structurelle à long terme.

La gestion de la dette

Les plus de 400 BPD dans le monde peuvent jouer un rôle essentiel non seulement pour minimiser le déclin économique et soutenir la relance, mais aussi pour financer la transformation structurelle, en contribuant à créer les fondations d'un modèle financier propice à une croissance équitable et durable, conformément aux objectifs de développement durable de l'Agenda 2030 et des Objectifs de développement durable (ODD).

Les BPD multilatérales et régionales constituent d'importantes sources de financement, en particulier pour les pays émergents et en développement. En utilisant leurs instruments de crédit et de prêt – concessionnels et non concessionnels – et en fournissant des ressources de coopération technique non remboursables, ils permettent aux gouvernements d'accéder à de nouveaux financements à des taux et conditions préférentiels¹. Par exemple, afin de soutenir la lutte contre le Covid-19, la Banque ouest-africaine de développement (BOAD) a accordé à ses États membres 200 millions de dollars de prêts concessionnels (25 millions de dollars par État) à déboursier immédiatement ; en outre, elle a gelé le remboursement d'environ 128 millions de dollars dus par les États membres pour ce qui reste de 2020².

Quels étaient les niveaux de dette publique des pays en développement et émergents avant la crise liée au Covid-19 ? Selon le *World Economic Outlook* du Fonds monétaire international publié en avril 2019³, les estimations montrent que le taux de dette publique extérieure de ces économies est proche de 30 % du PIB, alors que celui de la dette publique brute totale (qui comprend la dette intérieure et extérieure) serait d'environ 53 % : 68 % pour l'Amérique latine et des Caraïbes, 55 % pour les pays émergents et en développement d'Asie, et 49 % pour l'Afrique subsaharienne. Dans la pratique, ces ratios dette/PIB doivent se situer à certains niveaux pour être perçus comme durables par les prêteurs. Le FMI estime le niveau maximal d'endettement soutenable avant qu'un défaut de paiement ne survienne à 58 % pour les marchés émergents et 40 % pour les pays à faible revenu. Des régions comme l'Amérique latine et les Caraïbes et l'Afrique se trouvaient donc à des niveaux non soutenables avant le choc. En outre, selon un autre rapport du FMI publié en février 2020, la moitié des pays à faible revenu sont fortement exposés au risque ou déjà en situation de surendettement⁵.

Des niveaux d'endettement non soutenables entraînent une augmentation des primes de risque-pays et une réduction des notations de crédit des grandes agences de notation, ce qui rend l'accès au financement extérieur plus limité et plus coûteux. Cela peut également nuire à la capacité contra-cyclique des BPD en cas de recours au financement sur le marché international des capitaux⁶.

L'atténuation des effets de la crise actuelle entraînera inévitablement une augmentation des niveaux d'endettement des pays. Le défi consistera alors à réduire progressivement le niveau de la dette, ce qui implique des ajustements budgétaires qui amélioreront le solde budgétaire primaire des pays et garantiront des taux de croissance économique durables. Dans la mesure où l'économie du pays croît à un taux supérieur au taux d'intérêt encouru lors de l'emprunt, l'effort budgétaire nécessaire – mesuré en pourcentage du PIB – sera moindre ; par ailleurs, si les deux taux sont similaires, le ratio dette/PIB aura tendance à rester constant ; et si le taux de croissance est inférieur au

taux d'intérêt, le ratio se détériorera. Plus le taux d'intérêt et l'encours de la dette sont élevés, plus l'effort budgétaire primaire est important.

L'action contra-cyclique en temps de crise

De nombreux pays ne seront pas en mesure d'assurer le remboursement de leur dette, de lutter contre la pandémie et d'investir dans la relance. Les arrêts économiques soudains, comme celui que nous connaissons actuellement, entraînent la destruction de la capacité de production, de l'emploi, la réduction du chiffre d'affaires de nombreuses entreprises, voire la faillite. Les réponses des gouvernements au choc économique ont consisté à renforcer leur soutien aux BPD, afin de jouer un rôle contra-cyclique et d'alléger les contraintes de financement et de liquidités. Les BPD peuvent adapter leur rôle à l'évolution des besoins de développement, sont les acteurs les mieux positionnés pour effectuer des prêts contracycliques pendant une crise, et pour contribuer à la relance la croissance après une crise⁸.

En examinant les données issues de la crise financière de 2008, on peut observer, par exemple, que la Banque européenne d'investissement (BEI) a augmenté le déboursement des prêts de 57 % et les crédits aux PME de 128 %⁹. En outre, les BPD ont augmenté leur portefeuille de prêts de 36 % en moyenne entre 2007 et 2009, certains (10 %) de plus de 100 %¹⁰. Lors de cette crise et à l'occasion de celle qui affecte le monde à la suite du Covid-19, les BPD ont accordé des crédits à court et à long terme à des clients existants et nouveaux qui éprouvaient des difficultés à refinancer leur dette et à obtenir de nouvelles lignes de crédit. En outre, en réaffectant massivement les fonds et en mettant en place des mesures d'assouplissement, elles ont apporté leur soutien aux secteurs les plus touchés et contribué au maintien des emplois¹¹, comme le montrent les exemples du Pérou (COFIDE), de la Colombie (Bancoldex, Finagro) ou du Brésil (BNDES). Les BPD nationales peuvent ainsi agir comme le « bras financier » de nombreux pays, en utilisant une gamme complète d'instruments, notamment le moratoire et le rééchelonnement des obligations de prêt existantes, les prêts de fonds de roulement et les polices d'assurance de portefeuille.

Quel modèle de prêts et de remboursement ? Atteindre tous les acteurs

Il convient toutefois de mentionner que de nombreuses BPD réalisent leurs opérations de prêt par l'intermédiaire d'institutions financières privées. « Au total, 52 % des banques de développement prêtent par le biais d'une combinaison d'opérations de premier niveau (prêts directs aux clients finaux) et de deuxième niveau (prêts à d'autres institutions financières privées qui rétrocèdent ensuite aux clients finaux) »¹², 36 % prêtent par le biais d'opérations de premier niveau, et 12 % seulement par le biais d'opérations de deuxième niveau. Le ciblage par des intermédiaires privés implique donc que les bénéficiaires des crédits sont sélectionnés selon les critères traditionnels des banques privées. Dans ce contexte, les indicateurs financiers des producteurs ou entrepreneurs locaux seront-ils suffisamment solides et solvables pour être approuvés par les banques commerciales ? Cela pourrait entraîner l'octroi de fonds d'aide disponibles à des entreprises moyennes plus solides, laissant de côté les plus vulnérables. D'autre part, en raison de la crise, les producteurs qui étaient déjà bénéficiaires de crédits ont tendance à demander une restructuration – soit par l'octroi de délais supplémentaires ou l'amélioration des conditions d'un nouveau plan d'amortissement –, tandis que d'autres peuvent même cesser de respecter leurs obligations de crédit. Cette situation aura sans aucun doute des effets négatifs sur la qualité du portefeuille des BPD et sur leurs revenus prévisionnels. La baisse de leur trésorerie peut non seulement nuire à la disponibilité de ressources pour l'octroi de nouveaux prêts décaissés en ces temps de crise, mais aussi affecter leurs indicateurs de solvabilité, qui sont constamment surveillés par les agences de notation de crédit. En d'autres termes, la capacité contra-cyclique des banques de développement pourrait être menacée, ce qui rendrait plus difficile l'exercice d'un rôle de premier plan pour aider les

pays et les régions à surmonter la crise.

Bien que les modèles de prêt de deuxième niveau puissent aider les BPD à atteindre un plus grand nombre de clients sans entraîner de coûts de fonctionnement plus élevés, les acteurs ayant le plus besoin de ce soutien en bénéficieront-ils ? Il serait utile de rechercher des mécanismes qui enrichissent le système de deuxième niveau en ciblant les secteurs qui, quoique prometteurs, n'ont pas accès au financement privé.

¹ L'aide publique fournie par le biais des BPD prend la forme de garanties sur des prêts, des prêts bonifiés ou des fonds propres, soit directement, soit par l'intermédiaire d'établissements de crédit ou d'autres institutions financières. Étant donné que les APB peuvent emprunter auprès d'autres institutions financières ou émettre des titres de créance, ces garanties leur permettent d'emprunter à un coût relativement plus faible et de transférer ce coût plus faible sur les emprunteurs finaux.

² <https://www.boad.org/en/>

³ <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2019/03/28/world-economic-outlook-april-2019>

⁵ IMF (2020). Policy Paper. The evolution of public debt vulnerabilities in lower income economies

⁶ Les banques de développement disposent de différentes options pour financer leurs activités commerciales, notamment (i) la collecte d'épargne et de dépôts auprès du public, (ii) les emprunts auprès d'autres institutions financières, (iii) la collecte de fonds sur les marchés de capitaux nationaux ou internationaux, (iv) l'utilisation de leurs propres fonds propres et (v) la réception d'allocations budgétaires du gouvernement. La plupart des banques de développement combinent toutes ces options de financement.

⁸ Brei, M. & Schclarek, A. (2019). The countercyclical behaviour of National Development Banks of Latin America and the Caribbean in The Future of National Development Banks Edited by Stephany Griffith-Jones and José Antonio Ocampo Xu, J., Ren X. Wu X. (2019). Mapping Development Finance Institutions Worldwide: Definitions, Rationales, and Varieties.

⁹ Xu, J., Ren X. Wu X. (2019). Mapping Development Finance Institutions Worldwide: Definitions, Rationales, and Varieties. Institute of New Structural Economics Peking University.

¹⁰ Mazzucato, M. & Penna C. (2016). Beyond Market Failures: The Market Creating and Shaping Roles of State Investment Banks. Journal of Economic Policy Reform 19, no.4: 305-26.

¹¹ <https://www.idfc.org/idfc-response-to-covid-19-crisis/>

¹² De Luna-Martínez, José & Vicente, Carlos (2012). Global Survey of Development Banks. Policy Research Working Paper 5969 World Bank.

GOVERNANCE

IDGM : EFFICACITÉ DU DÉVELOPPEMENT

FINANCEMENT DES ÉCONOMIES EN DÉVELOPPEMENT

COVID-19

AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

DEVELOPING COUNTRIES