



TOGETHER
for a sustainable future

OCCASION

This publication has been made available to the public on the occasion of the 50th anniversary of the United Nations Industrial Development Organisation.



TOGETHER
for a sustainable future

DISCLAIMER

This document has been produced without formal United Nations editing. The designations employed and the presentation of the material in this document do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries, or its economic system or degree of development. Designations such as “developed”, “industrialized” and “developing” are intended for statistical convenience and do not necessarily express a judgment about the stage reached by a particular country or area in the development process. Mention of firm names or commercial products does not constitute an endorsement by UNIDO.

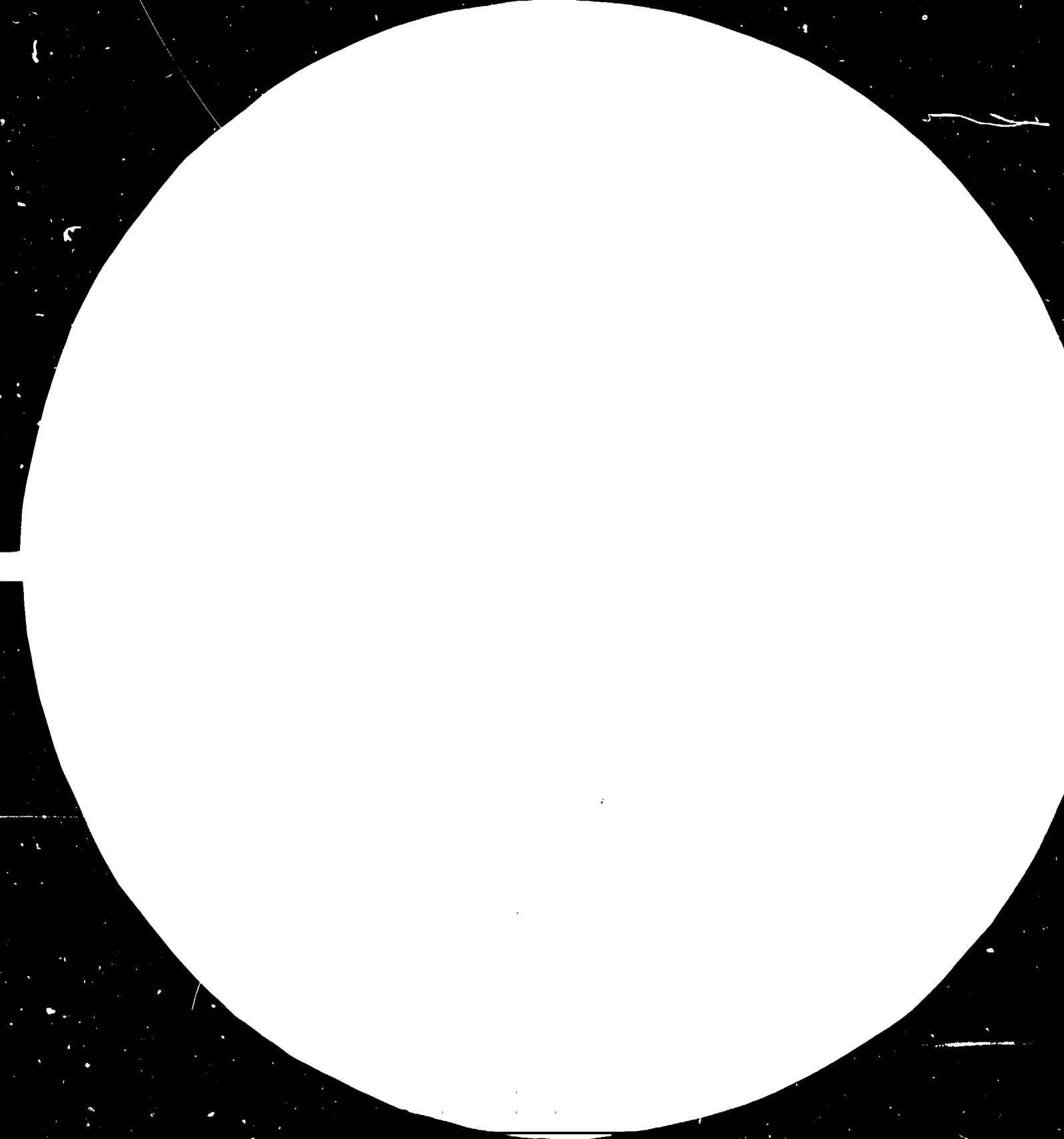
FAIR USE POLICY

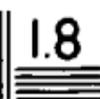
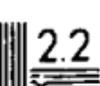
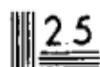
Any part of this publication may be quoted and referenced for educational and research purposes without additional permission from UNIDO. However, those who make use of quoting and referencing this publication are requested to follow the Fair Use Policy of giving due credit to UNIDO.

CONTACT

Please contact publications@unido.org for further information concerning UNIDO publications.

For more information about UNIDO, please visit us at www.unido.org





MICROCOPY RESOLUTION TEST CHART
NATIONAL BUREAU OF STANDARDS
STANDARD REFERENCE MATERIAL 1010a
(ANSI and ISO TEST CHART No. 2)

09852-F

BANQUE ET
DEVELOPPEMENT
DANS
LES ANNEES
80



ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL
Vienne

**BANQUE ET
DEVELOPPEMENT DANS
LES ANNEES 80**

*Comptes rendus choisis du Colloque
ONU/DI/Banque mondiale
Zurich, juin 1979*



NATIONS UNIES
New York, 1984

La description et la classification des pays et des territoires et la présentation des données qui figurent dans la présente publication n'impliquent de la part du secrétariat de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites, et n'impliquent aucun jugement quant à leur système économique ou au stade de développement auquel ils sont parvenus.

Les opinions exprimées dans les articles signés sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les vues du secrétariat de l'ONUDI.

ID/248

PUBLICATION DES NATIONS UNIES

Numéro de vente : F.80.II.B.3

01300P

TABLE DES MATIERES

	<i>Pages</i>
Avant-propos par M. <i>Abd-El Rahman Khane</i> , directeur exécutif de l'ONUDI	1
Allocution de bienvenue prononcée au nom de la Banque mondiale (extraits) par M. <i>David L. Gordon</i>	5
Allocution de bienvenue prononcée au nom du pays hôte (extrait) par M. <i>Klaus Jacobi</i>	7

Première partie

RELATIONS ENTRE L'ACTION GOUVERNEMENTALE ET LES BANQUES DE DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL

A. SESSIONS PLENIERES	
Principaux problèmes auxquels les banques de développement industriel seront confrontées au cours des années 80 <i>Olivier Giscard d'Estaing</i>	11
Principaux éléments d'une politique gouvernementale concernant les banques de développement <i>César Virata</i>	19
Relations institutionnelles entre les gouvernements et les banques de développement <i>J. S. Raj</i>	23
Relations et interactions dans une économie planifiée <i>B. Belghoula</i>	28
Concours nationaux et internationaux aux banques de dévelop- pement <i>B. Knapp</i>	36
B. GROUPES DE TRAVAIL	
<i>Groupe 1. — Relations gouvernement/banque de développement dans les pays en développement semi-industriels</i>	
Relations gouvernement/banque de développement dans les pays en développement semi-industriels <i>H. F. G. Leembruggen</i>	41
Relations gouvernement/banque de développement dans les pays en développement semi-industriels <i>Luis R. Almeida Durán</i>	46

	Pages
Relations gouvernement/banque de développement dans les pays en développement semi-industriels	
<i>Sung Sang Park</i>	52
Résumé des discussions	56
 <i>Groupe 2. — Relations gouvernement/banque de développement dans les pays moins industrialisés</i>	
Relations gouvernement/banque de développement dans les pays moins industrialisés	
<i>G. F. Mbowe</i>	58
Relations gouvernement/banque de développement dans les pays moins industrialisés	
<i>Obeng-Ansong</i>	65
Relations gouvernement/banque de développement dans les pays moins industrialisés	
<i>G. Raynor</i>	67
Résumé des discussions	70
 <i>Groupe 3. — Relations gouvernement/banque de développement dans les économies planifiées</i>	
Relations gouvernement/banque de développement dans les économies planifiées	
<i>M. Radosavljevic</i>	71
Relations gouvernement/banque de développement dans les économies planifiées	
<i>A. Olteanu</i>	74
Relations gouvernement/banque de développement dans les économies planifiées	
<i>Secrétariat de l'ONUDI</i>	77
Résumé des discussions	82
 <i>Groupe 4. — Choix techniques et sources d'information pour les banques de développement</i>	
Choix techniques et sources d'information pour les banques de développement	
<i>J. C. Caruana</i>	84
Choix techniques et sources d'information pour les banques de développement	
<i>Secrétariat de l'ONUDI</i>	87
Choix techniques et sources d'information pour les banques de développement	
<i>S. bin Tan Sri Data Osman</i>	89
Résumé des discussions	93
 <i>Groupe 5. — Le redéploiement industriel et le rôle des banques de développement</i>	
Le redéploiement industriel et le rôle des banques de développement	
<i>J. Leech</i>	96

	<i>Pages</i>
Le redéploiement industriel et le rôle des banques de développement <i>Secrétariat de l'ONUDI</i>	99
Résumé des discussions	103
 <i>Groupe 6. — Rôle des banques de développement dans l'amélioration de la comptabilité et de la vérification des comptes</i>	
Rôle des banques de développement dans l'amélioration de la comptabilité et de la vérification des comptes <i>Adolf J. H. Enthoven</i>	105

Deuxième partie

DIVERSIFICATION DES ACTIVITES DES BANQUES DE DEVELOPPEMENT

A. SESSIONS PLENIERES

Définition, élaboration et promotion des projets <i>Baldev Pasricha</i>	113
Institutions de financement du développement et systèmes bancaires polyvalents <i>P. Mistry</i>	117
Méthodes de financement non classiques <i>R. W. Richardson</i>	122
Financement des exportations des pays en développement <i>Helmut H. Haschek</i>	128

B. GROUPES DE TRAVAIL

Groupe 1. — Définition, élaboration et promotion des projets:

Définition, élaboration et promotion des projets <i>O. Eroguz</i>	134
La sélection des projets, première étape vers la promotion et l'innovation <i>J. Gatúria</i>	136
Définition, préparation et promotion de projets : une forme d'action novatrice <i>Victor S. Barrios</i>	138
Les banques de développement et la promotion des projets <i>S. S. Nadkarni</i>	117
Résumé des discussions	144

Groupe 2. — Le financement des petites entreprises

Le financement des petites entreprises au Canada <i>G. A. Lavigueur</i>	146
--	-----

	<i>Pages</i>
Le financement des petites entreprises <i>V. S. Raghavan</i>	149
L'aide aux petites entreprises : le concept de projet intégré <i>Ernst Löscher</i>	153
Le financement des petites industries aux Philippines <i>Rodolfo D. Manalu</i>	157
Résumé des discussions	160
 <i>Groupe 4. — Suivi des projets et action consécutive</i>	
Suivi des projets et action consécutive <i>J. Simba</i>	162
Suivi des projets et action consécutive <i>D. P. Gupta</i>	163
Contrôle et suivi des projets dans les banques de développement <i>L. Baez</i>	164
Suivi des projets et action consécutive <i>R. M. B. Punja</i>	169
Résumé des discussions	172
 <i>Groupe 5. — Auto-évaluations opérationnelle et institutionnelle</i>	
Auto-évaluation institutionnelle des banques de développement dans des environnements en évolution <i>T. Y. Hahm</i>	174
Influence du développement du secteur industriel sur les objectifs et les stratégies des banques de développement <i>Harry M. Osha</i>	177
Supervision et évaluation des projets <i>G. B. M. Renger</i>	181
FONEI : exemple d'une auto-évaluation institutionnelle <i>J. Villaseñor</i>	184
Résumé des discussions	186
 <i>Groupe 6. — Obligations sociales des banques de développement</i>	
Obligations sociales des banques nationales de développement <i>I. Shihata</i>	188
Obligations sociales des banques de développement <i>S. A. Dave</i>	192
Les obligations sociales de la Banque ivoirienne de développement industriel <i>A. Diby</i>	195
Les conséquences sociales des activités de la Banque égyptienne de développement industriel <i>A. H. Kabodan</i>	197
Résumé des discussions	199

*Troisième partie*SEANCES PLENIERES SUR LA MOBILISATION
DES RESSOURCES FINANCIERES

Banques de développement et mobilisation des ressources financières nationales	
<i>Vincente R. Jayme</i>	204
La mobilisation des ressources financières	
<i>W. Tennekoon</i>	212
La mobilisation des ressources financières	
<i>E. Keller</i>	216
Le financement extérieur des banques de développement : quelques remarques	
<i>A. M. L. B. Large</i>	221
La mobilisation des ressources financières extérieures	
<i>P. Galicia</i>	226
Remarques sur la mobilisation des ressources financières extérieures	
<i>W. D. Melzer</i>	229
La mobilisation des ressources financières en résumé	
<i>Secrétariat de l'ONUDI</i>	232
La mobilisation des ressources financières par les banques suisses	
<i>R. E. Gut</i>	234

*Quatrième partie*SEANCE PLENIERE SUR LES ACTIVITES
ET PERSPECTIVES DES ASSOCIATIONS REGIONALES
DE BANQUES DE DEVELOPPEMENT

Activités et perspectives des associations régionales de banques de développement : introduction	
<i>R. Palma-Valderrama</i>	240
Activités et perspectives de l'association des institutions africaines de financement du développement	
<i>Moncef Maoui</i>	242
Activités et perspectives d'avenir des associations régionales de banques de développement	
<i>J. A. Bellido</i>	246
Un calendrier pour l'année 1980 : programme pour l'association des institutions de financement du développement d'Asie et du Pacifique	
<i>Vincente R. Jayme</i>	254

Cinquième partie

SEANCE DE CLOTURE

Résumé général	
<i>D. L. Gordon</i>	261

Avant-propos*

Le rôle qu'auront à jouer les institutions de financement du développement industriel au cours des années à venir sera d'une importance capitale pour ce dernier. Nous devons beaucoup aux banquiers spécialisés dans le développement industriel pour ce qu'ils ont réalisé jusqu'à présent et ce qu'ils ont l'intention de faire à l'avenir dans ce domaine, pour les idées dont ils nous ont fait profiter et les efforts qu'ils déploient dans leurs propres pays pour promouvoir le développement industriel tant à l'intérieur qu'à l'extérieur.

Il est fort possible que de ce Colloque émergent un concept inédit et une dimension nouvelle dans le domaine du financement du développement industriel. Chacun de nous est conscient que la restructuration de l'économie mondiale doit en fait coïncider avec la restructuration de l'industrie mondiale et de son financement.

Lors de l'examen du problème auquel les organisations et la communauté financière internationales sont confrontées en ce début des années 80, il convient de prendre conscience dès le départ du caractère hétérogène du groupe d'institutions représentées ici. Les institutions de financement du développement industriel revêtent des formes multiples: organismes gouvernementaux et internationaux d'assistance, banques de développement en propriété mixte, sociétés publiques ou privées d'investissements, sociétés semi-étatiques et compagnies semi-commerciales. Ces institutions devenant de plus en plus nombreuses et le montant des capitaux nécessaires aux pays en développement ne cessant de croître, les possibilités d'association d'entités diverses en vue du financement de tel ou tel type de projet industriel se multiplient. En fait, à l'heure actuelle, de tels arrangements sont souvent les seuls qui permettent de répondre aux besoins financiers, ce qui explique la place de plus en plus importante accordée aux opérations en association, nationales et internationales et à la coopération entre plusieurs institutions de financement du développement industriel. Le caractère international des méthodes de financement devient de ce fait de plus en plus accusé.

Pour l'avenir, nous nous attendons à une application généralisée des nouvelles méthodes de financement industriel, telles que sous-traitance internationale, crédit-bail à l'exportation, accords de compensation et de rachat, etc. Faisant encore figure d'innovation, ces techniques bancaires poseront de nouveaux problèmes aux banques de financement industriel; elles auront pour effet d'élargir le champ des activités traditionnelles de financement du développement et exigeront de la part du personnel une grande aptitude à évaluer les risques et à mettre à exécution des idées novatrices.

C'est depuis dix à vingt ans que les institutions de financement du développement industriel ont le plus souvent commencé à exercer leurs activités dans les pays en développement, et, parmi celles qui existent dans les pays

* Extrait du discours d'ouverture du Directeur exécutif de l'ONUDI.

développés, bon nombre ne sont pas plus anciennes que de quelques années. Le rôle qu'elles jouent dans la mobilisation des ressources financières à investir dans des projets de développement industriel est d'une importance indiscutable. Néanmoins, leur efficacité a peut-être pâti du manque général d'informations concernant les objectifs du développement et les conditions de financement. C'est pourquoi la question de la coopération financière entre pays industrialisés et pays en développement est débattue depuis plusieurs années au sein de diverses instances. En fait, peu de questions ont été si souvent placées à l'ordre du jour.

Les pays en développement sont certes intéressés par une coopération financière avec les pays industrialisés et ont souligné dans de multiples résolutions l'importance capitale que revêt, pour leur développement économique, l'assistance des institutions financières spécialisées dans le développement industriel. Ce qui toutefois fait défaut, c'est un plan d'action concret, fondé sur le jugement et l'expérience de financiers spécialistes du développement industriel et de leurs associations professionnelles.

Diverses résolutions adoptées par l'Assemblée générale des Nations Unies ont demandé instamment que des mesures soient prises pour permettre aux pays en développement de se procurer et d'investir des capitaux à des conditions acceptables, en vue de l'exécution de leurs programmes d'industrialisation. C'est l'ONUDI qui a été chargée d'élaborer un programme de financement du développement industriel, permettant de fournir des renseignements de base comparables relatifs à diverses institutions financières spécialisées dans le développement industriel. Conformément aux résolutions de l'Assemblée générale relatives à la création de l'ONUDI, l'une des attributions de l'ONUDI est d'«aider les gouvernements des pays en voie de développement qui en feront la demande à obtenir des capitaux extérieurs pour le financement de projets industriels donnés en les conseillant pour l'établissement de leurs demandes, en les renseignant sur les clauses et les conditions appliquées par les différentes institutions de financement et en informant celles-ci de la valeur technique et économique des projets pour lesquels une aide financière est sollicitée».

Conformément à ce mandat, les activités de l'ONUDI se rapportant aux institutions de financement ont été de caractère exhaustif. C'est ainsi qu'elle a exécuté plusieurs projets d'assistance technique en collaboration avec des institutions de financement du développement industriel et a enseigné les techniques bancaires modernes à des banquiers spécialistes du développement industriel. De 1970 jusqu'à nos jours, sept réunions des banquiers spécialistes de ce type d'activité se sont tenues à l'échelle mondiale.

Nous espérons que ce Colloque nous aidera à mettre au point des arrangements financiers et institutionnels plus subtils et plus souples, et à proposer des conditions et modalités de financement adaptées aux besoins des pays en développement.

Quant aux organisations internationales, il pourra leur suggérer de nouvelles méthodes pour dispenser leur assistance. D'une façon générale, il vise à simplifier le financement du développement industriel et à le rendre plus efficace.

Compte tenu des changements spectaculaires qui s'opèrent dans le monde entier, les pays en développement ont tendance à exercer un contrôle de plus en plus rigoureux sur les banques étrangères opérant sur leur territoire; ils les ont même nationalisées dans bien des cas. En revanche, de nombreuses banques opèrent maintenant, que ce soit sur des places financières importantes

ou, lorsque c'est possible, dans des pays en développement revêtant pour elles une certaine importance du point de vue commercial ou financier. De même, bon nombre de sociétés industrielles, clientes du système bancaire, opèrent désormais à l'échelle mondiale. De ce fait, elles ont besoin d'une gamme nouvelle de services financiers.

Sur la plupart des places financières importantes, par exemple à Zurich, les banques internationales sont également sollicitées pour le financement du développement industriel. A l'heure actuelle, la demande de crédits industriels est telle que les banques sont obligées de mettre en commun les risques et constituent de plus en plus fréquemment des consortiums internationaux ou concluent des accords de prêt collectif. On voit donc que nous devons approfondir notre connaissance des techniques modernes de financement du développement industriel.

Les possibilités d'investissement qui émergent actuellement sont immenses et de nature à céder de grands avantages. Le Système de consultations - dont les possibilités sont uniques lorsqu'il s'agit d'allier le poids de l'expérience pratique acquise par l'industrie aux connaissances nécessaires pour prendre les décisions que le monde ne saurait éluder - a procédé à l'évaluation des énormes besoins du tiers monde. Les participants aux réunions consacrées au fer et à l'acier, aux engrais, au cuir, aux huiles végétales et aux produits de la pétrochimie ont reconnu que, pour satisfaire les besoins mondiaux, l'objectif de Lima de 25% ne représentait pas un idéal mais une nécessité. Des investissements d'une valeur de plusieurs milliards de dollars ont été identifiés; des codes de conduite visant à assurer un traitement équitable à tous les partenaires vont être élaborés, et contribueront à dissiper les aléas inhérents à ces investissements.

L'ONUDI, organisation internationale spécialisée dans le développement industriel des pays en développement, est consciente de l'internationalisation croissante du secteur bancaire. C'est pourquoi elle envisage de tenir une consultation sur le financement du développement industriel, dans le cadre du Système des consultations industrielles, conformément à la demande exprimée par la deuxième Conférence générale de l'ONUDI et l'Assemblée générale des Nations Unies. Cette consultation pourrait avoir lieu en 1982, selon la décision définitive que prendra le Conseil du développement industriel. Quoi qu'il en soit, nous avons déjà été priés de faire les préparatifs nécessaires en vue de cette consultation.

Dans ce contexte, il convient de tenir compte des points suivants:

a) Des ressources financières considérables sont nécessaires pour le développement industriel, si l'on veut atteindre les objectifs prévus par la Déclaration et le Plan d'action de Lima. Selon une évaluation prudente, le montant des devises nécessaires pour la période de six ans qui se terminera en 1985 serait de l'ordre de 20 milliards de dollars par an en termes constants, contre quelque 10 milliards de dollars par an au cours des cinq années passées;

b) L'industrie n'est pas le seul secteur qui ait besoin d'un financement supplémentaire; l'agriculture, l'infrastructure, les transports, l'éducation et la santé ont également besoin d'un supplément considérable de capitaux, la croissance industrielle ne pouvant survenir toute seule;

c) Le financement du développement est une obligation sociale qui confère une nouvelle dimension au problème général consistant à mobiliser, sur le plan national et le plan international, les moyens nécessaires au financement du développement.

Il ressort de cette brève énumération que la question essentielle est de savoir comment combler l'écart entre le niveau actuel et le niveau prévu des besoins financiers et comment obtenir des conditions et modalités appropriées pour le financement des projets industriels dans les pays en développement.

En raison de la relation très étroite qui existe entre l'industrialisation et le financement du développement, pratiquement chaque point inscrit à l'ordre du jour de ce Colloque présente un intérêt considérable pour les milieux bancaires spécialisés dans le développement industriel et pour les organisations internationales. Nous passerons en revue les politiques et pratiques de prêt des institutions financières les plus diverses, en tenant compte en particulier du secteur industriel des pays en développement. Nous suivrons ces débats avec la plus grande attention et communiquerons à la troisième Conférence générale de l'ONUDI les opinions qui auront été exposées. Nous sommes convaincus que les échanges de vues qui suivront les séances plénières et les tables rondes apporteront une contribution précieuse à la prochaine Décennie du développement et à la promotion de formes nouvelles de coopération financière internationale.

Le Directeur exécutif de l'ONUDI,
Abd-El Rahman Khane

ALLOCUTION DE BIENVENUE PRONONCÉE AU NOM DE LA BANQUE MONDIALE

(EXTRAITS)

Par M. David L. Gordon

*Directeur du Département du développement industriel et des finances à
la Banque mondiale*

La Banque mondiale participe depuis près de trente ans à la création, au renforcement et au financement d'institutions de financement du développement – plus d'une centaine dans 73 pays, ayant bénéficié de quelque 6 milliards de dollars d'engagements financiers bruts. A l'heure actuelle, nous continuons à financer la plupart d'entre elles à raison de près d'un milliard de dollars par an. Nous sommes fiers, cependant, que certaines des institutions que nous avons aidées à démarrer n'aient plus besoin de notre soutien financier – bien que nous les considérons encore comme des membres de la famille, famille qui continue à s'élargir rapidement.

Les institutions de financement du développement ont fait la preuve de leur grande efficacité pour l'évaluation des besoins et des propositions en matière d'investissement et pour l'allocation des ressources à investir – surtout dans le secteur industriel, mais de plus en plus dans d'autres secteurs. Elles confèrent une certaine souplesse à l'administration du système d'octroi de fonds bloqués et permettent de s'adapter aux besoins locaux et à l'évolution d'une situation donnée, ce dont les plans nationaux et le système de financement international des projets sont souvent incapables. Quand elles servent à acheminer l'aide financière internationale, les institutions de financement du développement aident à mobiliser les initiatives locales et à renforcer les critères locaux des décisions concernant l'utilisation de ces fonds d'origine extérieure. Elles donnent également aux bailleurs de fonds et donateurs étrangers l'assurance que leurs capitaux seront utilisés rationnellement – sous bonne surveillance – pour atteindre des objectifs fixés d'un commun accord.

Bien que la plupart des institutions de financement du développement se soient surtout intéressées aux industries manufacturières, d'autres domaines de l'activité économique bénéficient de plus en plus de leur assistance: entreprises de travaux publics, tourisme, agro-industries, commerce de gros et de détail, entreprises municipales de travaux et de services, etc. – tous domaines qui ont besoin de l'initiative d'un chef d'entreprise et de l'évaluation systématique de la rentabilité financière et économique, sans pour autant que leurs activités soient forcément lucratives. Des subventions peuvent se justifier pour des raisons sociales, à condition que les coûts et les avantages attendus puissent en

être évalués et être mis en balance; la méthode d'analyse qu'utilisent les institutions de financement du développement dans leurs évaluations constitue un de leurs principaux avantages en tant qu'instruments de politique générale.

Néanmoins, à mesure que les attributions des institutions de financement du développement s'élargissent et se diversifient, elles risquent dans le même temps de devenir imprécises et confuses. Les obligations imposées par la politique sociale peuvent se révéler incompatibles avec les exigences du maintien de la viabilité financière de telle ou telle entreprise et de la mobilisation des capitaux nécessaires à des fins d'investissement. Les divers modes de financement et d'administration des prêts risquent d'avoir un effet commun, qui est d'augmenter dans un premier temps les dépenses de personnel.

Les variations du climat économique, indépendantes de la volonté des institutions de financement du développement, risquent de poser des problèmes encore plus graves. L'inflation et les fluctuations monétaires grignotent leur capital social, compliquent leur accès aux marchés financiers et leur font courir, ainsi qu'à leurs clients, de fort grands risques. Les changements brusques de la politique officielle et de la législation en matière d'investissement, qui modifient profondément le climat de l'investissement et les conditions dans lesquelles les institutions de financement du développement doivent opérer, ont malheureusement tendance à devenir de plus en plus fréquents.

On voit donc que la nécessité des institutions de financement du développement et les occasions d'intervention efficace de ces institutions augmentent énormément, mais qu'en même temps les conditions nécessaires à leur bon fonctionnement sont de plus en plus difficiles à remplir. Faire disparaître cette antinomie et ses multiples ramifications est précisément le but de notre Colloque.

ALLOCUTION DE BIENVENUE PRONONCÉE AU NOM DU PAYS HÔTE

(EXTRAIT)

Par M. Klaus Jacobi

Délégué du Conseil fédéral pour les accords commerciaux et gouverneur pour la Suisse de la Banque asiatique de développement, du Fonds africain de développement et de la Banque interaméricaine de développement

La majeure partie des sujets du Colloque ont trait au développement industriel et aux questions techniques concernant la gestion des banques de développement. La connaissance des techniques de gestion et leur application sont autant de conditions préalables absolues pour l'exercice de pratiques financières efficaces. Toutefois, aussi important que puisse être l'aspect bancaire, nous ne devons pas perdre de vue un aspect tout aussi important: la promotion d'un authentique développement. Les ressources doivent être utilisées de façon équitable, et de telle façon que les tranches de population les plus nécessiteuses en profitent.

En raison de la diversité des problèmes et des besoins des pays du tiers monde, les procédés utilisés doivent être appropriés aux diverses contraintes qui entravent le processus de développement. Les institutions bancaires de développement doivent donc être souples et adapter leurs procédés et leurs techniques aux besoins divers et changeants de leurs bénéficiaires. Leurs activités allant du financement de certains projets à des conditions de faveur au financement conjoint ou parallèle en association avec des organismes privés, on voit que ces institutions ont de vastes perspectives d'activité. Ce sont cette diversité et cette souplesse qui constitueront le thème central de notre Colloque.

Fournissant des capitaux destinés à être investis dans l'infrastructure, l'agriculture et l'industrie, les banques de développement jouent un rôle important lorsqu'il s'agit de remettre sur la bonne voie une économie déséquilibrée et de promouvoir sa diversification. Celle-ci à son tour rendra le pays intéressé moins vulnérable aux désordres économiques intérieur et extérieur et lui permettra de bénéficier pleinement de son intégration dans l'économie mondiale. Fort heureusement, au cours des dernières années, des progrès sensibles ont été réalisés à cet égard dans bon nombre de pays.

Le choix de Zurich pour ce Colloque n'est pas fortuit, car nul n'ignore que les marchés financiers suisses constituent une source importante de financement pour les banques de développement.

Depuis quelques années, la contribution du marché financier suisse aux activités des banques de développement et à celles des pays en développement a augmenté considérablement. En 1978, la Banque mondiale à elle seule a prêté 1,7 milliard de francs suisses, dont 180 millions à la Banque asiatique de développement et 80 millions à la Banque interaméricaine de développement. Cette tendance s'est poursuivie en 1979.

Au mois de mars 1979, des émissions fiduciaires et des obligations totalisant 6 milliards de francs suisses étaient en circulation. Cette somme se répartissait comme suit: 3,6 milliards pour la Banque mondiale, 1,3 milliard pour la Banque européenne d'investissement, 530 millions pour la Banque asiatique de développement et 500 millions pour la Banque interaméricaine de développement. En outre, 1,3 milliard de francs suisses avaient été accordés à un certain nombre de pays en développement à titre individuel.

Les emprunts des pays en développement et des institutions de développement sur le marché financier suisse sont ainsi passés de 24% en 1977 à 28% en 1978.

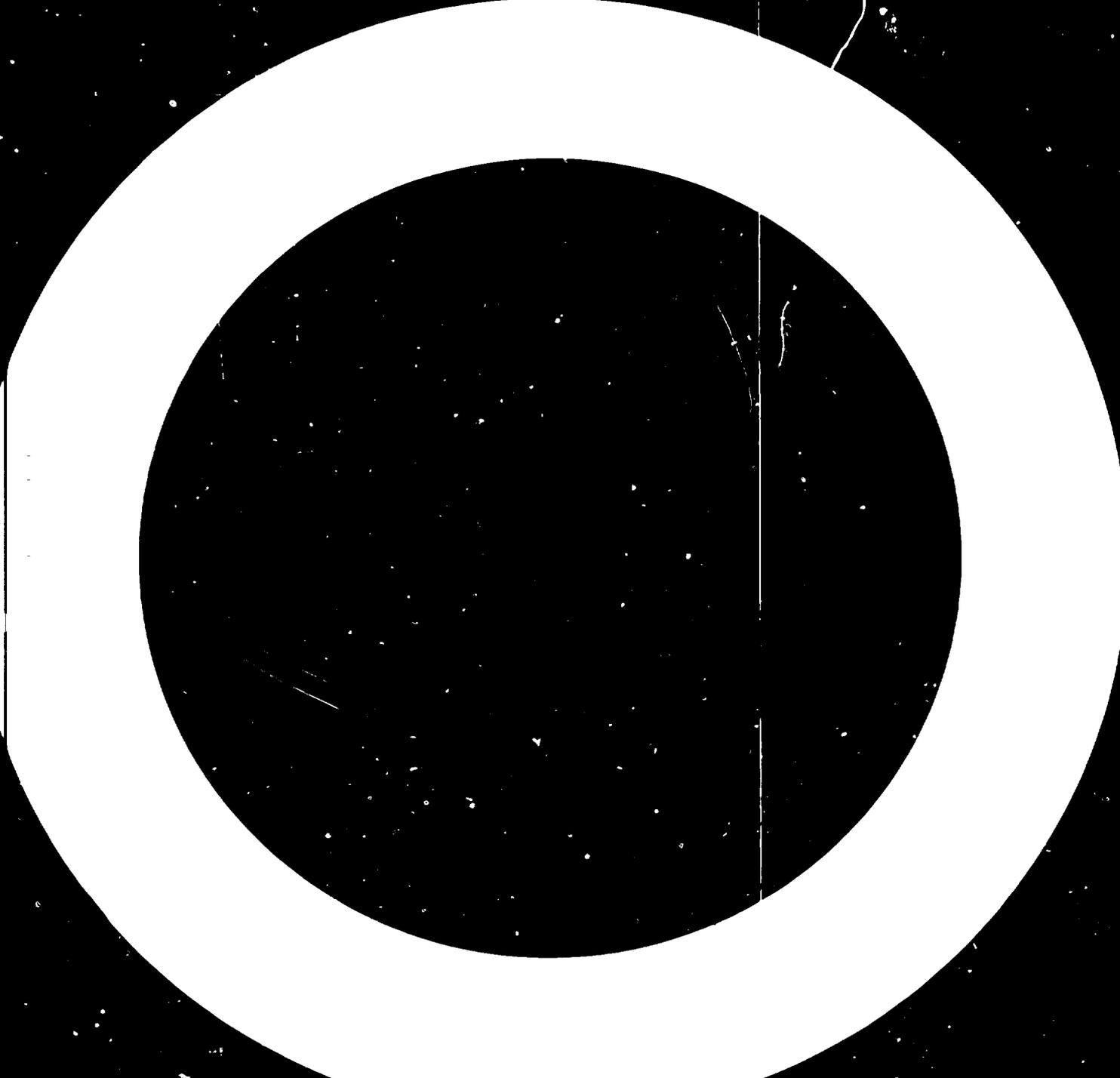
Les derniers chiffres dont on dispose pour 1977 montrent que le total des mouvements nets de capitaux - y compris les crédits à l'exportation et l'investissement privé direct - de Suisse vers les pays en développement et les institutions de développement s'élevaient à 4,8 milliards de francs suisses. Ce chiffre, qui correspond à 3,14% de notre PNB est légèrement supérieur à celui de notre aide publique au développement (APD).

L'intérêt que le Gouvernement suisse attache aux institutions bancaires de développement ne se limite pas à l'octroi aux intermédiaires financiers les plus importants de capitaux provenant du marché financier suisse. En sa qualité de membre des banques régionales de développement, la Suisse a également souscrit au capital social de ces dernières et leur fournit, à des conditions de faveur, des ressources destinées à l'octroi d'une assistance libérale. En outre, nous avons commencé à coopérer avec des banques sous-régionales de développement et avec des banques nationales de développement. Ces institutions sont particulièrement bien placées pour moduler les conditions dont sont assortis leurs prêts, en fonction de la situation qui règne dans le pays emprunteur, et du fait qu'elles peuvent utiliser les compétences et l'initiative du personnel local. Les institutions financières spécialisées dans le développement industriel jouent un rôle irremplaçable en complétant les activités des grandes banques de développement.

En conclusion, qu'il me soit permis une fois de plus de vous exprimer mes vœux les meilleurs et l'espoir sincère que ce Colloque sera pour vous la source d'une fructueuse expérience, et vous donnera en outre l'occasion de faire en Suisse un séjour agréable.

Première partie

RELATIONS ENTRE L'ACTION
GOUVERNEMENTALE ET LES
BANQUES DE DÉVELOPPEMENT
INDUSTRIEL



A. – Sessions plénières

PRINCIPAUX PROBLÈMES AUXQUELS LES BANQUES DE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL SERONT CONFRONTÉES AU COURS DES ANNÉES 80

Olivier Giscard d'Estaing

Président du Centre européen de coopération internationale (CECI)

Les objectifs économiques sont clairs: nourrir une population mondiale en rapide augmentation; organiser le travail de façon à réaliser le plein emploi et à fournir à chacun les biens qui lui sont nécessaires; réduire massivement les inégalités actuelles de conditions de vie; équilibrer la balance des comptes et la balance des paiements de chaque pays; doter chaque région d'une infrastructure et d'équipements dignes du monde contemporain.

En ce qui concerne l'industrie, nous devons nous rappeler l'objectif exprimé en 1975 dans la Déclaration et le Plan d'action de Lima concernant le développement et la coopération industriels: la production industrielle des pays en développement, actuellement inférieure à 10% de la production mondiale actuelle, devrait être portée à 25% d'ici à l'an 2000. Arithmétiquement, cela implique:

a) Un taux annuel moyen de croissance industrielle de 10% pendant 25 ans dans les pays en développement; à ce rythme, ils atteindront en l'an 2000 le niveau actuel de production des pays développés;

b) Le maintien à un niveau acceptable - 5% - du taux annuel de croissance industrielle des pays industrialisés;

c) Le maintien du taux d'expansion économique mondiale à un taux légèrement supérieur à 6%, minimum nécessaire pour permettre cette évolution.

Ces objectifs sont-ils réalisables? Ils supposent un accroissement considérable et régulier de la production industrielle mondiale, justifié par les besoins des consommateurs et rendu possible par la productivité et la technologie modernes, mais qui se heurte à de sérieux obstacles d'ordre matériel, humain et structurels. Tous ces obstacles doivent être soigneusement mesurés. Parmi les remèdes possibles figure notamment l'action fondamentale des banques de développement.

Les obstacles

Le principal obstacle matériel a trait à l'énergie, et notamment à son coût et à sa rareté. Les taux actuels de croissance de la consommation, exprimée en tonnes d'équivalent pétrole (TEP) donnent une idée de l'ampleur du problème:

	1950	1970	2000 (estimation)
Consommation mondiale (milliards de TEP).....	1,7	6	14
Consommation par habitant (TEP) ...	0,7	1,7	2,25

Le chiffre de 14 milliards de TEP indiqué pour l'an 2000 est une estimation prudente; il correspond à un taux d'accroissement de 3,5%, tant pour le chiffre de la population que pour la consommation mondiale (et non de 6% comme le suppose l'objectif de Lima). Il n'est, en outre, nullement certain que la production actuelle d'énergie puisse être doublée comme l'exigeraient ces chiffres, aussi prudents soient-ils. Ce facteur à lui seul peut être à l'origine d'une crise d'une ampleur sans précédent et d'un accroissement spectaculaire de l'écart qui sépare les revenus des pays producteurs de pétrole et ceux des autres pays. En effet, si on laisse jouer la loi de l'offre et de la demande - c'est-à-dire si la diminution de l'offre se traduit par une hausse continue et sans frein du prix de vente du brut - l'économie mondiale risque de se trouver dans une situation apocalyptique.

Le second obstacle matériel a trait à la disponibilité des moyens de financement, compte tenu de l'endettement actuel et des possibilités d'épargne. Globalement, les chiffres sont très élevés: plus de 1 000 milliards de FF (soit plus de 230 milliards de dollars) pour les pays en développement et 200 milliards de FF (soit plus de 45 milliards de dollars) pour les pays d'Europe orientale.

Cependant, si l'on compare ces chiffres au PNB des pays en développement, ils ne représentent que le septième du total de ce PNB; la dette de ces pays est de 37,50 F par habitant, ce qui est supportable. Pour les pays prêteurs, la charge est également supportable. Cependant, certains pays ne pourront faire face indéfiniment au déficit de leur balance des paiements résultant du fardeau que leur impose le service de leur dette.

Le problème le plus important qu'ont à résoudre les pays en développement est de sortir du cycle apparemment inéluctable décrit par Franklin Root, de la façon suivante: «Pas de productivité sans investissements; pas d'investissements sans épargne; pas d'épargne sans revenus; pas de revenus sans productivité».

Un autre obstacle matériel est l'insuffisance de l'infrastructure. Le développement industriel exige une infrastructure moderne, qui nécessite souvent des investissements très lourds, dont la rentabilité directe à court terme est difficilement chiffrable mais dont l'absence empêche le fonctionnement d'une économie de croissance.

Dans ce contexte, l'infrastructure englobe les transports, les télécommunications et la fourniture d'énergie et d'eau en quantité suffisante.

Les obstacles humains ont trait aux traditions, aux sentiments nationalistes et protectionnistes, au manque de formation professionnelle et à l'ignorance des exigences de la production industrielle. Cela n'implique pas que l'industrialisation aille à l'encontre des cultures et des religions, ni des aspirations collectives spirituelles et traditionnelles. En revanche, l'industrialisation a ses exigences propres – concernant l'organisation, les méthodes, les horaires, la régularité du travail – auxquelles tout le monde n'est pas accoutumé. Ces exigences représentent autant de contraintes qui, dans un climat de liberté, ne peuvent être acceptées que si les motivations économiques sont suffisamment puissantes pour entraîner une mobilisation des efforts individuels dans l'intérêt de la production et de la productivité.

Chaque région, chaque nation s'est dotée d'institutions adéquates et les organismes internationaux viennent y ajouter leurs compétences et leurs moyens. Il serait donc paradoxal de ranger ces diverses institutions parmi les obstacles au développement alors qu'elles y concourent.

Néanmoins, leur autorité et leurs moyens ne peuvent garantir que les objectifs seront atteints. Le chaos dans lequel est actuellement plongé le système monétaire international et l'absence de toute politique mondiale dans le domaine de l'énergie en sont la preuve. Ce ne sont pas ces institutions qui en sont responsables, mais les hommes, leurs traditions, les égoïsmes collectifs, les craintes et l'opinion publique. La peur de la supranationalité, la charge qu'imposent les administrations publiques nationales ou internationales trop lourdes et les risques de ralentissement, voire de paralysie, des initiatives qu'elles peuvent entraîner, la difficulté de parvenir à des accords internationaux sont autant de facteurs dont on ne saurait sous-estimer l'effet.

Les remèdes

Tous ces obstacles doivent être écartés, et les moyens de le faire existent. Certains peuvent et doivent provenir des entreprises européennes d'une part, des organismes multinationaux de financement et de crédit d'autre part.

Le Centre européen de coopération internationale (CECI) cherche à sa modeste échelle à promouvoir des conditions concrètes, favorables à la réalisation de projets dans les pays en développement. Les conclusions exposées ci-après sont le résultat de ses quatre années d'expérience.

Le rôle des sociétés européennes est de participer activement à l'accroissement de la production industrielle dans les pays d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine. L'objectif recherché est moins d'essayer de trouver une nouvelle répartition de richesses que de contribuer à en augmenter la production.

Si les pays riches transféraient 20% de leur consommation par habitant aux pays pauvres – ce qui, il faut le reconnaître, serait politiquement, économiquement et socialement irréalisable –, la consommation des pays riches n'en serait guère modifiée. En supposant, par exemple, une augmentation de 5% de la production des pays industrialisés et de 10% dans les autres pays, le taux de consommation des uns et des autres augmenterait rapidement; quant aux pays riches, ils auraient rattrapé leur transfert en moins de cinq ans.

INDICE DE LA CONSOMMATION PAR HABITANT

Groupe de pays	Consom- Population mation (en (en pour- pourcen- centage) tage)		Actuel ^a	Après transfert de consom- mation ^b	Après 5 ans	Après 10 ans
Pays riches	20	60	3	2,4	3,8	4,9
Autres pays	80	40	0,5	0,65	0,88	1,43
Rapport pays riches/autres pays	0,25	1,5	6	3,8	4,3	3,4

^a Rapport pourcentage de la consommation/pourcentage de la population.

^b Transfert de 20% de la consommation par habitant.

Cette croissance nécessiterait un choix soigneux des projets, un choix de technologies garantissant une productivité élevée, une formation accélérée des travailleurs, des agents de maîtrise, des cadres et de la direction des entreprises. L'expérience acquise dans ces domaines par les pays occidentaux est utile et transférable.

Les Européens sont conscients de ce potentiel de croissance. C'est ainsi que la demande mondiale de ciment passera de 840 millions de tonnes par an en 1978 à 1 250 millions en 1990, et 90% de l'accroissement de la demande émanera des pays en développement.

Les entreprises occidentales pourront et devront participer à cet effort, mais sous certaines conditions et dans certaines limites.

Ces conditions sont l'existence d'un bon esprit de coopération internationale tendant à faciliter la circulation des personnes, des techniques, des biens et des moyens financiers, et de relations administratives fondées sur la confiance et non sur la défiance, la politique des Etats concernés tenant dûment compte, pour sa part, de la nécessité de conférer à chaque investissement la rentabilité et la garantie nécessaires.

Les limites sont celles qu'imposent les moyens humains et financiers disponibles. Elles varient suivant les secteurs, les entreprises et les pays. Ces ressources sont considérables et encore insuffisamment utilisées. Néanmoins, des études sectorielles et des études de faisabilité sont nécessaires pour mesurer les coûts et les marchés potentiels d'une manière qui puisse guider les efforts immenses à entreprendre.

Les entreprises pourront jouer ce rôle sans tenter de dominer les marchés, ni d'imposer un modèle occidental souvent mal adapté. Elles devraient agir en partenaires et faire des efforts d'imagination pour tenir compte des réalités et des traditions locales.

Les banques de développement peuvent apporter une contribution primordiale à la mise en place de l'infrastructure indispensable, ce dont ne peuvent se charger les capitaux privés. Elles travaillent dans une perspective à long terme afin de ne pas écraser les Etats par des charges financières trop lourdes. Elles peuvent également exercer d'autres fonctions importantes: mettre sur pied des dispositions financières complexes dans lesquelles se combinent des moyens divers quant à leurs origines nationales ou institutionnelles; financer des études de faisabilité dont le remboursement sera assuré lorsque le projet envisagé aura été exécuté; contribuer aux activités de formation professionnelle; jouer le rôle de promoteur en participant au financement de projets du secteur privé ou

semi-public considérés comme prioritaires. Ainsi peuvent coexister des financements d'origine privée et publique, nationale, étrangère et internationale.

Les Etats ont aussi leur rôle à jouer, et ils pourraient faire davantage. Un geste décisif est indispensable. Une action politique spectaculaire et d'envergure mondiale doit répondre aux angoisses et aux aspirations des peuples. Un plan d'un type nouveau doit être mis au point, s'inspirant des quatre grands principes suivants:

Une aide massive, sous la réserve expresse d'une pause dans la hausse des prix du pétrole;

Une aide matérielle sous forme d'aliments et d'équipements;

Une aide temporaire et conditionnée par une accélération du progrès social dans le pays bénéficiaire;

Une aide sélective dans son application et multilatérale dans son origine.

Cette aide doit être d'une grande ampleur car, si elle ne dépasse pas un certain seuil critique, elle sera inefficace. En revanche, elle jouera d'une part un rôle déterminant pour le développement ultérieur des pays bénéficiaires et contribuera d'autre part à la relance de l'économie des pays donateurs. L'aide publique actuelle est trop faible, comme en témoigne l'insuffisance de ses résultats. La nouvelle aide publique devrait être au moins égale à l'ensemble de l'aide actuellement dispensée, c'est-à-dire deux fois supérieure à l'actuelle APD et permettrait d'atteindre à peu près l'objectif agréé, consistant à porter le montant de l'APD à 0,70% du PNB des pays donateurs d'aide. Ce doublement des flux d'assistance représenterait 100 milliards de francs supplémentaires par an, soit moins de 5% des dépenses qu'il est prévu de consacrer aux investissements dans le secteur de l'énergie. Si les grands pays acceptaient de réduire de 10% leurs dépenses militaires, cet objectif pourrait être atteint.

Des crédits-acheteurs seraient prévus pour l'utilisation temporaire de l'assistance proposée. Ces crédits permettraient de constituer des approvisionnements soigneusement définis des denrées alimentaires pour assurer la survie des pays intéressés et d'équipements qui permettraient de créer de nouvelles richesses. Reprenant l'exemple salutaire du Plan Marshall, cette proposition permettrait de résorber les excédents alimentaires et de stimuler la production agricole, tout en assurant la relance des industries occidentales de biens d'équipement - et par là même celle de l'ensemble de son activité industrielle. Les critiques relatives aux gaspillages de l'aide ou à son détournement ne se justifieraient plus. Une organisation systématique de prévision concernant les besoins et les possibilités de fourniture serait mise en place et deviendrait un nouveau modèle mondial de coopération et de progrès. Elle deviendrait la source d'un transfert colossal de technologies agricole et industrielle et elle devrait s'accompagner d'un énorme effort de formation de gestionnaires.

La durée de cette aide pourrait être fixée à cinq ans environ. L'effort exigé des donateurs d'aide serait ainsi limité dans le temps. La situation moralement déplaisante des pays perpétuellement assistés deviendrait parfaitement acceptable du fait de la durée limitée de l'aide dont ils bénéficient.

Ce plan devrait comprendre un volet social d'une durée équivalente, qui garantirait que l'effort ainsi consenti profiterait effectivement aux populations concernées. Les salaires et avantages sociaux augmenteraient rapidement, des législations sociales nouvelles consolideraient ces progrès, de manière à tendre progressivement à des conditions plus humaines dans le travail et dans la protection sociale. La future concurrence internationale serait assainie. On pourrait se rapprocher d'une équitable et stimulante libération des échanges.

Malheureusement, ce plan supposerait une certaine sélectivité quant au

choix des pays bénéficiaires. Le problème de la pauvreté dans le monde n'est pas de ceux qui peuvent se résoudre en cinq ans. Outre les efforts déployés actuellement en faveur des plus déshérités - et qui seraient poursuivis -, ceux que nous proposons seraient concentrés sur des pays où les possibilités d'utilisation sont les plus prometteuses.

A l'issue du plan énoncé ci-dessus, les résultats économiques acquis permettraient un nouvel examen du problème, cette fois en faveur des pays les plus pauvres.

Dans certains pays, peut-être une vingtaine, la situation économique et politique a donné naissance à un climat offrant les garanties indispensables au succès d'un tel plan. Un choix devrait être fait parmi les pays du Pacte andin, ceux de l'Asie du Sud-Est, certains Etats africains et divers pays producteurs de pétrole - ces derniers pouvant intervenir à la fois comme donateurs et bénéficiaires de ce plan - suivant des critères objectifs d'efficacité économique, de stabilité politique et d'un rapide progrès social potentiel afin d'assurer la nécessaire concentration de ce projet sur des objectifs accessibles. Au cours d'étapes ultérieures, seraient abordées les aspirations d'autres pays, dans le cadre d'un plan qui pourrait s'étendre jusqu'à l'an 2000.

L'origine de cette aide serait multilatérale, ce qui permettrait d'en amplifier les moyens. La communauté européenne pourrait assumer une partie importante du plan. Celui-ci serait d'une portée plus vaste s'il englobait les pays membres du Comité d'aide au développement. A ce groupe pourraient même se joindre d'autres pays qui souscriraient à cette volonté politique commune, susceptible de faire franchir l'étape vers le développement à des pays qui y aspirent et en sont proches.

Une institution intergouvernementale serait mise en place pour assurer l'établissement et l'administration des programmes. Elle travaillerait en étroite liaison avec les organismes existants tels que l'OCDE, la Commission de la CEE, l'ONUDI, la Banque mondiale et sa filiale, la Société financière internationale (SFI).

L'exemple et le soutien de ces organismes multilatéraux permettraient une rapide mise en place de ce plan. Il serait cependant souhaitable que des représentants des secteurs privés coopèrent avec des représentants des Etats et des organismes internationaux pour son étude et sa mise au point.

A côté de cet effort public, les entreprises devraient s'attacher à multiplier par dix leurs activités sur les continents d'Afrique, d'Amérique latine et d'Asie, à condition évidemment que les gouvernements des pays concernés y soient favorables. Cela implique de la part des chefs d'entreprise la volonté d'accepter des risques, des efforts inlassables de formation, d'applications techniques et d'investissements sélectifs. Cette action serait celle d'entreprises transnationales et celle d'entreprises locales existantes ou nouvelles.

Certains craindront le poids de ces nouveaux efforts. Qu'ils se rassurent: leur économie en bénéficiera, comme leur sécurité matérielle et leur conscience morale.

Le vrai problème est celui de la volonté politique.

Les chefs d'Etat des pays donateurs d'aide, absorbés par leurs préoccupations internes, seront-ils assez nombreux à y souscrire, et assez clairvoyants? Sauront-ils convaincre leurs opinions publiques?

Les chefs d'Etat des pays bénéficiaires sauront-ils comprendre les contreparties économiques et sociales de ce projet? Sauront-ils entraîner leurs populations à y coopérer? Seront-ils inspirés par un libéralisme susceptible d'en rendre possible l'exécution?

Si les pouvoirs politiques responsables acceptent cette nouvelle orientation des efforts économiques et sociaux, les mécanismes seront mis en place et les entreprises s'engageront, enfin et complètement, dans l'action énergique d'une industrialisation mondiale.



PRINCIPAUX ÉLÉMENTS D'UNE POLITIQUE GOUVERNEMENTALE CONCERNANT LES BANQUES DE DÉVELOPPEMENT

César Virata

Ministre des finances (Philippines)

Si l'on considère rétrospectivement les développements survenus au cours des cinquante dernières années, il apparaît clairement que le principal apport des puissances coloniales a été le développement de l'agriculture industrielle, des mines, des ports, des réseaux ferroviaires et routiers, des communications, de l'adduction d'eau et des moyens de production d'énergie. Ces projets étaient financés par les gouvernements, des consortiums commerciaux, des établissements financiers polyvalents, ou des banques d'affaires. Lors de son accession à l'indépendance, le point de départ de chaque pays a été fonction du niveau qu'il avait atteint sur la voie du développement.

Conscients de l'importance de leur dépendance économique, les premiers dirigeants tiennent tout d'abord à diversifier la base de l'économie de leur pays, mettant l'accent sur l'industrialisation, sur la diversification des marchés et sur celle des sources de technologie et de capitaux. C'est à ce stade de développement que sont créées de nombreuses institutions: sociétés officielles de développement, banques centrales ou autorités monétaires et banques de développement; en même temps est encouragée la création d'entreprises privées et se constitue un marché des valeurs.

Cette période consécutive à l'indépendance voit également se créer des industries dont les produits se substitueront aux importations, protégées par un système de licences d'importation, de contrôle des changes, de protection douanière et d'incitations fiscales. Les commerçants et distributeurs traditionnels deviennent les industriels, et les multinationales font leur apparition avec des opérations de conditionnement ou des industries légères d'articles manufacturés, essentiellement pour protéger leurs marchés. Comme on pouvait le prévoir, les commerçants devenus industriels ont besoin d'emprunter auprès de leurs banques commerciales, à moins que les banques de développement ne soient déjà utilisées pour financer ou garantir les importations de matériel. Les sociétés multinationales s'autofinancent, ou recherchent des associés locaux dès le début de leurs opérations.

L'exemple ci-dessus est caractéristique d'une conception du développement, axée sur le marché, et nous connaissons à présent les limites que connaît ce type d'industrialisation. Les liaisons sont difficiles à établir, à cause de la grande variété des produits rassemblés. L'intégration de l'industrie vers

l'amont est de ce fait gênée, jusqu'à ce que certaines sociétés ferment à cause de la concurrence – ouvrant ainsi aux autres un marché plus vaste. On constate également qu'il n'y a pas de gain réel de devises lorsque l'on crée des industries de substitution de produits locaux aux importations, quand on leur permet de se développer à l'abri d'un dispositif protecteur. En se fondant sur cette expérience, on place à présent davantage l'accent sur les industries dont la production est orientée vers l'exportation – tout particulièrement sur les industries de main-d'œuvre fabriquant des produits non traditionnels.

A l'autre extrémité de la gamme, se trouvent les industries extractives qui exportent la plupart de leurs produits à l'état brut, ou après traitement sommaire. Il est urgent de développer ces industries pour procurer des devises destinées à financer les industries de substitution aux importations. Ici encore, les banques commerciales ou de développement interviennent, tout particulièrement dans les entreprises financées au moyen d'avances provenant des acheteurs de produits de base.

Les pays qui ont atteint ce stade de développement doivent étudier attentivement leurs projets industriels, car ceux-ci exigent d'importants investissements et un savoir-faire technologique très développé. Les banques multilatérales, les banques d'export-import, et les banques nationales de développement doivent également participer en étroite coopération à la réalisation de ces projets. D'ordinaire, les banques nationales fournissent le capital social, les garanties et accordent des prêts en monnaie locale. Les devises sont habituellement fournies soit par les banques d'export-import, soit par les banques de développement multilatérales. Néanmoins, se fondant sur l'expérience acquise à l'occasion de la création d'industries de ce type, les pays se montrent maintenant plus prudents lorsqu'ils planifient des projets industriels de ce genre. Les banques de développement devraient encourager cette tendance, pour éviter la répétition d'erreurs commises dans le passé, en matière d'investissements.

En agriculture, la tendance actuelle est d'aider les pays à subvenir eux-mêmes à leurs propres besoins en ce qui concerne les denrées de première nécessité, tout en intensifiant la production de grandes plantations. L'expansion des surfaces cultivées s'explique par la pression démographique et par le fait que les exploitations forestières situées à flanc de coteaux en production cèdent la place à l'agriculture et à l'élevage. La réforme agraire est un autre aspect du développement qui fait appel aux services bancaires tant pour les nouveaux que pour les anciens propriétaires terriens, qui ont besoin d'être guidés pour leurs investissements dans les affaires et l'industrie, afin qu'ils puissent transférer leurs avoirs.

Dès que les terres agricoles non cultivées sont épuisées, l'agriculture intensive entre en scène, avec tous les systèmes d'irrigation et d'assèchement qu'elle comporte, l'utilisation de variétés de semences à haut rendement, d'engrais, des pesticides, du matériel de traitement et des unités de stockage, tous éléments nécessaires pour soutenir la production. Dans ce cas également, on fait appel à l'aide des banques de développement. On leur demandera de même de financer des projets en relation avec les mouvements coopératifs, tels que groupements d'entrepôts et constitution de parcs de matériel.

Pendant les années 80, les autorités vont constamment réévaluer l'importance des lacunes – les zones qui ont été négligées – et il en résultera une certaine réorientation des programmes. On mettra davantage l'accent sur les industries de taille moyenne et en relation avec l'agriculture, les autres industries, et les exportations. Les industries doivent être redéployées dans les zones rurales afin de procurer des emplois et prévenir l'exode rural. Le coût de

l'urbanisation est tel qu'il importe de se préoccuper davantage de stimuler l'économie des zones rurales. C'est ainsi, par exemple, que la création de zones industrielles est particulièrement utile pour les petites et moyennes industries. Par ailleurs, la population pauvre des villes et les chômeurs posent eux aussi des problèmes particuliers. Certains projets ne nécessitant que des investissements de capitaux d'ampleur limitée, par exemple dans le secteur des services, sont riches de promesses pour le secteur urbain.

Dans un monde où l'offre de pétrole ne répond pas à la demande et où le prix de l'énergie ne cesse de monter, bien des pays mettent à exécution des programmes de diversification de leurs sources d'énergie. A moins de trouver une source d'énergie stable, il sera toutefois difficile de poursuivre l'industrialisation. Il faudra par conséquent effectuer d'importants investissements dans le domaine de l'énergie. Le financement de l'exploration et la mise en valeur des combustibles fossiles, la construction d'usines hydroélectriques ou géothermiques et différentes formes nouvelles d'énergie appelleront, de la part des banques de développement, une plus grande participation. La Banque mondiale, les banques régionales, les banques d'export-import, les banques nationales de développement, tout autant que les banques commerciales, devront être mobilisées pour financer de tels projets, dont les coûts se composent de deux tiers en devises, et d'un tiers seulement en monnaie locale. Ce n'est qu'en abordant ce problème de face que nous pourrons assurer une croissance économique constante.

Alors que le montant des capitaux nécessaires pour financer le développement est très élevé, les systèmes financiers actuels sont fondés sur des échéances à court terme, tout particulièrement dans les pays en développement où l'épargne fait généralement défaut. L'inflation accentue la préférence accordée aux opérations à court terme. Pour garantir une industrialisation à long terme, la lutte contre l'inflation doit s'intensifier. Par la même occasion, nous ne devrions pas manquer de moderniser nos programmes d'incitation, afin de satisfaire les besoins financiers à long terme de l'industrie. C'est ainsi, par exemple, que les Philippines étudient en conjonction avec la Banque mondiale la possibilité de réformer leur système financier, afin d'utiliser une plus grande proportion de ressources financières pour accorder des prêts à moyen et, on l'espère, à long terme.

Une fraction importante de nos recettes d'exportation servant à financer notre développement industriel, certaines mesures de stabilisation intéressant divers produits de base devront être prises pendant les années 80. La stabilisation des recettes d'exportation prévue par la Convention de Lomé, les facilités de financement compensatoires du FMI et les Accords internationaux sur divers produits devraient permettre de stabiliser les revenus des pays en développement et d'améliorer leurs termes de l'échange.

Les projections relatives aux besoins ne peuvent être établies qu'en fonction des besoins actuels et de ce qu'il faudrait faire pour pallier des contraintes croissantes. Comme précisé ci-dessus, l'accent sera placé sur les besoins fondamentaux: l'alimentation, les sources nationales d'énergie, les industries de main-d'œuvre, la petite et la moyenne industrie, les agro-industries et les activités productrices de recettes d'exportation.

A l'orée des années 80, la caractéristique dominante est la prise de conscience d'une tendance vers une croissance plus équitable, plutôt qu'à la croissance économique seulement. Quant aux institutions de financement du développement, c'est du point de vue de leurs avantages socio-économiques qu'elles devront désormais analyser les projets qu'elles financent.

Tout en prenant conscience de l'interdépendance croissante qui existe entre les divers pays, nous ne pouvons ignorer leur désir d'autosuffisance. Tels sont les paramètres qui commandent nos actions.

RELATIONS INSTITUTIONNELLES ENTRE LES GOUVERNEMENTS ET LES BANQUES DE DÉVELOPPEMENT

J. S. Raj

Président, Industrial Credit and Investment Corporation of India

Dans l'ensemble, les gouvernements des pays en développement jugent que relever le niveau de vie est pour eux un devoir moral. C'est pourquoi la gestion de l'économie vise à accélérer le rythme du développement et non à diriger l'activité économique elle-même.

De nombreux gouvernements ont fait de la planification économique une stratégie de la croissance mais les tâches de planification ont servi à inventorier les ressources économiques et à en déterminer l'affectation: on n'a pas conçu la planification comme un moyen de contrôle rigide.

Cela étant, les banques de développement, comme les autres organismes financiers créés pour aider à développer des secteurs comme ceux de l'agriculture et des échanges, ont été des agents du développement, ce qui explique la bienveillance des gouvernements à leur égard.

On comprend que les gouvernements des pays en développement aient souhaité, pour la diversifier, faire sortir leur économie de l'agriculture traditionnelle et l'industrialiser. Les stratégies axées sur l'industrialisation ne sont pas seulement un symbole de modernisme, elles séduisent les gouvernements des pays en développement pour diverses autres raisons.

On a vu dans les industries fondées sur l'agriculture le moyen d'améliorer les rendements et les revenus agricoles par l'élargissement des débouchés de la production agricole. En outre, les industries de transformation des minéraux avaient l'avantage d'augmenter la valeur ajoutée dans le pays même.

Certes, la modicité du revenu par habitant limitait les marchés locaux des produits industriels, mais l'obligation pour les pays en développement d'importer la quasi-totalité de leurs produits industriels jouait également en faveur de stratégies du développement axées sur l'industrialisation. Les industries de substitution des importations sont un secteur où il peut facilement y avoir la croissance.

On a vu aussi dans les banques de développement des instruments permettant d'atteindre rapidement les objectifs de l'industrialisation. A cet égard, la Banque mondiale a eu le rôle important qui a été de conférer ses lettres de créance à l'entreprise privée. Elle a non seulement insisté sur la nécessité de créer des banques de développement dont l'unique vocation serait d'assister l'entreprise privée, mais demandé que ces banques soient des banques privées.

Le modèle des SFD de la Banque mondiale a été conçu alors que les marchés des capitaux des pays en développement étaient rudimentaires. Il n'y

avait guère de capitaux à investir ni d'épargne intérieure. De plus, les maigres ressources étaient souvent épongées par des actifs fixés non industriels comme les immeubles. En outre, non seulement les capitaux à risque pour l'industrie hésitaient mais une grande partie de l'équipement et des connaissances techniques destinés aux industries de substitution devait aussi venir de l'étranger. Les banques de développement aidées par la Banque mondiale et d'autres organismes internationaux de financement étaient donc les institutions spécialisées idéales pour être les pourvoyeurs de devises étrangères.

Les gouvernements ne sont pas intervenus ouvertement dans la gestion des banques de développement. Ainsi, dans le cas de l'Industrial Credit Investment Corporation of India (ICICI), le Gouvernement indien a nommé un administrateur au Conseil d'administration, mais pendant ses premières années d'existence, ni l'appui financier du gouvernement ni la présence de ce haut fonctionnaire au Conseil d'administration n'ont, si peu que ce soit, porté atteinte à l'autonomie de l'ICICI.

Le Conseil d'administration était seul à pouvoir décider si un projet devait être accepté ou non. Seuls les projets qui répondaient aux multiples critères fixés par l'ICICI elle-même pouvaient bénéficier d'une aide. Nombreuses sont les SFD aidées par la Banque mondiale et bénéficiant de l'appui financier de gouvernements qui ont eu à leurs débuts des relations institutionnelles analogues. Aujourd'hui, les relations entre les banques de développement et les gouvernements des pays les moins industrialisés pourraient bien être de ce type. Procurer des prêts en devises étrangères serait vraisemblablement une fonction essentielle des banques de développement dans ces pays.

Diversité de la structure des relations

Après l'autonomie des premières années, la relation entre gouvernements et banques de développement a évolué diversement selon les pays. Dans quelques pays en développement, l'autonomie des banques de développement a été beaucoup affaiblie. Dans d'autres, particulièrement dans ceux d'Extrême-Orient, d'Asie du Sud-Est et d'Amérique latine dont la croissance économique était forte, les banques de développement ont eu une vitalité remarquable bien qu'elles aient fait tardivement leur entrée dans le groupe de ces banques.

Il n'y a pas non plus uniformité dans les prises de participation des pouvoirs publics dans les banques de développement. Néanmoins, les pays dont l'économie croît rapidement ont en commun que leurs marchés financiers sont ouverts et que les politiques gouvernementales sont libérales pour l'admission de capitaux et de compétences techniques d'origine extérieure.

L'injection de l'épargne étrangère dans les pays en développement semi-industrialisés a servi de catalyseur pour mobiliser des ressources nationales tant humaines que financières. Les gouvernements des pays en développement ont souvent insisté pour qu'il y ait une participation aux créations d'entreprises industrielles et les banques de développement de ces pays ont donc été appelées à mobiliser des ressources locales.

Quand un secteur industriel national se développe, les besoins de capitaux en monnaie locale ne cessent de croître. Pour y remédier, les banques de développement de plusieurs pays en développement ont été amenées à mobiliser l'épargne primaire, en plus de fournir des crédits à long terme à l'industrie. Les banques de développement ont aussi créé des filiales, fonds d'affectation spéciale et sociétés bancaires par exemple, chargées de mobiliser le capital inté-

rieur. Les banques de développement ont encore davantage diversifier leurs activités en se faisant sociétés de leasing, banques d'acceptation, etc. De fournisseurs de crédits en devises étrangères, les banques de développement de plusieurs pays en développement à économie semi-industrielle sont ainsi devenues d'importants créateurs d'institutions financières.

Une croissance rapide des banques de développement est plus facile quand entre les dirigeants des banques de développement et les organismes gouvernementaux les relations sont celles qui conviennent. Les relations idéales sont celles qui sont fondées sur une confiance mutuelle et le respect de l'autonomie. Les cadres supérieurs des banques de développement sont représentés dans les organes gouvernementaux chargés de la planification des investissements. La participation des banques de développement à cette planification a garanti non seulement la viabilité de l'investissement industriel, mais aussi l'exécution efficace des programmes publics d'investissement dans l'industrie.

En revanche, les gouvernements de quelques pays en développement décident de se charger de contrôler de très près l'économie. C'est alors au détriment de l'autonomie des institutions de développement, surtout dans les pays en développement où l'Etat possède et dirige la majeure partie des organes financiers intermédiaires qui sont les premiers mobilisateurs de l'épargne intérieure. Les banques de développement de ces pays n'ont eu d'autre choix que de demander aux pouvoirs publics de les aider à collecter des fonds sur les marchés intérieurs des capitaux. Toutefois, les institutions internationales comme la Banque mondiale et les banques commerciales étrangères ont aussi insisté pour obtenir des garanties des pouvoirs publics quand elles ont prêté aux banques de développement.

La dépendance financière ne suffit pas à expliquer les empiètements sur l'autonomie des banques de développement. Dans les pays en développement où la planification nationale est pratiquée, la doctrine s'est généralement orientée vers une intervention accrue des pouvoirs publics et la propriété directe du capital industriel en vue d'accélérer le processus du développement. Dans les pays en développement dont les politiques économiques étaient restrictives, l'autonomie des banques de développement a généralement été réduite plus fortement que dans les autres.

Jusqu'à un certain point, les empiètements sur l'autonomie sont une conséquence du fossé qui se creuse entre la croissance réelle et celle qui serait nécessaire pour atténuer la pauvreté et le chômage. Dans plusieurs pays en développement, le rythme du progrès économique a été à peine supérieur au taux de croissance démographique. L'amélioration des services de santé publique a abaissé de façon spectaculaire le taux de mortalité, mais les taux de natalité sont restés pratiquement inchangés. Par conséquent, le processus de développement est demeuré un combat pour maintenir les mêmes niveaux de vie. Les gouvernements de ces pays en développement à croissance lente, qu'ils soient de type dictatorial ou démocratique, ont souvent été poussés par le simple désir de survivre à obtenir des résultats à tout prix. La conséquence a été un resserrement des contrôles des pouvoirs publics dans tous les domaines.

Les institutions internationales qui ont contribué à mettre sur pied les SFD du secteur privé voient maintenant dans le développement de l'agriculture, de la petite industrie, du logement, de l'approvisionnement public en eau et d'autres services publics, les principaux secteurs qui méritent d'être aidés par elles. Quant aux gouvernements de plusieurs pays en développement, ils ont créé des banques de développement, dont ils ont la pleine propriété pour

orienter les capitaux vers ces secteurs. En conséquence, des institutions internationales de financement comme la Banque mondiale commencent à fournir des capitaux par l'intermédiaire de ces banques publiques de développement. Cette évolution des positions et des politiques des institutions donatrices ont eu une forte influence sur l'évolution des relations entre les gouvernements et les banques de développement.

Les années 80

Les années 80 s'annoncent bien pour les pays en développement dans leur ensemble. Selon les projections de la Banque mondiale, la croissance escomptée pour les pays en développement à faible revenu devrait être entre 1975 et 1985 de beaucoup supérieure à celle des quinze années antérieures¹. En ce qui concerne les éléments de base requis, par exemple une structure industrielle développée, une offre de main-d'œuvre qualifiée, des techniciens supérieurs et des administrateurs et une structure financière institutionnelle, les pays en développement sont mieux placés que dans le passé pour réussir. Mais on a aussi besoin du cadre approprié où s'inscrira la politique des gouvernements.

La libéralisation de leur politique économique par de nombreux pays en développement est une mesure encourageante pour les opérations des banques de développement dans les années 80. Toutefois, pour que ces pays continuent à appliquer des politiques économiques libérales, il est essentiel qu'ils puissent continuer à obtenir des capitaux étrangers.

De nombreux gouvernements de pays en développement que l'amélioration de leurs réserves en devises enhardit, par exemple, ont abaissé leurs barrières tarifaires et non tarifaires. Les banques de développement de ces pays pourraient maintenant, comme dans les années 50 et 60, servir à canaliser à des conditions raisonnables l'apport de capitaux d'investissement. Dans les années 50 et 60, c'étaient les institutions internationales officielles qui étaient les sources des capitaux. Dans les années 80, les sources pourraient être commerciales. Le marché international privé des capitaux est de plus en plus mis à contribution par les pays non exportateurs de pétrole à revenus moyens qui s'adressent à lui pour se procurer les capitaux nécessaires à leur développement.

Selon d'autres projections de la Banque mondiale, l'épargne intérieure des pays à faible revenu d'Asie et d'Afrique devrait être en 1985 sensiblement supérieure à celle de 1975. De ce fait, la part des ressources d'origine étrangère dans le financement des investissements devrait diminuer. La mobilisation des ressources intérieures est donc une des grandes tâches auxquelles les pays en développement devront s'attaquer dans les années 80. Il faudra en particulier diversifier et renforcer les structures financières institutionnelles. En d'autres termes, les banques de développement tant des pays semi-industriels à faible revenu que des pays les moins industrialisés peuvent avoir un rôle capital dans la mise en place d'une structure d'institutions financières appropriées qui permettront de fournir plus rapidement les capitaux industriels requis.

En dernière analyse, l'élément clef de la relation institutionnelle entre les gouvernements et les banques de développement est la relation entre dirigeants des banques de développement et fonctionnaires de l'Etat à tous les échelons.

¹ *Rapport sur le développement dans le monde, 1978* (Washington, Banque mondiale, août 1978).

Cependant, la création de nombreux mécanismes de communication où l'administration aurait la direction, gênerait le processus du développement. De nombreux gouvernements souhaiteraient peut-être quand même avoir des représentants dans les conseils d'administration des institutions de financement et il faudra résister à la tentation de centraliser la prise de décisions. Ainsi donc, en plus d'une compétence professionnelle les cadres dirigeants des banques de développement dans les pays en développement devront avoir une forte personnalité pour affronter les défis des années 80.

RELATIONS ET INTERACTIONS DANS UNE ÉCONOMIE PLANIFIÉE

B. Belghoula

Président-Directeur général de la Banque extérieure à'Algérie

Les interventions directes de l'Etat se font de plus en plus nombreuses soit pour sauvegarder certains secteurs vitaux de l'économie, soit encore pour maintenir le niveau de l'emploi et éviter les conséquences désastreuses sur le plan social, soit enfin pour promouvoir et développer des activités de service public ou des secteurs stratégiques de base difficilement accessibles à l'initiative privée de par la nature fortement capitalistique des investissements dont la rentabilité financière est par ailleurs sinon existante, du moins largement différée.

A noter aussi que même dans les pays à économie de marché qui ont atteint un niveau très élevé de développement, les interférences de l'Etat dans les décisions économiques sont très nombreuses.

En outre, bon nombre de pays en développement ont pensé dynamiser leur économie par l'intermédiaire des banques nationales de développement que d'aucuns considèrent comme l'instrument privilégié efficace pour réaliser à brève échéance les objectifs de développement.

Il est évident que l'efficacité de ces institutions se mesure non pas à leur degré d'indépendance ou de dépendance à l'égard des autorités centrales, mais à leur capacité de participer utilement aux efforts de développement.

Il est non moins vrai que leur rôle et leur importance dépendent à la fois des ressources qu'elles sont en mesure d'offrir pour les besoins du développement et de l'organisation économique et financière dans laquelle elles se situent.

Dans un pays en développement à régime libéral, où la politique industrielle repose essentiellement sur les initiatives du capital privé tant national qu'étranger, le rôle de la banque de développement est primordial en tant qu'instrument d'orientation, de sélection, de financement et de promotion des investissements. Dans le cadre d'une autonomie intégrale, elle ne peut cependant que rechercher des placements sûrs et rentables.

Dans les pays en développement à option socialiste, où les décisions économiques sont généralement prises dans le cadre d'un plan centralisé et où les activités du capital privé sont sévèrement contrôlées (et souvent très marginales), l'impulsion au développement émane de l'autorité centrale. Le plan est une décision impérative de nature politique qui s'impose à tous les acteurs de l'économie chargés de son exécution.

S'agissant de consentir des efforts considérables impliquant des sacrifices tout aussi énormes pour rattraper un retard de plusieurs décennies et transformer radicalement des structures économiques généralement inadaptées et conçues en fonction des besoins et des intérêts des anciennes autorités colo-

niales, on comprend que l'Etat joue un rôle prépondérant dans le processus économique en tant que principal investisseur de la nation.

La décision d'investir est dès lors beaucoup plus politique que technique et il serait mal venu dans ce cas de s'arrêter sur des notions de risque, de sécurité des emplois et de rentabilité financière quand il est question de jeter les bases d'une industrie authentiquement nationale devant assurer l'indépendance économique du pays et améliorer le mode de vie et la situation sociale des citoyens.

Les effets induits sur le plan économique et social des investissements projetés constituent un critère non négligeable dans la décision finale. Le système bancaire - et plus généralement l'organisation financière - jouent alors le rôle de supports techniques et financiers des investissements qu'ils ont la charge de financer et d'en contrôler l'exécution.

C'est cela qui semble devoir indiquer d'une façon très schématique les relations entre les circuits financiers et le gouvernement dans une économie centralement planifiée. L'expérience de l'Algérie illustre ce type de relations à travers le rôle de la Banque de développement dans le système financier algérien.

Premier jalon d'un système financier national

Les circuits financiers au lendemain de l'indépendance de l'Algérie étaient modulés en fonction de l'organisation économique et financière, léguée par les autorités coloniales, qui prolongeaient par un certain nombre de ramifications les structures existant en France.

L'environnement économique qui relevait alors d'une économie de marché se caractérisait par une domination importante des intérêts étrangers:

a) Les ressources naturelles, principale monnaie d'échange du pays, étaient entre les mains des sociétés étrangères;

b) L'organisation industrielle à l'état embryonnaire et fortement désarticulée était en majeure partie contrôlée par le capital privé étranger. Elle n'était conçue ni par le pays ni pour la satisfaction de ses besoins propres;

c) Le réseau bancaire lui-même était constitué par des agences ou filiales de banques étrangères dont les intérêts étaient loin d'être compatibles avec les impératifs du développement de l'Algérie.

La perspective d'un développement socialiste et planifié conformément aux options de l'Algérie était dans ces conditions assez lointaine mais commandait que l'Algérie engageât rapidement le processus de recouvrement des attributs de la souveraineté économique:

a) En récupérant la souveraineté sur ses ressources naturelles;

b) En développant les moyens de production de l'Etat;

c) En mettant en place les circuits de financement en fonction des impératifs de développement du pays.

Dans ce contexte, la création de la Caisse algérienne de développement répondait au souci immédiat des autorités de combler un vide en assumant la relève des structures des institutions françaises chargées du financement des investissements productifs tels le Crédit national et la Caisse d'équipement pour le développement de l'Algérie (créée spécialement pour la réalisation du Plan de Constantine, 1959) dont l'existence en tant que tels n'était plus compatible avec la souveraineté du pays.

Dans le même temps, la Caisse algérienne de développement devint le premier instrument d'intervention de l'Etat pour la réalisation de ses objectifs

de développement. Elle était l'institution chargée de concourir au financement des investissements productifs et de mettre en œuvre des plans et programmes d'investissement.

Champ d'intervention de la Caisse algérienne de développement

La Caisse algérienne de développement était destinée à jouer un rôle dans de nombreux domaines: elle était en premier lieu un instrument de crédit et assumait ce rôle dans la pure tradition des institutions financières dont elle a repris les activités. A ce titre, elle intervenait dans le financement des investissements sous toutes les formes, soit sur ses propres ressources pour les crédits à long terme, soit en garantissant les crédits à moyen terme accordés par les banques commerciales. Elle devait également intervenir en vue de l'octroi de toutes formes de crédits pour faciliter l'exécution des marchés passés par l'Etat et les collectivités et établissements publics. Tout comme les établissements qu'elle a remplacés, elle devait être l'un des instruments de l'équilibre monétaire chargé d'atténuer les tensions inflationnistes au niveau des banques commerciales.

La Caisse algérienne de développement était aussi un promoteur industriel en créant ou en suscitant la création d'entreprises et en favorisant l'extension, la conversion ou la modernisation.

Auxiliaire de l'Etat et outil de sa politique économique, la Caisse algérienne de développement pouvait être chargée:

- a) De l'exécution du programme d'équipement public;
- b) De prendre des participations pour compte de l'Etat et de le représenter dans les organes de direction des entreprises;
- c) De réaliser les opérations de crédit pour le compte de l'Etat, d'en faciliter la réalisation;
- d) De donner sa garantie pour le compte de l'Etat.

Instrument d'orientation et de sélection des investissements privés, elle devait apprécier l'opportunité et l'aspect financier des projets présentés à l'agrément de la Commission nationale des investissements dans le cadre de ses attributions de secrétariat de ladite Commission. Ses différentes attributions étaient exercées dans le cadre de la politique définie par le Conseil d'administration qui était appelé notamment à:

- a) Déterminer annuellement les secteurs économiques que la Caisse doit favoriser, l'effort financier et les objectifs à réaliser pour chacun d'eux ainsi que les ordres de priorité à respecter;
- b) Décider des créations d'entreprises, des prises de participation et de l'octroi des crédits.

En définitive, la composition éminemment politique de son Conseil d'administration qui comprenait, outre le Président du Conseil des ministres, l'ensemble des ministres supervisant un secteur économique assurait la Caisse algérienne de développement d'une large autonomie d'action et pouvait lui permettre de peser utilement sur les choix et les orientations économiques du pays.

Vue sous cet angle, la Caisse algérienne de développement apparaissait comme un véritable instrument de coordination des actions économiques du pays. Les conditions d'un développement socialiste n'étaient pas cependant encore réunies et la Caisse algérienne de développement était appelée à œuvrer dans un milieu peu favorable:

Prédominance du secteur privé étranger;

Présence d'un secteur bancaire non maîtrisé par l'Etat.

Les structures économiques n'avaient pas encore évolué et les modes de financement relevaient toujours de l'économie de marché.

Les circuits de financement

Jusqu'à l'époque de la création des sociétés nationales, les problèmes de financement étaient relativement simples et en tous cas facilement maîtrisables.

Le budget assurait la couverture des dépenses de fonctionnement et des investissements improductifs. Les investissements productifs peu importants alors étaient pris en charge soit par des crédits extérieurs, gouvernementaux pour la majeure partie, soit par l'initiative privée.

L'équilibre épargne/investissement était dans l'ensemble assuré tant bien que mal par le système bancaire.

Il existait donc deux circuits de financement:

a) Celui de l'Etat avec comme support l'appareil du Trésor public;

b) Celui des entreprises qui étaient tributaires du système bancaire.

Le système bancaire ajustait ses financements par l'arbitrage entre les différentes occasions de placement (par exemple investissements, financement à court terme, souscription de bons du Trésor). Cela étant, il éliminait les placements non conformes à ses critères et orientait l'épargne vers les emplois rentables.

La communication entre le système bancaire et le circuit budgétaire s'était établie par l'intermédiaire du Trésor qui cherchait à mobiliser l'épargne par l'émission de bons productifs d'intérêts pour faire face à ses besoins temporaires. Mais, mis à part le quota obligatoire de bons du Trésor, la demande du Trésor était soumise aux mêmes règles de sélection que celle des entreprises. En d'autres termes, le système bancaire ne transférait au Trésor que les excédents qui n'avaient pas trouvé d'emploi.

A l'époque, les tensions monétaires étaient relativement modérées compte tenu:

De la rigidité des règles budgétaires;

Des positions conservatrices des banques primaires à l'égard des problèmes de financement de l'industrie;

De la faiblesse relative des investissements.

Avec le démarrage du programme triennal en 1967 et le développement d'un important secteur public, un contexte différent s'est créé. Par leur ampleur, les besoins de financement du secteur public appelaient une mobilisation totale et une affectation rationnelle des ressources d'épargne. Toutefois, la majeure partie de l'épargne transitait par un secteur bancaire encore dominé par des intérêts étrangers, et les critères de sélection des banques excluaient d'avance le financement d'un secteur public naissant.

Dans ces circonstances, les pouvoirs publics n'avaient d'autre ressource que de concentrer le financement des investissements productifs sur le seul instrument financier maîtrisé par l'Etat, à savoir le budget.

Ainsi, le fonctionnement du système bancaire, tel qu'il était alors conçu, s'opposait au développement planifié de l'économie. Ses modes d'intervention renvoyaient le choix des investissements aux lois du marché et rendaient aléatoire la réalisation des investissements centralement sélectionnés. C'est donc en termes de planification que les problèmes de financement auraient dû être

posés et c'est dans cet esprit que la réforme de 1971 a été introduite, l'Etat entre-temps ayant pris en main la totalité du système bancaire.

Le rôle du système bancaire dans la planification algérienne

Il devrait être entendu que la planification est une conséquence inévitable de l'organisation socialiste de la société. Elle constitue l'instrument approprié de régulation de l'économie, contrairement à l'organisation capitaliste qui renvoie l'exécution des décisions économiques aux lois du marché.

Dans une économie socialiste, le renforcement du rôle de l'Etat apparaît comme une condition nécessaire de la réalisation d'une politique juste et équitable. Il revient dès lors à l'Etat de prendre des décisions d'opportunité et de mener les actions les plus efficaces pour parvenir à un développement harmonieux et cohérent de l'économie.

C'est à travers le plan que l'Etat exprime ses priorités, assure la cohérence des différentes actions économiques et ajuste les moyens aux objectifs dans le cadre des équilibres globaux de la nation.

C'est en ce sens que le plan, qui est centralisé dans sa conception, constitue la ligne directrice du développement économique. Il est l'expression de la volonté politique de l'Etat et de sa stratégie globale de développement.

Les interventions des différents agents de l'économie doivent par conséquent s'inscrire dans cette optique de planification directive et il importe alors de les synchroniser et de les rationaliser pour une exécution optimale du plan.

C'est dans ce but général qu'il était apparu nécessaire en 1971 de procéder à une réforme, c'est-à-dire d'adapter les modes d'intervention du système financier aux impératifs de la planification.

Le financement après 1971

La procédure mise en place en 1971, loin de bouleverser les structures financières de l'époque, s'est essentiellement limitée à mieux utiliser les organismes en place en vue de maîtriser l'affectation des ressources et d'aboutir à un contrôle rigoureux des flux monétaires et financiers.

Il convient de rappeler en effet que les deux circuits de financement (circuit du Trésor public et circuit bancaire) étaient totalement indépendants l'un de l'autre avant 1971. Le système bancaire, même après sa complète nationalisation, avait gardé une large liberté d'appréciation quant à l'opportunité de ses emplois, basés essentiellement sur des critères de rentabilité et de sécurité.

On aboutissait alors à une mauvaise utilisation de l'épargne et en particulier de celle drainée par le système bancaire qui était affectée généralement à des opérations non prioritaires.

Deux principes fondamentaux ont constitué la trame de la réforme de 1971 dont l'objectif était de mettre le système bancaire au service du développement planifié:

a) Le financement des investissements productifs du secteur public est assuré désormais par des concours temporaires (financement total par crédits);

b) L'affectation des ressources est centralisée pour en améliorer l'utilisation grâce à une redistribution conçue en fonction des objectifs assignés à chaque secteur de l'économie.

Il s'est agi donc de canaliser les ressources disponibles de quelque nature

qu'elles soient vers les opérations de développement en mettant à la charge du système bancaire l'obligation de financer les investissements productifs.

La collecte des ressources continue cependant d'être assurée par les deux circuits qui existaient alors:

a) Le circuit du Trésor qui, en plus des recettes budgétaires, centralise l'épargne institutionnelle (Caisse nationale d'épargne et de prévoyance, sociétés d'assurances, caisses de retraites, organismes de prévoyance) et celle collectée par ses correspondants (Centre de chèques postaux, notamment). Ce circuit couvre les besoins d'investissements à long terme;

b) Le circuit bancaire qui draine les dépôts des particuliers et des entreprises clientes. Il assure le financement des besoins à moyen terme des entreprises publiques en plus des crédits d'exploitation qu'il leur accorde dans le cadre de leurs activités courantes.

Ce schéma de financement est complété par les crédits extérieurs qui sont mobilisés à titre d'appoint pour la couverture des biens et services importés.

Dans ce système, l'Institut d'émission est chargé d'assurer la liquidité de l'économie par le réescompte ou la prise en pension des effets représentatifs des crédits à moyen terme, et il peut consentir des avances à l'Etat pour la satisfaction de ses besoins temporaires de trésorerie.

Compte tenu de l'importance des dépenses d'investissement induites par le développement accéléré de l'économie, les tensions sur la monnaie sont évidemment fonction des capacités d'accumulation du pays et des possibilités de mobilisation des ressources par les systèmes bancaires et financiers.

La programmation financière des investissements est un moyen d'assurer l'équilibre sur les plans de la monnaie, de la balance des paiements et de l'endettement externe.

Le plan de financement: élément de la planification financière

Lorsque la Caisse algérienne de développement est devenue la Banque algérienne de développement en 1971, des modifications sont intervenues dans ses statuts. Le Conseil d'administration a été remplacé par un conseil de direction composé essentiellement de techniciens des Ministères des finances et du plan et de l'appareil bancaire.

Outre ses pouvoirs d'administration, le Conseil de direction est appelé à examiner les opérations de crédit dans le cadre des directives et instructions données par le Ministère des finances.

Avec les changements intervenus dans le statut et les attributions de ses organes d'administration, la Banque algérienne de développement est devenue un organisme purement technique d'exécution en même temps qu'un centre de concertation dans la recherche de la cohérence financière des investissements.

La Banque algérienne de développement constitue aussi depuis 1971 le point de départ des procédures de financement des investissements productifs. Deux conditions préalables doivent être remplies pour qu'un projet d'investissement du secteur productif soit exécuté: il faut qu'il soit individualisé et doté d'un plan de financement.

La décision d'individualisation qui signifie que le projet est retenu pour un coût donné est prise par l'organisme central de planification. Le plan de financement, dans le cadre de la mise en œuvre du principe de l'affectation centralisée des ressources, est établi par la Banque de développement et adopté formellement par le Ministre des finances.

Le plan de financement vise en premier lieu à assurer l'équilibre financier du projet. Cela signifie que la combinaison entre les différents types de crédits (long terme, moyen terme et crédits extérieurs) est soigneusement étudiée par référence aux biens financés d'une part et aux capacités prévisionnelles de remboursement de l'emprunteur d'autre part. Le plan de financement donne l'assurance qu'au moment de son entrée en production, l'unité projetée ne devrait pas connaître de difficultés liées à sa structure financière.

Le plan de financement est aussi le schéma directeur de l'exécution financière de l'investissement. Etant pluriannuel, il prévoit les mobilisations annuelles par type de crédit en fonction du planning physique prévisionnel de réalisation. Il signifie ainsi que le projet ne devrait pas souffrir de contraintes financières lors de sa réalisation.

La sommation des plans de financement permet en outre de faire des projections sur les besoins de financement des investissements du secteur productif.

C'est la synthèse entre les plans de financement, le degré de réalisation physique des projets et les prévisions de mobilisation des ressources qui permet au gouvernement d'arrêter le montant définitif de la tranche annuelle globale par branche de production. Il pourra ainsi arbitrer entre les différentes priorités et décider les niveaux des différents équilibres à atteindre.

Il s'agit là évidemment d'une présentation volontairement simplifiée de la programmation financière des investissements. La réalité est en effet plus complexe, ne serait-ce qu'à cause des écarts possibles, par exemple retards, réévaluation des coûts ou croissance plus lente que prévue.

C'est dire que l'efficacité du plan de financement n'est pas toujours optimale. Elle dépend en particulier du degré de fiabilité des données financières de l'analyse technico-économique du projet. Néanmoins, compte tenu de l'expérience passée, il est toujours possible d'améliorer d'une façon substantielle l'efficacité de la programmation financière des investissements.

Mise en œuvre et contrôle d'exécution des plans de financement

Comme on l'a déjà indiqué, le gouvernement arrête chaque année une tranche de crédits en fonction des besoins du secteur productif.

Le Conseil de direction de la Banque algérienne de développement établit sur cette base une nomenclature des crédits par nature et par entreprise, laquelle est approuvée par le Ministère des finances et communiquée aux banques et aux entreprises.

Les crédits sont alors mobilisés en fonction des prévisions de dépenses dans le cadre des conventions pluriannuelles passées par projet, par exemple entre la Banque algérienne de développement et l'entreprise (dans le cas des crédits à long terme financés sur les ressources du Trésor), et entre la banque primaire domiciliatrice et l'entreprise (dans le cas des crédits à moyen terme).

Les entreprises elles-mêmes, assistées généralement de leurs banques, ont par ailleurs la charge de mobiliser l'appoint en crédits extérieurs soit auprès de leurs fournisseurs, soit sur le marché international des capitaux. Il faut cependant expliquer que les crédits mobilisés sont réellement destinés à la couverture des dépenses des projets retenus par le Plan; les entreprises n'ont plus la liberté d'arbitrer leurs financements. Or, le système bancaire et notamment les banques primaires constituent le seul canal qu'empruntent tous les flux finan-

ciers. Il revient donc aux banques de s'assurer de la conformité des dépenses des entreprises aux décisions prises par les autorités de planification.

Le contrôle financier n'atteint un maximum d'efficacité que si les entreprises sont rattachées pour l'exécution de leurs opérations à une seule banque. Cette dernière aura alors la possibilité de maîtriser tous les flux de l'entreprise domiciliée à ses guichets.

Une dépense n'est donc admise par les banques que si les formalités de la planification sont accomplies (c'est-à-dire si le projet est individualisé et doté d'un plan de financement), et dans la mesure où elle s'inscrit dans le cadre du coût autorisé et où les crédits de paiement sont disponibles.

La centralisation des flux d'une entreprise auprès d'une seule banque permet par ailleurs d'éviter les interférences entre les crédits d'exploitation et les crédits d'investissement.

Les banques sont chargées d'autre part, étant les seuls interlocuteurs financiers de l'entreprise, de rendre périodiquement compte aux autorités centrales de la réalisation financière des investissements et de l'état d'avancement des travaux.

Conclusion

Le système bancaire algérien est, d'une façon générale, un instrument fidèle intégré au service de la planification et il lui revient de pourvoir aux besoins financiers des investissements productifs. Il est par ailleurs à la fois une cellule de planification financière, un centre de contrôle de conformité aux décisions du gouvernement et un organe d'information.

De toute évidence, son rôle ne peut se concevoir dans un cadre d'indépendance à l'égard de l'Etat, compte tenu des impératifs d'une planification centralisée.

Cependant, il faut qu'il soit capable d'apporter un éclairage suffisant sur l'aspect financier des investissements pour permettre au gouvernement d'évaluer l'impact sur l'économie et les différents équilibres de la nation.

Autrement dit, l'intervention du système financier dans le but d'améliorer la fiabilité des plans de financement devrait tendre vers une meilleure connaissance des projets à financer pour mieux en maîtriser les coûts.

On peut y parvenir dans un cadre de concertation entre les entreprises et le système bancaire dans la phase de préparation et de maturation des projets.

L'évolution en ce sens semble être amorcée. La Banque algérienne de développement s'attache à mettre en place un service d'évaluation des projets appelé à assister les collectivités locales dans la mise en place de petites et moyennes entreprises. Les autorités de planification, pour certains projets importants, soumettent plus systématiquement les dossiers à l'examen du système bancaire avant de décider de son individualisation.

Les problèmes de développement prennent de plus en plus d'ampleur dans le monde. L'entreprise déjà engagée en vue de rationaliser les modes de financement mérite d'être poursuivie. Mais il faut être conscient qu'il s'agit là d'une œuvre de longue haleine dont la réalisation se heurtera certainement à des difficultés de toutes sortes, surtout à cette époque assez perturbée où s'accroissent les tensions inflationnistes et l'instabilité des changes.

CONCOURS NATIONAUX ET INTERNATIONAUX AUX BANQUES DE DÉVELOPPEMENT

B. Knapp

Ancien premier vice-président de la Banque mondiale

Les banques de développement sont en train de prendre une variété croissante de formes et de fonctions. Elles se mettent notamment à promouvoir le secteur moderne des économies des pays en développement, c'est-à-dire à favoriser le développement d'entreprises, dans le domaine de l'industrie, du commerce et de la finance, avec, dans certains cas, extension à l'agro-industrie et à l'agriculture commerciale.

Le thème de cet article est que de telles banques de développement, qui ont généralement été lancées avec des fonds fournis, en grande partie ou en totalité, par leurs gouvernements et par des institutions publiques internationales, devraient tendre constamment, en prenant de l'expérience, à tirer leurs ressources des marchés national et international de capitaux. Chacune devrait se proposer de parvenir en un laps de temps adapté au stade actuel de son développement, à se dégager de tout soutien financier gouvernemental et intergouvernemental.

Une telle évolution fournirait un stimulant important à la saine croissance des banques de développement elles-mêmes et de la contribution qu'elles apportent à leur collectivité.

Ce thème présenté ici se fonde sur trois prémisses:

a) Les gouvernements, aussi bien que les institutions internationales de développement, se heurtent à de graves problèmes pour répartir leurs ressources d'investissement sur la large gamme des besoins en capitaux dans les pays en développement;

b) Sur toute activité d'investissement pouvant disposer de ressources sur les marchés des capitaux on devrait pouvoir compter pour y faire appel;

c) Le financement du secteur moderne, dans les pays en développement, s'il est assuré d'une manière appropriée, devrait pouvoir, en temps voulu, s'opérer de façon autonome et inspirer confiance aux investisseurs sur les marchés de capitaux.

En outre, dans la mesure où dépendre d'un concours gouvernemental direct expose au risque d'une influence politique sur la conduite quotidienne des affaires d'une banque de développement, se dégager d'un tel concours permettra à la banque de mieux remplir ses responsabilités dans la promotion d'un judicieux développement économique.

On n'entend nullement déprécier par là les responsabilités gouvernementales dans l'établissement d'objectifs et de priorités auxquels les banques de

développement devraient adhérer. Ces banques constituent un lien vital entre, d'une part, les plans généraux de développement et les politiques macro-économiques des gouvernements, et, d'autre part, l'application quotidienne de ces politiques dans les entreprises productives auxquelles les banques de développement ont affaire. C'est même cette relation qui justifie le soutien que les banques nationales et les institutions internationales de développement ont apporté depuis longtemps, et continuent d'apporter, aux activités bancaires de développement.

Il est entendu que toutes les remarques ci-dessus s'appliquent aux banques de développement tant publiques que privées, puisqu'il est supposé que les banques publiques de développement seront guidées, elles aussi, par les principes qui régissent la profession, l'économie et l'entreprise.

S'agissant de fonds locaux, il est clair que toute exhortation adressée aux banques de développement pour mobiliser les ressources locales autres que les crédits publics suppose qu'il existe, dans le pays considéré, un environnement favorable au fonctionnement d'un efficace marché local de capitaux.

Aux gouvernements incombe ici la responsabilité principale d'encourager un tel marché par des mesures institutionnelles, juridiques et administratives appropriées. Cependant, les banques de développement elles-mêmes peuvent et devraient y contribuer d'une façon importante. En outre, les institutions internationales de développement devraient consacrer plus de temps et d'attention à aider les gouvernements dans cette tâche.

En fait, l'une des fonctions économiques principales du gouvernement de tout pays en développement est de stimuler le flux de l'épargne nationale, et de veiller à la mobiliser par des voies institutionnelles appropriées, afin qu'elle soit mise au service des besoins de développement du pays. Pour qu'un tel effort soit efficace, le gouvernement doit également suivre une politique macro-économique appropriée, comportant en particulier l'ajustement des taux d'intérêt à des niveaux correspondant aux lois du marché. Par exemple, plafonner artificiellement les taux d'intérêt aurait pour effet probable de déjouer les efforts de la banque de développement pour trouver ses propres sources de fonds locaux, et de répercuter ses besoins de financement sur le budget gouvernemental, déjà surchargé.

Mais, comme on l'a marqué, les banques de développement elles-mêmes devraient contribuer à créer un marché local de capitaux qui soit actif et sensibilisé, ce qu'elles devraient considérer comme une de leurs fonctions prioritaires. Elles peuvent elles-mêmes promouvoir des ventes de portefeuille à des investisseurs locaux, garantir et placer des émissions de valeurs locales, offrir leur propre papier avec des échéances et autres conditions aptes à susciter des concours locaux, et aider le gouvernement à projeter et créer les institutions d'un marché local de capitaux. Enfin, tout au moins en ce qui concerne les sociétés de développement privées, elles peuvent vendre leurs propres actions à un public plus nombreux et ainsi, notamment, échapper au reproche d'être trop fermées.

A cet égard, une autre condition préalable qui s'impose à une banque de développement pour qu'elle puisse atteindre une indépendance financière crédible, qu'elle appartienne au secteur privé ou public, est son aptitude à se constituer un capital de base adéquat pour soutenir ses activités d'emprunt tant à l'intérieur qu'à l'étranger. Cela signifie, entre autres, que gouvernements et institutions internationales de développement doivent reconnaître la nécessité, pour les banques de développement, de réaliser des bénéfices nets (après constitution de toutes les provisions nécessaires) de montants suffisants pour

soutenir leurs opérations. Ici encore, des plafonds artificiels aux taux et échéances des prêts peuvent nuire à la saine évolution d'une banque de développement, tout particulièrement en un moment où gouvernements et institutions internationales de développement pressent fréquemment ces banques d'assumer de nouvelles fonctions et responsabilités qui, pour absolument souhaitables et même nécessaires qu'elles soient, sous l'angle de la promotion d'un judicieux développement économique et social, ne manquent pas de grever les budgets des banques en question.

En ce qui concerne le financement extérieur, la situation se prête bien à un plus large accès des banques de développement aux immenses ressources du marché international de capitaux privés. Pareil accès garde toute son importance dans la plupart des pays en développement, à cause de la part substantielle des devises dans les investissements financés par les banques de développement.

Le marché international privé fournit déjà aux pays en développement des fonds très importants. Le cercle des pays que ce marché considère comme solvables, au point de vue du crédit, s'étend progressivement, et, bien que les prêteurs cherchent de plus en plus à «spécialiser» leurs opérations, au lieu de souscrire à des emprunts généraux des gouvernements, leurs échéances se sont allongées à un degré tel qu'elles sont bien adaptées aux exigences des investissements industriels. De la part d'investisseurs étrangers, l'investissement sous forme de prêts à une banque de développement active et entreprenante donne des possibilités d'établir des contacts d'affaires et apporte des avantages annexes.

Pour les institutions internationales de développement, telles que la Banque mondiale et les banques régionales, il existe, comme indiqué ci-dessus, un sérieux problème de répartition des ressources entre des exigences d'investissement concurrentes, dans les pays en développement. Aussi tendent-elles naturellement à se concentrer de plus en plus sur les secteurs d'investissements qui sont moins susceptibles de gagner la confiance et le concours de bailleurs privés. Simultanément, elles cherchent – et à juste titre à ce stade de développement – à réorienter leurs efforts pour mieux centrer l'action sur les racines de la pauvreté dans les pays en développement, et chercher à satisfaire les besoins humains essentiels.

Rien de cela ne signifie que les institutions internationales de développement devraient interrompre leurs opérations de prêts en faveur des banques de développement qui en ont besoin. Ces institutions internationales considèrent toujours que les prêts à ces banques comptent parmi les plus productifs de ceux qu'elles ont en portefeuille, par le stimulant qu'ils apportent au développement économique et social. Le long bilan de leur association, avec maintes des grandes banques de développement de par le monde, leur procure une source de grande fierté et de satisfaction.

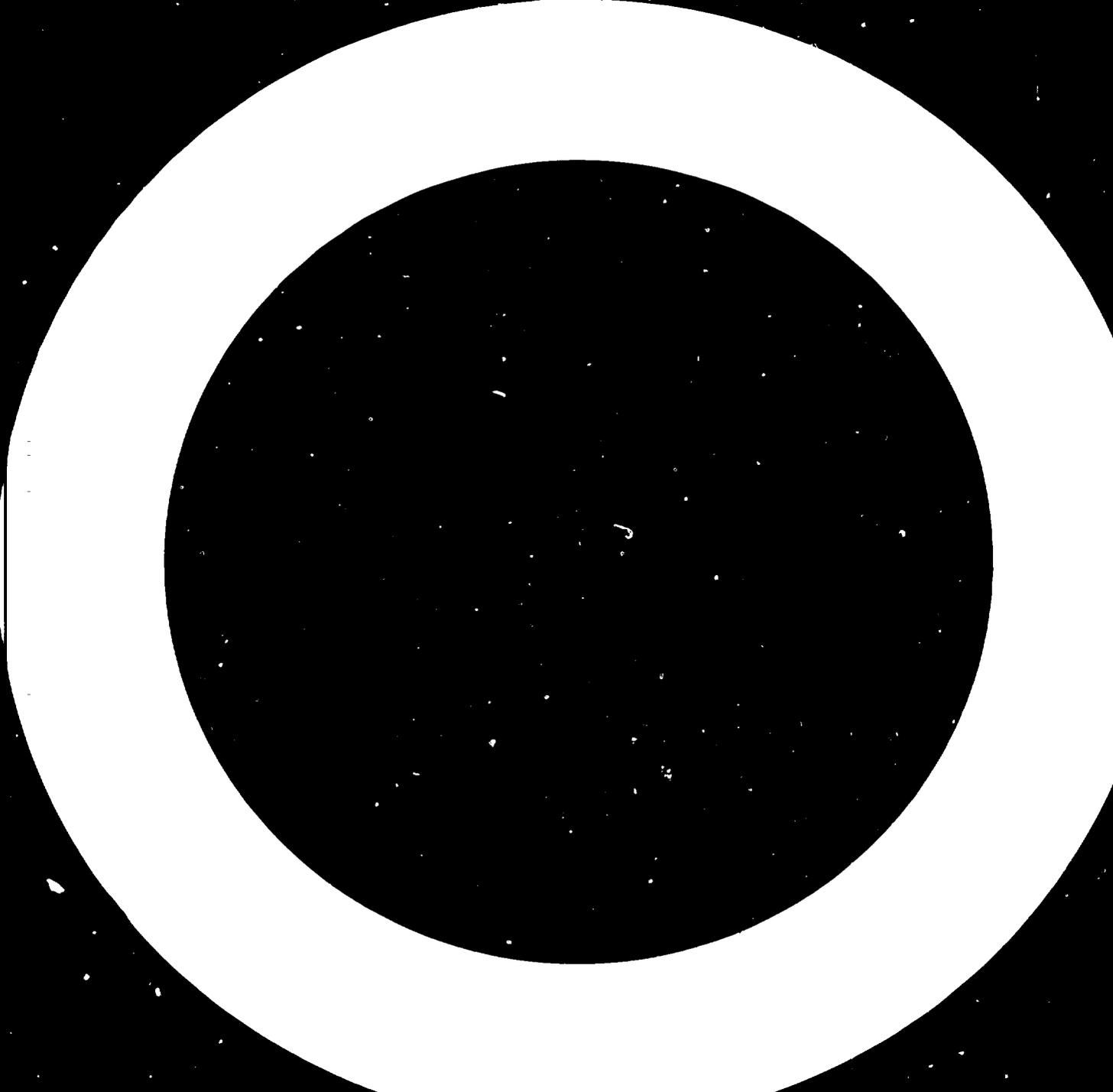
La Banque mondiale à elle seule a fourni une assistance se montant à quelque 6 milliards de dollars à plus de 100 établissements bancaires de développement dans 73 pays, et, en fait, cette activité a représenté une tranche très importante de l'ensemble de ses opérations. De nouvelles priorités se créent néanmoins sans cesse, tandis que les ressources de ces institutions ne sont jamais illimitées. De ce fait, dans le cadre même des activités bancaires de développement, il est probable que les institutions internationales s'attacheront de plus en plus à promouvoir de nouvelles banques de développement, tout particulièrement dans les pays qui n'ont pas encore su, jusqu'à présent, se doter d'efficaces organismes de ce genre, à aider des banques de développement déjà

en activité à améliorer leur accès aux marchés national et international de capitaux.

La responsabilité immédiate de ce nouveau mouvement menant à l'indépendance financière doit incomber aux banques de développement elles-mêmes. Beaucoup d'entre elles, en fait, se sont déjà engagées dans cette voie avec des résultats encourageants. Cette nouvelle perspective de leurs activités exige à la fois que leur haute direction s'y engage, et qu'elles se dotent de compétences nouvelles pour se procurer des fonds.

Rien de cela évidemment ne devrait s'effectuer aux dépens de la qualité des opérations de prêts, qui doit rester la meilleure possible, d'autant que c'est la qualité du portefeuille d'une banque de développement qui déterminera avant tout sa propre surface financière aux yeux d'investisseurs nationaux et internationaux.

Il faut espérer que les institutions internationales de développement épouseront activement, elles aussi, cette cause. Elles pourraient lui apporter un grand soutien en déployant de sérieux efforts pour aider les gouvernements - et, en fait, les inciter - à mettre au point des programmes positifs en vue de la création de marchés locaux de capitaux, actifs et efficaces, et à poursuivre des politiques macrofinancières propres à mobiliser l'épargne locale, et à l'utiliser à des fins prioritaires de développement. Elles peuvent également fournir une aide importante aux banques de développement dans leur recours aux marchés internationaux de capitaux: une des façons les plus efficaces d'atteindre ce but, déjà démontrée en diverses circonstances, consiste à organiser un cofinancement par des sources privées, conjoint avec des prêts de la Banque mondiale et des banques régionales aux banques de développement.



B. – Groupes de travail

Groupe 1. – Relations gouvernement/banque de développement dans les pays en développement semi-industriels

RELATIONS GOUVERNEMENT/BANQUE DE DÉVELOPPEMENT DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT SEMI-INDUSTRIELS

H. F. G. Leembruggen

*Directeur général, Malaysian Industrial Development Finance Berhad
(Malaisie)*

Dans le passé, le financement du développement industriel et économique en Europe et en Amérique du Nord a été déterminé par la croissance de la formation de capital. S'appuyant sur le système bancaire, il n'était pas directement lié à l'Etat. Cela s'explique probablement par le fait que la croissance était relativement lente dans les pays engagés dans la révolution industrielle et que le secteur public jouait alors un rôle secondaire. Même dans le cas du financement de travaux publics importants, l'Etat n'intervenait qu'indirectement.

Après les dévastations de la seconde guerre mondiale, il a fallu consacrer de très importants capitaux à la restructuration et au redressement des économies endommagées, ce qui a rendu nécessaire la création de nouvelles institutions financières, même dans les pays européens. Ces institutions avaient pour rôle de fournir des fonds pour les petites, moyennes et grandes entreprises, pour le développement régional et sectoriel, et pour le développement à des fins sociales. Ainsi s'est dessinée une conception orientée vers le développement, nécessitant une intervention plus directe des pouvoirs publics. Devant les déséquilibres caractérisant la répartition du développement et de la richesse, il a également fallu créer des institutions spécialisées, bénéficiant d'un appui financier de l'Etat, chargées d'assurer le développement des régions défavorisées.

Au début des années 40, la nécessité de réduire l'écart entre les niveaux de vie des pays en développement d'Afrique, d'Amérique latine et d'Asie, d'une part, et ceux des pays d'Europe et d'Amérique du Nord, d'autre part, a conduit

à accorder une place plus importante à la promotion du développement économique au moyen d'institutions de financement du développement.

Cette politique a été considérablement facilitée par la création, en 1945, de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement et par le fait que la Banque mondiale a participé à la création de telles institutions de financement du développement et a accordé les lignes de crédit spécialisées indispensables. La participation de la Banque mondiale a également amené les pouvoirs publics à s'intéresser de plus près à la formation et à l'évolution de ces institutions. Cela s'explique non seulement par le fait que la Banque mondiale a besoin d'être assurée de l'appui des gouvernements au processus de développement, mais aussi par la conviction que leur participation renforcerait la position et la stabilité des institutions de financement du développement créées depuis peu.

L'évolution régulière des banques de développement depuis 1945 ressort d'une analyse portant sur 139 institutions: la proportion des institutions dans lesquelles les pouvoirs publics détiennent plus de la moitié du capital atteint 67% et pour 46% de celles-ci l'Etat est seul propriétaire (voir tableau).

Les années 1945 à 1975 peuvent être considérées comme une période de formation. L'évolution progressive des institutions bancaires de développement en tant qu'activité distincte est illustrée par le fait que 82% des institutions de financement du développement ont été créées après 1950, 41% entre 1961 et 1970 et 19% après 1971 (voir tableau). Une question qui se pose pour les années 80 est de savoir si la plupart des institutions bancaires de développement ont atteint un stade de maturité suffisant pour annoncer un changement dans les relations avec les Etats.

Les principaux aspects des relations des institutions de financement du développement avec les Etats, pour la période 1945 à 1975, peuvent se résumer comme suit:

a) La participation de l'Etat a été recherchée afin non seulement de réunir le capital nécessaire à ces institutions, mais aussi de les affermir, de leur assurer la stabilité et de leur conférer un certain prestige;

b) La participation des pouvoirs publics au capital, et quelquefois à la gestion, des institutions de financement du développement était fondée sur l'idée qu'elle permettrait de développer rationnellement ces instruments de croissance encore au rodage;

c) Divers accords formels - quelquefois conclus sur l'initiative de la Banque mondiale - et ententes verbales ont contribué à faire en sorte que l'indépendance des institutions de financement du développement - publiques ou privées - soit respectée par les pouvoirs publics, lesquels ont également reconnu que ces institutions pourraient remplir au mieux leur fonction si l'on intervenait le moins possible dans leurs activités;

d) Grâce à leurs liens avec les pouvoirs publics, les institutions de financement du développement ont également pu mieux adapter leurs méthodes au mécanisme national de développement économique et avoir un meilleur accès au processus de planification national, ce qui - à son tour - a permis aux plus efficaces d'entre elles de jouer un rôle dans l'élaboration de la politique de développement;

e) On avait avancé que les institutions de financement du développement ne pouvaient pas opérer dans l'isolement et que, leur fonction essentielle étant de servir de catalyseur au développement, elles ne trouveraient que des avantages à avoir des relations étroites avec les pouvoirs publics. Complètement indépendantes, elles seraient vite isolées et leurs activités dépassées par rapport

PROFIL DES INSTITUTIONS DE FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT

Par degré de participation de l'Etat au capital

<i>Participation de l'Etat au capital (en pourcentage)</i>	<i>Nombre d'institutions de financement du développement</i>	<i>Pourcentage du total</i>
0	23	17
1-10	5	4
11-20	-	-
21-30	4	3
31-40	4	3
41-50	9	6
51-60	9	6
61-70	3	2
71-80	5	4
81-90	1	1
91-99	10	7
100	64	46
Non communiqué	2	1
Total	139	100

Par ancienneté

<i>Année de création</i>	<i>Nombre d'institutions de financement du développement</i>	<i>Pourcentage du total</i>
Avant 1920	3	2
1920-1925	-	-
1926-1930	1	1
1931-1935	2	1
1936-1940	2	1
1941-1945	6	5
1946-1950	11	8
1951-1955	12	9
1956-1960	19	14
1961-1965	35	25
1966-1970	22	16
1971-1975	24	17
1976-1980	2	1
	139	100

Source: Financial Resources for Industrial Projects in Developing Countries (PI/61).

aux politiques gouvernementales, aussi la participation et l'influence de l'Etat ont-elles été considérées comme une sorte d'assurance. Néanmoins, l'éventualité d'une intervention de l'Etat - fût-ce dans les meilleures intentions - restait un sujet de préoccupation pour les banques de développement, d'autant plus que certains Etats cherchaient à accroître leur participation et à créer ainsi une pression sur la direction des institutions de financement du développement pour orienter les prêts vers des entreprises qui, d'après les critères normalement appliqués, ne remplissaient pas les conditions requises pour en bénéficier;

f) Cela étant, l'opinion dominante était que les maigres ressources existantes ne pourraient efficacement être mobilisées pour un développement économique productif et profitable que si les institutions de financement du développement appliquaient une politique rigoureuse d'indépendance, malgré leurs liens avec les pouvoirs publics. Or - là résidait la difficulté - elles étaient tributaires de ces derniers pour l'allocation de fonds. Tant qu'il en serait ainsi, la qualité de leur performance pourrait seulement être assurée d'après la

souplesse et l'indépendance dont elles feraient preuve en prenant leurs décisions, ce que leur permettraient leur exceptionnelle compétence professionnelle, leur intégrité, leur esprit d'initiative, leur capacité de jugement et le fait d'être respectées par l'Etat. L'objectif à court terme était de mettre dans la mesure du possible la direction de ces institutions à l'abri de pressions abusives;

g) On a donc considéré que les institutions de financement du développement devraient réduire les dangers de l'influence de l'Etat et à cette fin:

- i) Adopter des statuts énonçant un mandat précis qui limiterait les domaines d'influence de l'Etat;
- ii) Définir des politiques conçues de manière à exclure de leurs fonctions le financement de projets ou la participation à des activités de développement ayant des implications politiques plutôt qu'économiques;
- iii) Faire en sorte que, dans la mesure du possible, la plus grande partie de leur capital actions soit entre les mains de particuliers;
- iv) Exiger des garanties de l'Etat pour des investissements répondant à des critères socio-économiques plutôt qu'aux critères économiques normaux;
- v) Augmenter leurs propres fonds pour relâcher progressivement leurs liens avec les pouvoirs publics.

Au cours des années 80, on peut supposer que les institutions bancaires de développement passeront rapidement à une phase plus avancée et plus compétitive. Cette évolution sera due non seulement à l'expérience qu'elles auront acquise, mais aussi au fait que les économies dans lesquelles elles opèrent se développeront plus vite et à l'apparition de la concurrence des banques, des banques commerciales et autres intermédiaires financiers spécialisés.

Le coût du développement économique et industriel continuant à augmenter rapidement depuis les dernières années, la mise en œuvre de projets et le développement de l'infrastructure vont forcément renchérir à un point tel qu'aucune institution de financement du développement ne pourra, à elle seule, rassembler le capital nécessaire. Pour faire face à la hausse du coût du développement, il faudra également s'assurer, à des taux plus compétitifs, un capital à plus long terme. Or, cela ne sera peut-être pas possible, dans les proportions voulues, sans garanties du gouvernement.

L'octroi de lignes de crédit en devises doit également être assorti de garanties du gouvernement, et requiert donc l'appui de l'Etat.

La rapide expansion des économies des pays en développement engendrera des déséquilibres dans la répartition du développement et de la richesse au niveau national. Les institutions de financement du développement et les Etats devront donc convenir de mesures spéciales permettant de réunir les capitaux nécessaires pour développer les régions défavorisées. Pour entreprendre ce nouveau type d'activités de financement, il faudra obtenir, de sources appropriées, des capitaux à des taux inférieurs à ceux du marché - chose impossible sans l'appui des pouvoirs publics.

L'apport de capitaux par l'intermédiaire du système bancaire des pays en développement nécessiterait donc de plus en plus l'intervention du gouvernement. Si les liens entre les Etats et les institutions de financement du développement devenaient moins étroits, ces institutions ne seraient peut-être pas en mesure de fournir des fonds suffisants à un coût approprié. Il se pourrait alors que les banques de développement voient baisser leur rentabilité et leurs performances, à mesure que la rareté des capitaux et leur renchérissement les confineront à un rôle de prêteurs marginaux. Elles se trouveraient dans une situation de plus en plus difficile devant, d'une part, emprunter à un coût élevé sur le

marché des capitaux et, d'autre part, maintenir leurs taux d'intérêt à un niveau assez faible pour pouvoir soutenir la concurrence d'autres institutions.

Deux conclusions peuvent être tirées de la présente analyse: ou bien la complexité croissante du financement, l'augmentation des coûts du développement et l'intensification de la concurrence, jointes au fait que l'on cherche à présent à assurer aussi rapidement que possible une répartition plus équitable du développement entre les pays en développement, exigeront un resserrement des liens entre gouvernements et banques de développement dans les années 80, ou bien la notion d'activités bancaires en faveur du développement va progressivement perdre de son sens, pour disparaître lorsque les banques de développement, par le jeu de la concurrence normale, ne seront plus devenues que des prêteurs marginaux.

RELATIONS GOUVERNEMENT/BANQUE DE DÉVELOPPEMENT DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT SEMI-INDUSTRIELS

Luis R. Almeida Durán

*Directeur de la programmation et des projets,
Nacional Financiera de Mexico*

Organismes de développement et développement économique

Les banques de développement ont fait leur apparition, dans la plupart des pays en développement de l'Amérique latine, en liaison avec les objectifs de l'industrialisation. On considérait, en particulier, qu'elles constituaient des instruments appropriés pour créer les conditions d'une croissance continue, entraînant le relèvement des niveaux de vie.

Le développement ultérieur de ces institutions leur a permis de fournir un soutien financier à l'infrastructure de leurs pays, ainsi qu'au développement et à la promotion de nouvelles entreprises pour équilibrer la structure industrielle. La combinaison qui en a résulté, d'une expérience tant financière que de la production, a conféré aux banques de développement une compétence certaine pour mettre en œuvre une politique industrielle.

On considérait par ailleurs le développement économique comme un ensemble ordonné. Le système économique se vit assigner des objectifs à long terme, et ces institutions assumèrent directement leurs responsabilités, en tant qu'intermédiaires financiers. Ainsi s'explique, à son tour, que grandisse la part que prend l'Etat au capital ou à la tutelle des banques de développement.

Une telle part de l'Etat s'étend naturellement davantage dans des pays à économie mixte comme le Mexique.

La Nacional Financiera de Mexico, S. A. (NAFINSA), fut fondée en 1934 comme banque officielle avec mission de promouvoir le développement économique du pays. Au 31 décembre 1978, ses avoirs totaux étaient estimés à 191 464 millions de pesos¹. Principale institution financière du pays, après la Banque centrale qui seule détient des avoirs plus importants, la Nacional Financiera constitue l'instrument essentiel du gouvernement pour financer l'infrastructure économique et promouvoir le développement industriel. Elle fournit des crédits à l'industrie, au gouvernement, à ses entreprises et organisations, et elle garantit les emprunts, principalement ceux souscrits à l'étranger. Elle achète

¹Soit, au taux de 1 dollar pour 22,80 pesos, environ 8,4 millions de dollars.

des obligations industrielles et gouvernementales, et investit dans les entreprises industrielles. Elle se procure des fonds sur le marché national, en émettant son propre papier. Elle négocie et obtient des crédits de l'étranger soit pour son propre compte, soit en tant qu'agent financier du gouvernement.

Afin de promouvoir de nouvelles entreprises industrielles, elle apporte des capitaux de risque et encourage la participation d'autres sources de capitaux, en même temps qu'elle recherche de la technologie pour les entreprises. Elle participe à la planification industrielle des secteurs de base de l'économie, tout particulièrement ceux qui sont prioritaires pour la politique économique, tels que denrées alimentaires et engrais, petite et moyenne industrie, biens d'équipement, produits pétrochimiques secondaires, et autres industries de base. Elle se charge de coordonner le développement de sociétés fiduciaires, principalement dans les secteurs industriel et touristique.

En résumé, en tant qu'intermédiaire financier, la Nacional Financiera S. A. remplit deux fonctions fondamentales: agent financier du gouvernement et banque de développement pour le pays.

Rôle d'agent financier du gouvernement

Dès le début, le rôle d'agent financier du secteur public a constitué une des fonctions les plus importantes de l'institution. Au cours des 45 années écoulées, ses activités se sont étendues sur les plans tant national qu'international. A l'intérieur, elle agissait en tant qu'agent financier et conseiller pour l'émission, le placement et autres opérations sur titres publics; elle a cherché à développer le marché boursier privé, en commençant par des cédulas hypothécaires, et en apportant par la suite son concours à l'achat d'actions d'entreprises industrielles; elle est devenue le soutien principal des émissions publiques. Par ses interventions, quand elles sont nécessaires, elle contribue à stabiliser les cotations boursières, afin d'attirer un plus grand nombre d'investisseurs et d'épargnants. Elle apporte son aide à la création de sociétés, grâce à un fonds spécial de soutien, et à un organe connu sous l'appellation de Fonds de co-investissement.

Depuis 1941, la NAFINSA a obtenu des crédits de l'étranger, soit en sa qualité d'agent financier du gouvernement, soit pour ses propres objectifs de développement. Au 30 juin 1978, les crédits consentis par la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement s'élevaient à environ 5 milliards de dollars.

La politique de l'institution a été de diversifier les sources de financement, à des conditions adaptées à des programmes ou projets spécifiques, en assumant la responsabilité du service d'un tel financement, et de son utilisation à des fins productives, dans les limites de la solvabilité du pays.

Par conséquent, ses opérations de crédit couvrent les organismes publics, privés, bilatéraux et multilatéraux. Dans sa recherche de mécanismes appropriés, elle a dressé un plan de lignes de crédit global, et introduit l'usage de crédits parallèles, ainsi que le système des Fonds de co-investissement au niveau international, permettant d'obtenir de l'étranger des ressources à des taux peu élevés. Dans tel cas, elle a facilité le transfert de technologies, dans tel autre, elle a organisé la participation de capitaux étrangers à des entreprises nouvelles, qui devaient se constituer dans des secteurs encore plus complexes, tels que les biens d'équipement et l'industrie pétrochimique secondaire.

Il y a lieu également de mentionner les activités de la NAFINSA sur les marchés internationaux de capitaux. En un temps où seules les institutions des

pays développés avaient accès à ces marchés, la NAFINSA réussit à s'y présenter, grâce à son sérieux et à la réputation qu'elle avait de remplir ses obligations. Elle en reçut un renom de solvabilité et de probité, dont elle bénéficie toujours dans les milieux bancaires internationaux.

La complexité des opérations financières internationales a atteint un point tel que la pratique courante est d'obtenir des emprunts de syndicats bancaires groupant un certain nombre de bailleurs de différents pays. Les marchés abordés, qui incluaient l'Europe, les pays producteurs de pétrole, le Japon et d'autres marchés de dollars, ont conduit la NAFINSA à créer des agences à Washington, New York, Tokyo et Londres.

Rôle de banque de développement national

Il n'y a pas de doute que la NAFINSA ait été un puissant instrument de soutien à la politique de développement national du Mexique. La large diversité d'utilisation de ses fonds et des canaux utilisés pour les obtenir, dans le pays comme à l'étranger, lui permet tout à la fois de soutenir les aires de développement prioritaire du gouvernement, et d'agir en tant que banque de développement. Les résultats financiers ont été positifs - sans aucune subvention budgétaire, sauf dans le cas de ses fonds d'affectation spéciale.

Au cours des 45 années écoulées, le rôle de promoteur de l'économie attribué à l'Etat s'est modifié. Ce changement se traduit dans le rôle assigné à la banque de développement, et à une large variété d'instruments de politique économique qui sont utilisés. Néanmoins, en application du statut de la NAFINSA, en vigueur depuis le 3 janvier 1975, ses tâches traditionnelles se sont accrues.

Outre les fonctions de banque polyvalente qu'elle a assumées, et le fait qu'elle offre tout un ensemble de services bancaires, une des premières attributions de l'institution est à présent de se consacrer à la planification et à la promotion du développement industriel du pays.

Avec son nouveau statut, l'institution peut se considérer comme l'organe financier responsable de la planification et de la programmation industrielles du pays. A cet effet, elle s'est organisée en cinq départements, placés sous l'autorité de directeurs adjoints, pour remplir des fonctions plus spécifiques:

- a) Programmation industrielle, avec promotion d'entreprises nouvelles, et encouragement à y participer donné au secteur privé;
- b) Obtention de ressources pour appliquer une telle programmation;
- c) Canalisation de ces ressources vers des programmes sectoriels, des entreprises existantes, ou de nouveaux projets;
- d) Soutien et assistance technique de caractère permanent et systématique sur le plan de la gestion aux sociétés empruntant à la NAFINSA, ou associées à elle; contrôle des fonds d'affectation spéciale créés par le gouvernement, pour subvenir à la fonction de programmation industrielle;
- e) Administration interne de l'institution, impliquant la gestion de ses ressources humaines et l'établissement de contrôles pour en assurer l'efficacité.

Les activités actuelles

Les résultats globaux de l'institution ressortent des chiffres suivants:

Actuellement, les investissements de la NAFINSA, dans le groupe de ses filiales, s'élèvent à 14 056 millions de pesos (0,62 milliard de dollars). Ces entreprises ont au total un capital versé de 43 189 millions de pesos (1,89 milliard de

dollars) et des actifs de 210 071 millions de pesos (9,21 milliards de dollars). Elles emploient 115 628 personnes et le volume de leurs ventes atteint 83 156 millions de pesos (3,65 milliards de dollars).

Pendant la période de décembre 1977 à décembre 1978, 38 entreprises (sur un total de 79) ont réalisé des profits d'un montant de 2 940 millions de pesos et rapporté ainsi 10% à l'institution. Des études sont en cours sur les entreprises en difficulté, pour trouver des méthodes afin d'améliorer leurs opérations et de déterminer comment elles devraient procéder pour être rentables. Actuellement, 43 entreprises ont des plans de projets et d'extension intéressant un large champ d'objectifs; les investissements nécessaires s'élèvent au total à 55 371 millions de pesos (2,43 milliards de dollars).

Relations avec le gouvernement

La coordination officielle entre les objectifs de la politique économique et les fonctions et tâches du système bancaire public de développement du pays s'effectue au niveau le plus élevé de l'institution, le Conseil d'administration. Y siègent des représentants du ministère des Finances et du Crédit public, du ministère des Domaines et du Développement industriel, du ministère du Commerce et de la Banque du Mexique (banque centrale du pays). La présence de trois représentants du secteur privé, porte-parole des intérêts des banques et industries privées, marque bien le statut de l'institution, société anonyme dans une économie mixte.

La politique économique du gouvernement actuel s'attache à abaisser le taux de l'inflation et du chômage. Dans ce but, une «alliance de production» a été conclue entre les secteurs public et privé. Cette alliance est renforcée par des réformes administratives et politiques, par la planification des zones de peuplement urbain et rural (Plan national de développement urbain), et par des plans sectoriels qui concordent avec le Plan global de développement du pays. Le rôle de l'institution dans l'activité de l'économie nationale s'exprime ainsi dans des directives émanées du Plan global de développement, du Plan industriel et du Plan national de développement urbain; les fonctions dévolues à l'institution par son statut lui permettent, en fait, de s'adapter aux directives de ces instruments de programmation.

La NAFINSA, en coopération avec le ministère des Domaines et du Développement industriel, et conformément aux directives établies par le ministère des Finances et du Crédit public, applique son programme de soutien du secteur industriel en fournissant des ressources à un très grand nombre d'entreprises et d'organes semi-étatisés, tout en promouvant simultanément des programmes stratégiques sectoriels. Dans ce but, le ministère des Finances et du Crédit public a annoncé que le système bancaire national soutiendra par des prêts, d'actifs programmes de changement et de promotion, des structures, intéressant plus particulièrement les secteurs de la pêche et de l'agriculture, la petite et moyenne industrie, la fabrication de biens d'équipement, l'exportation, le tourisme, ainsi que les accords conclus avec «l'alliance de production». La fonction de la NAFINSA, en matière de promotion industrielle, se conforme aux directives énoncées dans le Plan national de développement industriel. Elle apporte ainsi, de différentes manières, sa contribution aux objectifs du Plan: par son œuvre de programmation industrielle, par sa participation à la Commission nationale de développement industriel, avec son Programme de soutien intégré à la petite et moyenne industrie, par le truchement du Comité de coordination et d'évaluation financière pour le Programme de développement intéressant

l'industrie des biens d'équipement, et, enfin, par un Programme de promotion directe dans le secteur des biens d'équipement.

Le défi de l'avenir

La stratégie du gouvernement prévoit trois étapes de développement. Chacune représente une période de deux ans. La première (1977-1978) vise à établir la stabilité des prix intérieurs et un taux de change flottant. La deuxième période (1979-1980), dite «de consolidation», tend à éliminer les goulets d'étranglement dans la structure économique actuelle et dans le domaine des ressources financières, afin de consolider une croissance économique qui va s'accroissant. La troisième période (1981-1982) est axée vers un développement réel, avec un taux de croissance annuel d'au moins 10%, partant de 1981 pour se prolonger jusqu'en 1990.

Une croissance tellement rapide implique, pour l'institution, un rôle important dans la création directe d'entreprises (principalement dans le secteur des biens d'équipement), une canalisation accrue des ressources, par la voie de ses fonds de développement et, ce qui est extrêmement important, une large place à la programmation du développement industriel. Il s'y ajoute la participation du pays aux plans de financement et d'investissement d'autres pays de l'Amérique latine, en même temps qu'une gestion rationnelle et cohérente de ses systèmes traditionnels de financement utilisant les ressources provenant de l'étranger, et le transfert des technologies (Fonds de co-investissement).

C'est dire que, dans le domaine du financement, l'institution devra opérer une réorientation de ses canaux traditionnels de financement international, passant d'une orientation fondamentalement débitrice à l'établissement de mécanismes financiers qui permettront de diriger l'excédent de devises - provenant des exportations de pétrole - vers les voies appropriées.

Il conviendra d'intégrer ces systèmes financiers dans la politique de programmation industrielle, et la création et l'expansion de projets et d'entreprises prendront encore plus d'importance, si l'on veut atteindre le taux de croissance 13% prévu pour le secteur industriel.

Dans une vision d'avenir, l'institution, en collaboration avec d'autres établissements d'enseignement, aura à déployer de plus grands efforts, particulièrement dans le domaine des ressources humaines, pour dispenser une formation aux cadres des entreprises à créer, et introduire de nouvelles techniques de gestion dans les sociétés du secteur public. Ce n'est que de cette manière qu'il sera possible d'atteindre des niveaux satisfaisants d'efficacité et de rentabilité dans les entreprises publiques créées dans le secteur des biens d'équipement, le secteur pétrochimique secondaire, et d'autres secteurs industriels ayant un caractère de priorité nationale.

L'institution met actuellement en œuvre un programme d'action immédiate dans le secteur des biens d'équipement. Il a entraîné, en 1978 et 1979, des investissements de 22 milliards de pesos, la création de quelque 23 000 nouveaux emplois, et le remplacement d'importations d'une valeur de 17 milliards de pesos.

Le succès de l'œuvre de promotion directe par l'institution est lié à l'emploi des moyens actuellement à sa disposition, plus l'accroissement du transfert des technologies, et la participation des fournisseurs étrangers de technologie aux capitaux de risque des entreprises nouvelles. Il y faudra une participation combinée, aux projets industriels prioritaires nécessaires au développement du pays, de l'Etat, des investisseurs nationaux et des fournisseurs étrangers de tech-

nologie. Nous avons ainsi conscience que les objectifs prévus pour 1990 impliquent une participation considérable du secteur privé national et étranger, opérée conformément aux directives et dans le cadre du Plan national de développement industriel.

RELATIONS GOUVERNEMENT/BANQUE DE DÉVELOPPEMENT DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT SEMI-INDUSTRIELS

Sung Sang Park

*Président adjoint, Banque de la petite et moyenne industrie
(République de Corée)*

Nécessité de relations étroites

Dans la phase initiale de l'industrialisation, les gouvernements favorisent de nombreux projets nouveaux – usines d'engrais et de pesticides, pour accroître la productivité agricole; cimenteries, pour la construction, centrales électriques à usage industriel; moyens de transport et réseaux de communication, etc. Ces nouveaux projets exigent de gros emprunts de capitaux, tant à l'étranger que dans le pays.

La limitation propre au financement de ces projets, et le contrôle financier nécessaire au cours de leur réalisation et de leur exploitation appellent la création d'une institution financière appropriée, telle qu'une banque de développement – même là où les ressources étrangères et nationales que nécessitent ces projets sont entièrement mobilisées par le gouvernement.

La distinction entre banques étatiques et institutions privées (IFD), créées pour financer le développement, est apparue clairement au fur et à mesure que le secteur industriel se développait. Les banques étatiques de développement se consacrent principalement aux grands projets gouvernementaux; l'IFD privée s'occupe davantage du secteur industriel privé relativement petit, même là où il n'y a pas de nette démarcation entre les deux.

La formule de l'IFD privée, favorisée principalement par la Banque mondiale, a administré la preuve de son aptitude à orienter l'assistance financière de la Banque vers le soutien du secteur industriel privé des pays en développement.

Au fur et à mesure que l'industrialisation progresse, le besoin d'investissements s'accroît et, avec lui, celui de mobiliser les ressources à long terme de l'épargne intérieure, dont on escompte qu'elle deviendra la source principale des fonds disponibles pour les IFD. Cependant que leur surface financière et leur réputation de service efficace restent grandes, les IFD privées commencent dès lors à trouver que les sources de crédit extérieures deviennent de plus en plus incertaines et que l'accès aux ressources de l'épargne intérieure est limité.

La formule des IFD privées représente une tentative pour éviter une inter-

vention excessive de l'Etat: elles peuvent esquiver son intervention directe, ce qui leur permet de s'occuper avec plus d'efficacité du secteur industriel privé. S'inspirant de ce principe, les IFD privées ont fonctionné en tant qu'institutions indépendantes, prenant elles-mêmes leurs décisions, sauf dans les cas où des garanties gouvernementales sont nécessaires pour emprunter à l'étranger.

Ne dépendre en rien du gouvernement pose certes un problème: l'incapacité où se trouvent certaines IFD de mobiliser des ressources intérieures suffisantes. Cette situation tient en partie aux taux d'intérêt élevés pratiqués sur le marché. Par suite de l'inflation, ceux-ci se situent fréquemment à un taux annuel de 20 à 30%, dans les pays en développement, et le coût élevé qui en résulte rend difficile le financement de projets d'investissement à long terme (8 à 10 ans). La période de gestation pour la construction d'une usine et l'installation de l'outillage dure fréquemment deux à trois ans, et, au moment où la construction de l'établissement est achevée, son coût, intérêts compris, est de 60 à 90% plus élevé que le coût initial.

Les économistes spécialistes du développement soulignent cependant que les taux officiels d'intérêt anormalement bas devraient être relevés en fonction des taux effectifs du marché, pour permettre de mobiliser des ressources financières intérieures en faveur de projets de développement. Tout en acceptant cette conception rationnelle d'une politique de l'intérêt, il reste certain que le coût élevé du financement continue de susciter bien des problèmes à la construction d'installations industrielles, à cause des longs délais de construction. Avant que débute l'exploitation d'un projet industriel, il faut encore prévoir une longue période de travaux d'installation et donc de délais d'attente correspondants. Il faut compter encore avec des coûts de trésorerie élevés, qui peuvent cependant être supportés, si on les répercute sur le consommateur.

Une des possibilités de mobiliser les ressources intérieures par les IFD est que le gouvernement prenne à sa charge une partie de la différence entre le coût de mobilisation des ressources aux taux d'intérêt du marché, et les taux d'intérêt relativement acceptables pour un emprunt, tout au moins pendant la période de construction des installations. L'expérience des pays semi-industrialisés indique, par conséquent, qu'une aide, plutôt partielle que totale, du gouvernement à la mobilisation des ressources de l'épargne, par une subvention qui réduit le coût de l'intérêt, pourrait constituer la meilleure solution pour les IFD. Cela aurait aussi pour effet de limiter l'intervention de l'Etat.

Par conséquent, il y a lieu d'apprécier l'idée d'autosuffisance et d'autonomie, excluant l'aide du gouvernement, à la lumière des relations entre le gouvernement et l'IFD. Les IFD devraient peser, d'une part, le coût de l'intervention et, d'autre part, les avantages résultant de relations étroites avec le gouvernement: par exemple, en acceptant des liens d'appartenance, ou par l'attribution de ressources, certaines formes de subventions et des réductions fiscales.

Problèmes de relations et de coopération

Tout lien entre gouvernement et banques de développement peut s'interpréter comme une intervention unilatérale de l'Etat. Et certes, si la banque de développement et l'IFD lui appartiennent, il peut les contrôler étroitement.

Une des raisons de cette situation tient à ce que, pendant la phase initiale d'industrialisation, les gouvernements ont tendance à voir dans les banques de développement et les IFD des partenaires rétifs, dans l'effort de développement économique national. En ce sens, on pense qu'elles ne se conforment aux

directives gouvernementales que contraintes. Mais d'un autre côté, ces directives méconnaissent le fait que l'habitude d'obéir mène souvent à une inertie institutionnelle, l'initiative, la capacité d'innovation et l'esprit professionnel disparaissant entièrement sous l'effet d'une intervention fortement ressentie. L'efficacité des IFD peut ainsi en souffrir, quand l'intervention gouvernementale atteint un degré tel qu'elle annihile ou contrarie leur autonomie, leur esprit professionnel et leur objectivité.

L'État peut également exercer une forte pression sur l'institution dont il est propriétaire: par exemple, nommer des administrateurs au conseil, ou désigner le président. Si néanmoins, les administrateurs ainsi désignés cessent alors leurs fonctions précédentes, ils deviennent des administrateurs privés, agissant dans l'intérêt propre de l'institution, quand même ils gardent un rôle de surveillance. Et si le président est choisi au sein d'institutions professionnelles bancaires, s'il a l'expérience des problèmes financiers, l'IFD aura encore de meilleures chances d'être saine et solide, quand bien même elle serait partiellement ou totalement propriété du gouvernement.

Cependant, même quand de telles IFD sont effectivement gérées comme des entreprises privées, des différends peuvent toujours surgir, car l'entreprise privée est orientée vers le profit, tandis que c'est l'intérêt public qui est considéré comme l'objectif de la politique gouvernementale. Si les IFD considèrent qu'elles ont été créées en tant qu'instruments d'investissements à long terme au service du développement économique national, l'efficacité de leur gestion pourra, jusqu'à un certain point, être subordonnée à l'intérêt public. Mais si s'exercent de fortes pressions qui portent atteinte à des investissements particuliers, sans qu'il y ait à ce sujet de décision manifeste du gouvernement et du conseil, elles pourraient provoquer une mauvaise répartition des ressources, ou même l'échec de certains projets. Ces interventions proviennent d'ordinaire, non de telles décisions, mais de particuliers bien placés. Exercer des pressions pour recruter sans nécessité à l'IFD ou promouvoir tels membres de son personnel, représente un des modes d'action susceptibles d'y détruire l'esprit professionnel. Quand elle appartient au secteur public, une banque de développement peut également subir des pressions pour qu'elle se conforme aux barèmes officiels de traitements qui sont d'ordinaire plus bas que ceux du secteur privé. Il y a là un sérieux problème, car il faut réduire au minimum les départs du personnel, et attirer de nouvelles recrues. Une solution est que le gouvernement accepte que les traitements du personnel de l'IFD et de la banque étatique de développement soient plus élevés que ceux des fonctionnaires.

Trop s'attacher à l'intérêt public dans la politique de prêts d'une IFD risque d'entraîner des pertes de recettes et, partant, de faire surgir de nouveaux problèmes pour recueillir d'autres fonds. Même lorsque les banques étatiques de développement sont des institutions non lucratives, un déficit éventuel risque de nuire à leur réputation, et de réduire leur crédit à l'intérieur et à l'étranger. Même si les actionnaires privés d'une IFD limitent volontairement leur dividende à un niveau modeste, ils doivent quand même obtenir quelque profit.

Il est admis qu'adhérer au seul critère du profit rend impossible d'atteindre les objectifs du développement économique national. Mais, d'un autre côté, ne pas tenir compte du potentiel de profit dans le financement de projets de développement peut également contrecarrer le dessein d'une politique de développement industriel global. Aussi bien, des efforts conjoints et une consultation entre l'IFD et le gouvernement, au moment du financement

de projets importants, peuvent-ils constituer des facteurs décisifs du succès de programmes de développement donnés.

Entre gouvernements et IFD, néanmoins, les aspirations présentent de notables différences. Alors que le gouvernement, lorsqu'il évalue des projets d'investissement, a en vue des objectifs de politique à long terme, l'IFD s'intéresse davantage aux perspectives immédiates. Certains gouvernements essaient de promouvoir des projets dont l'efficacité ne se fera pas sentir avant plusieurs années, mais qui doivent réussir par la suite – tandis que la gestion d'une IFD peut viser à un prompt rendement de ses investissements. Certains projets peuvent même échouer, parce qu'ils sont prématurés à un stade donné de l'économie, malgré la pression que le gouvernement peut exercer pour les mener à terme.

Afin de réduire au minimum la possibilité de tels différends entre gouvernements et IFD, on peut suggérer que les grands projets intéressant le secteur public soient mis en œuvre au moyen d'une banque étatique de développement avec des ressources largement fondées sur des subventions, en laissant aux IFD privées le soin des projets du secteur privé.

Un tel système à deux degrés, pour financer le développement, présenterait l'avantage d'aplanir les divergences pouvant surgir entre les deux parties. L'expérience des pays semi-industrialisés a montré que l'intervention financière du gouvernement dans les secteurs public et privé peut les rendre inefficaces l'un et l'autre. C'est ainsi qu'un émiettement de maigres ressources entre un trop grand nombre de projets peut entraîner l'inefficacité. A un stade avancé de l'industrialisation, le gouvernement serait bien inspiré d'assumer le rôle d'un guide d'ensemble, au lieu de formuler des directives pour des projets particuliers. De la sorte, les banques de développement et les IFD privées disposeraient d'une plus grande latitude pour sélectionner de tels projets. Elles n'en resteraient pas moins qualifiées pour financer le développement, conformément à la politique officielle de diversification des projets qui, à son tour, mènerait à une diversification industrielle.

Dans de telles conditions, les relations entre gouvernements et institutions de développement, dans les pays semi-industrialisés, pourraient se fonder davantage sur la coopération que sur l'intervention.

RÉSUMÉ DES DISCUSSIONS

Au cours de la discussion, un représentant des Philippines a mis en doute les craintes exprimées par les précédents orateurs sur les conséquences du fait que les banques de développement dépendent du gouvernement, pour leurs besoins de fonds. Se référant au cas de la Banque de développement des Philippines (BDP), il a affirmé qu'elle doit suivre les priorités et objectifs de développement acceptés à l'échelon national. C'est ainsi que ses activités visent des objectifs tels que la création d'emplois, l'accélération de la croissance économique, une répartition plus équitable de la richesse et des revenus, ainsi que le développement industriel régional. En outre, la BDP s'est beaucoup occupée de promouvoir les banques de développement régional et rural.

Bien qu'aucun problème d'intervention gouvernementale ne se pose à sa banque, il s'est demandé s'il est possible à une banque de développement de s'affranchir de tout lien avec le gouvernement. La seule question est de définir la meilleure façon de combiner le rôle de soutien que joue le gouvernement avec celui de catalyseur assumé par la banque de développement, en vue d'atteindre des objectifs communs.

Pensant à l'avenir, le Groupe de travail a estimé que l'institution des banques de développement se trouvait à l'heure du choix. Les pays en développement s'industrialisent et leur économie se diversifie davantage. Mais si les banques de développement cherchaient de ce fait à s'écarter du soutien gouvernemental, elles pourraient devoir, pour diversifier leurs activités, s'étendre à des zones où elles entreraient en concurrence avec d'autres institutions financières. L'exemple de la Banque de développement de Singapour (BDS) a été cité à cet égard. Alors que certaines banques de développement seraient en mesure de poursuivre une telle politique avec succès, le danger, pour elles, serait de se détacher du courant principal des activités de développement et, partant, de perdre leur qualité d'institution de développement. L'autre voie s'ouvrant à leur fonctionnement est de s'accorder avec les gouvernements.

On a fait observer que, bien que par le passé les liens entre banques de développement et gouvernements soient nés d'un concours financier – dont les garanties d'emprunts extérieurs –, les liens d'interaction ne peuvent manquer de s'approfondir et de se diversifier au cours de la décennie 80. Les banques de développement, qu'elles appartiennent aux secteurs privé ou public, doivent travailler en étroite coordination et coopération avec le gouvernement, pour atteindre des objectifs économiques socialement acceptés.

On s'est demandé si les discussions concernant la différenciation entre banques de développement privées et étatiques n'ont pas été mal orientées. Il semblerait que le point le plus important concerne l'objectivité des décisions prises et l'aptitude de la direction à résister à des pressions allant à l'encontre de ses décisions d'exécution mûrement considérées.

Les questions ayant trait aux relations entre gouvernements et banques de développement n'ont pas à être posées en termes de confrontation permanente

Elles devraient au contraire se concevoir dans un cadre de coopération positive, chacune des parties restant libre de ses convictions.

On a souligné qu'un établissement bancaire de développement devrait être essentiellement considéré comme destiné à servir de suppléant. Il devrait concevoir les manques, institutionnels ou autres, qui dans l'économie entravent le développement industriel, pour pouvoir effectivement les suppléer. Par exemple, la Banque de développement de Singapour a décelé de tels manques et a cherché à les suppléer en se faisant dans ses opérations, banque commerciale, banque d'affaires et banque de placement, en concurrence avec les banques commerciales existantes, propriétés étrangères pour la plupart. De cette seule façon, la BDS pouvait remplir ses obligations en matière de développement, qui consistent à attirer de l'étranger des chefs d'entreprise, de la technologie, et du «savoir-faire» en matière de gestion, ainsi qu'à développer de petites entreprises locales. L'important est de comprendre qu'il n'y a pas de divergence entre la politique gouvernementale et les activités de la BDS.

L'unanimité ne s'est pas réalisée parmi les délégués sur la définition exacte d'une institution bancaire de développement. Certains ont exprimé l'opinion que les banques privées de développement ne méritent pas cette appellation, car elles ne prennent de risques qu'avec prudence et n'ont d'autre objet que de maximiser leur profit. Ils se sont déclarés en désaccord avec l'analyse de B. Knapp (ancien fonctionnaire de la Banque mondiale) selon qui, au cours de la décennie 80, les banques de développement pourraient devoir accroître leur indépendance vis-à-vis des gouvernements, quant à leurs ressources, si elles veulent maintenir l'autonomie de leurs opérations. Beaucoup ont fait observer que les institutions bancaires de développement pourraient bien devoir dépendre davantage des gouvernements, d'une manière ou d'une autre, et que, aussi longtemps que ces institutions auraient présentes à l'esprit leurs obligations de développement national, leurs liens avec le gouvernement se renforceraient à juste titre.

Les discussions ont montré que, pendant la décennie 80, la connection entre banques de développement et gouvernements se diversifiera, et que la distinction entre banques de développement privées et étatiques tendra à s'estomper de plus en plus, au moins sur le plan de leurs opérations.

Groupe 2. – Relations gouvernement/banque de développement dans les pays moins industrialisés

RELATIONS GOUVERNEMENT/BANQUE DE DÉVELOPPEMENT DANS LES PAYS MOINS INDUSTRIALISÉS

G. F. Mbowe

*Président-directeur général de la Banque d'investissement de Tanzanie
(République-Unie de Tanzanie)*

Origines des banques de développement

La genèse et la croissance des Institutions financières de développement (IFD), ainsi que leurs liens avec le gouvernement, dans les pays moins industrialisés, peuvent, du point de vue historique, se rattacher aux pays d'Amérique latine. Un petit nombre d'entre elles furent créées pendant la dépression des années 30 et pendant la seconde guerre mondiale, quand ces pays étaient gravement touchés par la dépréciation de leurs exportations de biens primaires, par la pénurie des biens de consommation, par le manque de capitaux privés étrangers pour de nouveaux investissements industriels, et par l'insuffisance de devises pour promouvoir l'investissement privé intérieur.

Ces difficultés économiques contraignirent les gouvernements des pays d'Amérique latine à poursuivre une énergique politique d'industrialisation, par substitution de productions locales aux importations. Cette politique fut développée en même temps que furent créées des IFD industrielles qui canalisèrent les fonds vers l'industrie privée. C'est ainsi que cette période vit la naissance au Mexique de la Nacional Financiera, qui entra en activité en 1934; au Chili, de la Corporación de Fomento de la Producción en 1939; en Colombie, de l'Instituto de Fomento Industrial en 1940; en Argentine, du Banco Industrial de la Republica en 1943; et, au Venezuela, de la Corporación Venezolana de Fomento en 1946¹.

L'apparition des IFD et leur développement dans les pays d'Afrique et d'Asie, au cours de la période 1950-1975, est liée à l'accession de ces pays à

¹Bureau of Business and Economic Research, *Public External Financing of Development Banks in Developing Countries* (Oregon, Université d'Oregon, 1966), p. 6 à 23.

l'indépendance politique. Leurs IFD ont été créées pour des motifs sociaux, politiques et économiques, et les principaux mobiles qui y ont poussé les gouvernements se rapportent au besoin d'établir de saines infrastructures financières, afin de mobiliser les ressources intérieures et extérieures, en vue d'un développement industriel accéléré. La création, à la même époque, d'IFD au Moyen-Orient est liée à l'exploitation des ressources naturelles de la région.

En République-Unie de Tanzanie, la création des principales IFD a suivi une politique de rationalisation du secteur public, d'après la Déclaration d'Arusha définissant en 1967 les objectifs économiques du pays. L'importante action menée par le Gouvernement tanzanien pour diriger les activités économiques a suivi la création systématique, d'une part, d'organismes paraétatiques sectoriels de production directe et, d'autre part, d'institutions financières sectorielles spécialisées, incluant des organismes paraétatiques pour le secteur des services.

Dans tous ces cas, l'intervention décisive des gouvernements exprimait la nécessité de liens entre eux et ces IFD.

Les motifs qui ont conduit à la création des IFD provenaient de certaines circonstances défavorables existant dans ces pays. Ce sont:

a) L'absence de marchés privés où recueillir des capitaux sociaux et des fonds pour des prêts à long terme;

b) La répugnance des banques commerciales existantes, orientées vers le financement du commerce, à consentir des prêts, même à court et moyen terme, à toute entreprise autre que celles, étrangères ou non, qui étaient solidement implantées;

c) Le taux de profit relativement bas, compte tenu du risque encouru dans le domaine des investissements industriels, par comparaison avec d'autres emplois possibles de capitaux, dans des secteurs tels que la construction, la spéculation foncière, le commerce et les prêts à la consommation;

d) Un climat défavorable pour les investissements étrangers;

e) Des marchés limités, ainsi que des coûts de production élevés, résultant de la pénurie de main-d'œuvre qualifiée, de techniciens, et de gestionnaires compétents;

f) La nécessité d'études préalables aux investissements, et évaluations exactes des opérations industrielles;

g) Pour certains pays tout au moins, l'impossibilité de se procurer des devises pour les importations d'équipement et de matériels industriels².

Un coup d'œil rapide sur la conception et la structure des IFD exerçant leurs activités dans des systèmes économiques différents - entièrement socialistes, à planification centrale, à planification indicative, et à économie de marché - montre que leur principe et leur rôle ne diffèrent pas sensiblement. Leurs caractéristiques communes sont résumées sous les rubriques ci-après.

La fonction de catalyseur

Afin de mieux assurer leur développement harmonieux, la plupart des pays en développement ont élaboré des plans de développement avec des objectifs tels que:

Développement industriel accéléré;

Valorisation de la production agricole;

Création de nouvelles possibilités d'emploi;

² Bureau of Business and Economic Research, *op. cit.*

Assistance apportée à la création d'entreprises publiques;
Aide aux institutions d'intérêt privé ou social s'occupant d'activités de promotion.

Par conséquent, la fonction fondamentale des IFD est de jouer un rôle de catalyseur pour que ces objectifs soient atteints, par le moyen d'une aide financière à des projets spécifiques, ainsi que de fournir des consultations techniques pour l'exécution d'études de faisabilité, et la mise en œuvre des projets. Là où le principal promoteur est le gouvernement, les IFD sont obligées de travailler de concert avec lui, pour soutenir ces objectifs.

L'assistance technique

La contribution apportée par les IFD dans le domaine de l'assistance technique présente une importance vitale pour l'industrialisation. En tant que spécialistes de la mobilisation des ressources, de leur gestion, de leur répartition, de l'évaluation des projets, et de leur contrôle, il est constamment demandé aux IFD publiques et privées d'apporter une assistance technique aux projets parrainés par les gouvernements. L'ampleur de cette contribution dépend de l'état des relations de travail entre les gouvernements et leurs IFD.

La mobilisation des ressources

L'objet fondamental de la création des IFD n'est pas seulement un rôle de gardien des deniers publics, ou de courtiers en dons et crédits officiels pour le développement. C'est de servir à mobiliser les ressources intérieures et étrangères, nécessaires au développement économique. L'importance de cette fonction conduit inévitablement à établir des liens étroits avec les gouvernements respectifs, car ce sont ces gouvernements qui déterminent l'étendue, la structure et le calendrier de la mobilisation des ressources.

Le développement économique

Le motif de la création des IFD est de promouvoir le développement social et économique – et non pas forcément de maximiser le profit. En ce qui concerne les IFD publiques, cet objectif est normalement précisé dans leur statut. Par conséquent, leurs activités en matière de prêts doivent s'aligner sur les objectifs nationaux. Cela ne signifie, néanmoins, pas un engagement total, même dans la promotion de projets à caractère exclusivement social, telle que la construction de stades de football. Que! que soit leur régime de propriété, les IFD ne sont pas – et ne devraient pas devenir – de simples canaux administratifs de prêts, mais bien des institutions capables d'utiliser efficacement des capitaux, pour atteindre les objectifs de développement de leurs gouvernements.

La fonction stratégique

L'autosuffisance industrielle est très souvent liée à la promotion de certaines industries stratégiques, telles que l'industrie sidérurgique, celle de la pâte à papier, ou celle des engrais. D'habitude, ces activités exigent de gros capitaux. Il appartient néanmoins aux IFD d'apporter une assistance préférentielle à de telles activités qui représentent une priorité nationale et revêtent une importance stratégique. Ici encore, la fonction appelle d'étroites relations de travail avec le gouvernement.

La coopération régionale

La coopération industrielle régionale, la promotion d'industries multinationales, des activités de recherche technologique communes, le financement commun d'industries stratégiques régionales, et d'autres actions analogues, constituent quelques-unes des questions qui se posent aux pays en développement. Les IFD, tant nationales que régionales, se doivent d'assumer ces responsabilités, aux côtés de leurs gouvernements respectifs.

La fonction commerciale

Dans les pays moins industrialisés, la plupart des IFD ont été créées ou développées en tant que moyen de canaliser vers l'industrie les fonds publics et l'épargne des résidents. Pour attirer des capitaux étrangers destinés à l'industrialisation, les IFD doivent jouir d'une réputation de solvabilité, et exercer leurs activités sur une base commerciale saine. En tant qu'entités commerciales, on attend d'elles que leurs activités soient génératrices de profits, qu'elles acquittent l'impôt sur les sociétés, déclarent des dividendes à leurs gouvernements et à leurs autres actionnaires et, en même temps, contractent des emprunts à l'étranger. Dans la plupart des cas, ceux-ci sont garantis par les gouvernements, mais il s'ensuit que les IFD doivent également être à même d'honorer leurs obligations extérieures, au moyen de leurs propres activités, et sans avoir jamais à invoquer la clause de garantie.

Transfert de technologie

Sans doute, bien des tâches du domaine de l'industrialisation échappent à la compétence des IFD. Ces institutions, néanmoins, assument un rôle important en aidant le gouvernement à fournir certaines solutions. Aussi bien, le problème du transfert de technologie relève-t-il également des IFD.

Beaucoup d'IFD ont créé des départements de technologie, dont la seule attribution est de conseiller les clients sur les technologies qui leur conviennent. Les problèmes de technologie présentant un intérêt national, les gouvernements ont travaillé en association étroite avec les IFD pour développer les installations et les programmes de recherche en faveur de ces services.

Par définition, les fonctions fondamentales des IFD analysées ci-dessus recouvrent des domaines présentant un intérêt primordial pour les gouvernements, dans leurs efforts pour promouvoir la croissance et le développement. Tout particulièrement dans les pays moins industrialisés, où se fait sentir la pénurie d'institutions, de moyens de formation et d'enseignement, d'esprit d'entreprise, et où le niveau de vie est bas, les gouvernements ont bien été obligés d'assumer un rôle de participation active dans le mouvement de développement et, spécialement, dans le secteur industriel.

Coopération internationale

Ce qui précède ne représente cependant qu'un aspect parmi d'autres de l'histoire des relations entre gouvernements et IFD. Il existe d'autres formes et natures indirectes de coopération, qui mettent en jeu des institutions internationales et bilatérales.

Pour les IFD, l'origine ordinaire des ressources peut être classée en trois catégories: capitaux intérieurs, capitaux étrangers et assistance technique.

Les gouvernements des pays moins industrialisés reçoivent une aide substantielle au développement, pour des activités industrielles et autres, de la part d'institutions internationales telles que la Banque mondiale, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), la Commission économique pour l'Afrique (CEA), la Banque asiatique de développement (BAD), la Banque européenne d'investissement (BEI), le Fonds européen de développement (FED), etc. De ce fait, les entreprises qui sollicitent l'assistance financière de ces organisations doivent avoir des liens et coopérer avec leurs propres gouvernements. En vertu de cette exigence fondamentale, les IFD doivent entretenir des relations de travail avec leurs gouvernements respectifs: condition préalable de l'assistance financière et technique des organisations internationales. Par exemple, les prêts consentis aux IFD par la Banque mondiale et la Banque européenne d'investissements nécessitent la garantie de leur gouvernement. L'assistance technique aux IFD de la part de l'ONUDI passe, en règle générale, par les ministères des finances, de la planification, et du perfectionnement professionnel. Jugeant nécessaire qu'une partie de cette assistance aille directement de ces organisations internationales aux IFD, les gouvernements ont activement participé, à de nombreuses reprises, aux discussions portant sur les plans de développement national, tout particulièrement dans les pays moins industrialisés, où ces organismes veulent participer et apporter leur assistance aux programmes d'investissement dans les secteurs de l'industrie, de l'agriculture et des infrastructures de base.

Coopération bilatérale

L'assistance financière et technique bilatérale aux pays moins industrialisés constitue un autre domaine de coopération entre gouvernements et IFD. Les principales sources de cette assistance sont l'United States Agency for International Development (USAID), la Swedish International Development Authority (SIDA), la Norwegian Agency for International Development (NORAD), l'Agence canadienne de développement international (ACDI), la Danish International Development Agency (DANIDA), le Financial Management Office (FMO) aux Pays-Bas, et la Deutsche Entwicklungsgesellschaft (DEG) en République fédérale d'Allemagne, pour n'en mentionner que quelques-unes. Ces institutions fournissent à des pays comme la République-Unie de Tanzanie une assistance très substantielle en faveur de secteurs spécifiques de la production. C'est toujours par l'intermédiaire des gouvernements que l'assistance ainsi apportée à l'industrie, à l'agriculture et à la sylviculture parvient aux institutions financières, pour être allouée aux projets. Que ces fonds transitent par les IFD rend essentielle une forte coopération entre elles et les gouvernements.

Un facteur clé conditionnant le fonctionnement efficace des IFD est leur capacité de servir de lien entre le secteur public de production, le secteur privé, le gouvernement et les organismes donateurs. Par cette coopération, les IFD sont à même d'aider leurs gouvernements, non seulement à étudier des projets, mais également à ouvrir de nouvelles voies de développement.

Les interconnexions des IFD

En fonction à la fois de cette large perspective et du rôle des IFD dans une stratégie de développement, il importe de souligner que celles-ci doivent servir les desseins macro-économiques de leurs gouvernements. Elles ont besoin

d'entretenir avec eux des relations étroites, tant à cause de leurs liens historiques que des buts en vue desquels elles ont été créées.

C'est précisément à cause de ces relations étroites que les gouvernements fournissent aux IFD une assistance substantielle: fonds publics, bilatéraux et internationaux, et assistance technique multilatérale et bilatérale. Comme leur rôle est de canaliser l'aide officielle vers des activités de production directe, les gouvernements invitent fréquemment les IFD à prendre part à des discussions avec des agences bilatérales et multilatérales de développement. On fait parfois appel à elles pour suggérer quels sont les secteurs qui méritent une assistance financière, ou pour exprimer leur opinion sur certains projets.

A cause de leurs fonctions spécialisées et de la compétence acquise au cours des ans, les IFD représentent souvent le premier des centres de consultation sur les évaluations économiques et techniques, entreprises par des organismes internationaux et bilatéraux. De telles consultations aident à estimer le contenu et le volume de l'assistance aux pays moins industrialisés. D'intimes relations entre IFD et gouvernements peuvent, de ce fait, exercer une grande influence sur les évaluations effectuées par ces institutions internationales et bilatérales. L'information technique que les organisations internationales s'attachent à obtenir comprend les solutions appliquées à différents problèmes: niveaux d'activité industrielle, données industrielles, priorité nationale de projets industriels, caractère bancable de projets engagés dans la filière et état de santé aussi bien du secteur des affaires que de l'économie en général.

Organisation et dispositions institutionnelles

Pour nombre de raisons, on ne peut s'attendre que toutes les IFD aient des formes juridiques identiques et des structures de gestion uniformes. Par exemple, structures juridiques et structures de gestion devraient être directement fonction du milieu local dans lequel l'IFD exerce ses activités. En même temps, on admet généralement que le cadre juridique et le cadre de gestion d'une IFD soient suffisamment souples pour lui laisser l'autonomie nécessaire, afin qu'elle puisse exercer ses responsabilités avec le maximum d'efficacité.

Les textes constitutifs des IFD devraient être rédigés d'une manière aussi large que possible. Ils devraient préciser leurs objectifs, la nomination des cadres supérieurs, leur Conseil d'administration, avec indications détaillées des responsabilités; la composition du capital, les règles de tenue et de vérification des comptes; les principes directeurs en matière d'investissements et de finances, ainsi que tous autres points se rapportant à leurs liens avec les apports du gouvernement, l'administration de fonds spéciaux, l'obtention de capitaux extérieurs, et les garanties aux emprunts.

Sur les activités des IFD, le contrôle peut s'exercer à quatre degrés: ministre, conseil d'administration, commissaires aux comptes, et commission parlementaire. Bien qu'un tel système soit à préconiser, il est nécessaire, dans la pratique, de définir clairement les objectifs des IFD, et de mettre au point de judicieux systèmes de contrôle et de coordination, sans entraver le fonctionnement de l'organisme.

Conclusion

Une des considérations les plus importantes pour élargir la coopération entre gouvernements et IFD réside en une meilleure compréhension des pratiques des gouvernements, de leurs aspirations et de l'influence qu'ils exercent

sur le milieu où opèrent les IFD. Il s'agit d'une influence pénétrante: aucune institution ne peut prétendre s'en isoler. En d'autres termes, il ne peut y avoir pour une IFD aucune «immunité souveraine». L'étendue de cette influence varie d'un pays à l'autre, mais c'est la qualité de la gestion d'une IFD qui détermine si celle-ci sera le solide instrument d'une stratégie officielle de développement, ou la débile servante de fantaisies politiques.

Intentions et objectifs étant identiques à ceux du gouvernement, surtout lorsqu'il s'agit d'une IFD publique, il n'y a guère de place pour des différends. On exprime parfois la crainte qu'une trop forte influence gouvernementale puisse affaiblir l'efficacité professionnelle d'une IFD. Ceux qui la formulent suggèrent que, tout en maintenant quelques liens avec les gouvernements, les IFD, à leur avis, devraient s'en distancer, de peur que leur éthique professionnelle se perde dans la bureaucratie gouvernementale et l'opportunisme politique. La mesure dans laquelle l'influence gouvernementale peut paralyser les efforts et l'efficacité des IFD dépend, néanmoins, beaucoup du degré de coopération et de l'étendue des liens existant entre IFD et ministères, ainsi que du soin apporté à les maintenir.

Les gouvernements ne détiennent pas le monopole des bonnes idées, pas plus qu'ils ne sont imperméables aux arguments rationnels émanant des IFD. Dans les relations avec eux, persuasion et logique sont fondamentales. Sur des points sensibles, d'importance rationnelle majeure, tels que la fixation des taux d'intérêt, ce sont le plus souvent les vues du gouvernement qui prévalent. C'est un domaine où les chiffres sont plus éloquents que les paroles. Pour le gouvernement, il est probable qu'une simple analyse quantitative sera plus convaincante qu'une argumentation théorique abstraite. Les questions de taux d'intérêt sont vitales: elles déterminent si une IFD peut mobiliser des capitaux, à quelles conditions, les risques qu'elle court, ainsi que le niveau de coûts administratifs qu'elle peut supporter.

Les domaines dans lesquels les IFD peuvent établir avec les gouvernements des relations de travail aisées sont multiples. Elles peuvent formuler des avis sur les questions de gestion des risques de change, de transfert des technologies, de politiques des taux d'intérêt, de priorités d'investissements, de régimes de faveur, ainsi que plusieurs autres. Là où se sont établies des relations de travail harmonieuses, il n'est pas habituel que le gouvernement s'ingère dans les activités de l'IFD. En dehors des renseignements que les gouvernements peuvent obtenir directement, ils en reçoivent aussi, sur le fonctionnement des IFD, par leurs représentants aux conseils d'administration.

La coopération entre IFD, d'une part, et gouvernements, d'autre part, présente un intérêt vital et doit être entretenue. Aborder collectivement par les IFD des questions d'importance nationale peut mieux disposer les gouvernements que des efforts individuels. Il est, en particulier, recommandé que, dans chaque pays, se forme un groupement d'IFD pour reconstruire régulièrement des fonctionnaires de l'Etat et passer en revue des points de politique influant sur leur fonctionnement général, ainsi que sur les intérêts de leurs clients.

RELATIONS GOUVERNEMENT/BANQUE DE DÉVELOPPEMENT DANS LES PAYS MOINS INDUSTRIALISÉS

Obeng-Ansong

Directeur général, Banque nationale d'investissement (Ghana)

Avec l'accession à l'indépendance de nombreux pays en développement après la seconde guerre mondiale, il est devenu impératif d'accélérer le mouvement de développement économique. On a alors mis l'accent sur l'industrialisation comme moyen de hâter la croissance économique. Toutefois, les éléments nécessaires manquaient: capitaux, informations sur les possibilités d'investissement, et entrepreneurs locaux ayant les compétences techniques et directoriales voulues dans le domaine de l'industrie et de l'agriculture. Ces lacunes ont paralysé l'initiative privée dans des secteurs nouveaux de l'activité économique qui semblaient risqués et qui exigeaient des capitaux à moyen et à long terme.

Le système bancaire, qui ne peut offrir que des prêts à court terme, s'attache à soutenir le secteur des échanges, qui apparaît comme un investissement très rentable et relativement sûr. Or, cette politique bancaire a entraîné un besoin croissant d'institutions spécialisées, chargées de déterminer les possibilités d'investissement, d'évaluer les projets et, pour les réaliser, de faire appel à des cadres et de trouver des sources de financement tant à l'intérieur qu'à l'étranger. Ainsi, les gouvernements ont considéré la création de banques de développement comme un moyen d'assurer leur souveraineté politique nouvellement acquise, par la mobilisation de capitaux à moyen et long terme, le transfert des techniques et des cadres compétents.

Dans beaucoup de pays en développement, le secteur privé n'a pas l'initiative de créer de telles banques, car d'autres possibilités d'investissement s'offraient, très rentables, présentant des périodes de gestation relativement courtes. En conséquence, les gouvernements ont dû contribuer activement à la création de ces institutions. Les banques de développement ont donc eu tendance à être des organismes étatiques avec, au mieux, une participation privée minoritaire.

Les gouvernements n'ont pas seulement présidé à la création des banques de développement, ils les ont aussi financées par des capitaux sociaux et des prêts à long terme à des taux (d'intérêt) préférentiels. Ils leur ont, selon que de besoin, accordé des garanties pour leur permettre de trouver des sources de financement supplémentaires, tant intérieures qu'externes. L'appui financier du gouvernement a donc, dans une certaine mesure, déterminé le rôle important que les banques de développement devaient jouer dans le développement

économique d'un pays moins avancé. C'est pourquoi les facteurs ayant conduit à la création de ces banques et la part des gouvernements à cette création définissent généralement la relation existant entre ces gouvernements et ces banques. Plus le gouvernement se les assujettit par l'ampleur de sa participation au capital et à la direction, plus son influence sur leurs activités risque d'être grande. Néanmoins, la nature de ces relations varie sensiblement.

Dans une institution d'économie mixte, le gouvernement peut se borner à nommer le directeur général et un ou deux administrateurs au conseil. La direction est alors relativement libre de s'exercer dans le large cadre des politiques officielles de développement économique. Dans ces circonstances, le degré d'ingérence gouvernementale dépend fortement de la compétence des cadres et de la qualité du conseil d'administration.

Mais si une banque de développement n'est que le prolongement d'une administration ou d'un ministère – comme dans les pays ayant amorcé leur développement industriel avant l'indépendance –, les directives officielles peuvent être fréquentes et précises. La direction risque alors de subir une ingérence politique directe, et même les nominations peuvent changer avec le gouvernement.

Quelle que soit la forme qu'elles revêtent, les banques de développement ne sauraient fonctionner isolément; elles ont besoin de l'appui et de l'encouragement de l'Etat pour être efficaces. Au fil des ans, elles ont élaboré avec les gouvernements des relations de travail spécifiques en vue d'atteindre les objectifs pour lesquels elles ont été créées. Ces relations sont de nature institutionnelle et se traduisent par l'échange de données et par des consultations sur différents aspects des politiques de développement. Comme il s'agit de relations mutuelles, le personnel de direction de ces banques est souvent désigné pour siéger dans les comités économiques nationaux et interministériels. Par là, les banques de développement participent à l'élaboration des décisions gouvernementales.

Lorsque les relations institutionnelles sont saines, les gouvernements contribuent à résoudre les problèmes de fonctionnement de leurs institutions bancaires.

Réciproquement, grâce à la scrupuleuse méthodologie qu'elles adoptent pour traiter les projets, les banques de développement gagnent la confiance du gouvernement et, en retour, mettent leurs services à sa disposition. Il s'ensuit qu'elles sont consultées sur diverses propositions d'investissement soumises au gouvernement. Ainsi, bien que les banques de développement des pays moins industrialisés risquent d'être tributaires du gouvernement, il est possible de réduire sa tutelle, sans toutefois l'éliminer entièrement.

En bref, le degré d'autonomie bancaire est fonction des saines relations institutionnelles qu'une banque de développement entretient avec le gouvernement et de la confiance de ce dernier dans la direction de la banque.

RELATIONS GOUVERNEMENT/BANQUE DE DÉVELOPPEMENT DANS LES PAYS MOINS INDUSTRIALISÉS

G. Raynor

*Directeur général de la Banque d'investissement et de développement
du Malawi, S.A.*

Entre le Gouvernement malawien (par le Trésor public, la Banque centrale et le Ministère du commerce, de l'industrie et du tourisme) et la Banque d'investissement et de développement du Malawi, plus connue sous le nom d'Indebank, existe ce que l'on pourrait appeler une relation exemplaire.

L'Indebank est la seule banque de développement à exercer au Malawi, fait qui a vraisemblablement contribué à créer une relation harmonieuse. L'Indebank a commencé ses opérations le 1^{er} janvier 1973, après avoir été constituée en société par un établissement public malawien, l'Agricultural Development and Marketing Corporation (ADMC) et trois organisations internationales de développement fort connues, à savoir la Commonwealth Development Corporation (CDC) du Royaume-Uni, le Financial Management Office (FMO) des Pays-Bas et la Deutsche Entwicklungsgesellschaft (DEG) de la République fédérale d'Allemagne. En 1978, à ces quatre fondateurs s'est joint un nouvel actionnaire, la Société financière internationale. L'Indebank est également financée par des lignes de crédit que lui ouvrent la DCD, la Banque européenne d'investissement (BEI) et la Banque mondiale, ces deux dernières lignes de crédit étant garanties par le gouvernement du pays. Les ressources disponibles se chiffrent à 27 millions de dollars au total, les projets sont au nombre de 44 et les engagements sont de 19 millions de dollars. Depuis qu'elle existe, la Banque a été assez rentable.

L'Indebank est enregistrée au Malawi comme société à participation limitée et, aux termes de ses statuts, chacun de ses actionnaires peut nommer deux administrateurs à son conseil. L'ADMC est donc représentée par deux administrateurs, dont l'un est le président non exécutif de la société. Les rapports entre l'Indebank et le Gouvernement malawien sont toutefois régis par un accord de financement et de coopération conclu entre les pouvoirs publics, la société et ses fondateurs, et signé peu de temps avant que la Banque commence ses opérations. Outre les dispositions ordinaires concernant la délivrance d'autorisations de sortie de devises pour faciliter les transferts de fonds, le versement de dividendes, etc., ses points les plus importants tiennent à l'énoncé des principes régissant sa politique d'investissement et de ses règles de

fonctionnement, qui ne peuvent être modifiées sans l'accord écrit des cinq actionnaires. Ces principes définissent notamment:

Les secteurs d'investissement prioritaires pour le développement économique futur du Malawi;

La procédure d'approbation de principe des projets;

Les critères à satisfaire par toutes les demandes de participation soumises à l'Indebank;

Les termes et conditions générales applicables aux investissements de l'Indebank.

De tous les éléments qui déterminent la gestion du portefeuille d'investissement de l'Indebank, le plus important est cependant la procédure d'approbation de principe. A ses termes, un résumé succinct des projets proposés, accompagné de la confirmation par la direction que ceux-ci s'inscrivent bien dans le cadre des principes régissant la politique d'investissement, est adressé aux administrateurs avant que le projet soit étudié de près. Les administrateurs disposent de 30 jours pour décider d'une étude approfondie. Le veto d'un seul la suspend jusqu'à la prochaine réunion du conseil d'administration, où il en est débattu. Le cas ne s'est encore jamais présenté mais l'on peut douter que le conseil d'administration autorise la direction à mener l'étude approfondie d'un projet contre le vœu d'un des actionnaires.

Il ressort de là que le Gouvernement malawien, comme tout actionnaire représenté par ses administrateurs au conseil de l'Indebank, peut arrêter l'étude d'un projet qu'il ne considère pas souhaitable. En pratique, depuis l'inauguration de l'Indebank, nul veto n'a jamais été opposé par un administrateur lors de l'approbation de principe. Une seule fois, un projet a été rejeté sur avis du gouvernement - pour des motifs qui par la suite se sont révélés tenir aux poursuites pour infraction à la législation des changes engagées contre l'un des auteurs du projet, ce que l'Indebank ignorait, bien entendu, à l'époque.

En pratique, le Gouvernement malawien s'en remet entièrement au jugement du président de la société pour décider si les projets servent la stratégie économique du pays. Dans le doute, le président consulte directement le ministre des finances. Le président bénéficie également de l'appui d'un conseil d'administration expérimenté et soucieux du développement, où sont largement représentées les organisations internationales pour le développement qui participent au financement de l'Indebank.

Depuis l'inauguration de la Banque, les principes de fonctionnement n'ont connu que des modifications mineures, liées pour l'essentiel à l'extension des limites d'investissement. En dépit des principes d'investissement convenus, il serait possible que les pouvoirs publics fassent pression, directement ou indirectement, sur les institutions chargées du développement pour les persuader de soutenir leur politique, par des investissements dans des projets qu'ils estiment être dans l'intérêt du pays. Au Malawi, il n'existe pas de pressions de ce type ou alors, elles ont été si subtiles que la direction de la Banque ne s'en est pas rendu compte. Les rapports entre le gouvernement et l'Indebank, bien que réglés par des textes officiels, se fondent en pratique sur une confiance et une compréhension mutuelles.

L'Indebank a reconnu le rôle qui lui revient dans la promotion de projets de développement d'ampleur moyenne et de rentabilité commerciale et elle collabore étroitement avec le gouvernement et les établissements publics pour définir les projets susceptibles d'être financés par une banque de développement. Il existe bien entendu des projets d'envergure dans le domaine des sucreries, des cimenteries et des usines d'engrais, etc. Tout en reconnaissant les

limites de la contribution que peut apporter une banque de développement orientée vers le financement de projets agricoles et industriels d'ampleur moyenne, le gouvernement se félicite de la collaboration que lui apporte l'Indebank pour promouvoir ces projets. Quand les projets, par leur envergure, dépassent la compétence de l'Indebank, il est entendu qu'elle s'attachera à reconnaître, à promouvoir et à financer les indispensables projets de services périphériques.

En ce qui concerne la participation aux projets, la collaboration entre le gouvernement et l'Indebank est réciproque et à maintes reprises l'Indebank a pu compléter le financement de projets dont elle assurait la promotion en contactant elle-même, afin d'obtenir leur participation, des établissements publics. Ce type de coopération a été particulièrement précieux s'agissant de projets lourds de conséquences économiques et sociales, pour lesquels la bonne volonté des pouvoirs publics était indispensable.

La confiance placée par les pouvoirs publics dans le bon sens et le caractère pragmatique des politiques du conseil d'administration n'a pas fléchi, encore qu'au cours des deux dernières années le gouvernement ait garanti des lignes de crédit de la BEI et de la Banque mondiale et qu'il ne soit pas directement représenté à ce conseil. Les rapports avec la Banque centrale du Malawi sont eux aussi marqués par la confiance et la compréhension mutuelles. L'Indebank n'est pas enregistrée comme banque au Malawi et, parant, n'est pas tenue par la réglementation applicable aux banques, et notamment par les obligations ordinaires de couverture faites aux banques commerciales.

Le rôle du Gouvernement malawien a été protecteur et compréhensif. Par là même, aucun projet n'a échoué, et de ce fait les actionnaires de l'Indebank ont, eux aussi, fait preuve d'un même esprit de coopération. Ils ont toujours fourni des fonds pour satisfaire aux besoins d'investissement de la Banque, notamment dans le secteur agricole - pour lequel, comme chacun sait, il est difficile de trouver un financement international à moyen terme.

En résumé, les principaux facteurs suscitant une relation aussi exemplaire sont:

- a) Au départ, des discussions détaillées et approfondies entre toutes les parties concernées, débouchant sur un accord complet quant aux principes d'investissement et aux règles de fonctionnement du conseil d'administration;
- b) Un document juridique, clair et concis énonçant les obligations respectives du gouvernement, des fondateurs et de la société;
- c) La mise en œuvre précise et rigoureuse par la direction, sous l'autorité du conseil, des politiques et des règles d'exploitation convenues;
- d) La liberté, pour la banque de développement, de choisir des projets commercialement viables correspondant aux intérêts économiques du pays et pour lesquels un financement est particulièrement indiqué;
- e) L'intérêt porté par la banque de développement elle-même à la mise en œuvre de la politique gouvernementale.

RÉSUMÉ DES DISCUSSIONS

En discutant des rapports entre les banques de développement et les gouvernements, un fonctionnaire de la Banque mondiale, évoquant son expérience personnelle des institutions de financement du développement (IFD) sur le continent africain, a confirmé l'existence d'une «relation de symbiose». Il s'est gardé de prédire l'orientation future que pourrait prendre cette relation dans les pays africains, en raison de la profonde diversité non seulement des situations économiques et sociales mais aussi de ces institutions-mêmes. Il a cependant estimé qu'il fallait intensifier la coopération entre gouvernements et IFD en ce qui concerne la détermination, la préparation et la mise en œuvre de projets viables de toutes dimensions présentant un intérêt pour l'économie des pays intéressés. Au cours des années 80, les banques de développement seront appelées à diversifier leurs activités; elles pourraient être appelées à pratiquer, à plus grande échelle qu'aujourd'hui, la détermination des projets et la mise au point d'études de faisabilité, ainsi qu'à se spécialiser dans le financement de certains secteurs bien précis, qui ont jusqu'à présent été négligés. Dans cette évolution, la Banque mondiale est consciente du fait que les points de contact entre IFD et pouvoirs publics vont vraisemblablement s'étendre pour comprendre, outre les ministères des finances, de l'industrie et du plan, ceux des travaux publics, de la construction et de l'éducation.

Les participants ont noté que la nature des rapports entre IFD et gouvernements dépend du système économique. Ainsi, ces rapports varieront sans doute selon qu'il s'agit d'économies planifiées, d'économies mixtes ou d'économies de marché. De plus, les rapports diffèrent selon que les IFD concernées sont des institutions essentiellement privées ou étatiques. Un troisième facteur tient à la composition et à la structure de leur direction. Les rapports entre pouvoirs publics et IFD ne sauraient se comprendre que dans cette perspective.

Le conseiller économique et statisticien de l'Industrial Finance Corporation of India a fait observer que les banques de développement, n'étant que l'un des nombreux organismes chargés du développement industriel, ne pouvaient être tenues de s'acquitter de toute la gamme d'activités nécessaires à la promotion de ce développement industriel dans un pays. Il importe donc de répartir les fonctions entre institutions différentes engagées dans cette tâche commune et d'évaluer les résultats d'exploitation des banques de développement en fonction des œuvres qu'on en attend.

On a conclu que la plupart des institutions de financement du développement industriel ont en fait établi d'excellentes relations avec leur gouvernement, qu'il soit fédéral ou central, indépendamment de leurs fonctions particulières dans l'économie et du régime de propriété de leur capital.

Groupe 3. – Relations gouvernement/banque de développement dans les économies planifiées

RELATIONS GOUVERNEMENT/BANQUE DE DÉVELOPPEMENT DANS LES ÉCONOMIES PLANIFIÉES

M. Radosavljevic

Président, Banque yougoslave d'investissement

En Yougoslavie, la planification et le financement des investissements ont subi l'influence des changements institutionnels et du développement des ressources productives. Le système a évolué en trois phases – une période de planification centralisée, puis de planification proportionnelle globale, pour en venir à la planification autogestionnaire.

Planification économique centralisée

Cette première période a commencé au lendemain de la libération du pays et s'est poursuivie jusqu'à la fin de 1950. Le système de planification et de financement en général, et la planification et le financement des investissements en particulier, se caractérisaient par la centralisation des décisions et de la distribution physique des facteurs de production selon les priorités décidées à l'échelon central. Un plan d'investissement était alors mis en œuvre sous forme de programmes choisis de même et fondés sur les priorités retenues pour la construction des installations nécessaires. Ces programmes prenaient la forme de listes de projets clefs, accompagnées d'informations de base telles que type, ampleur et valeur industrielle du projet, ventilation des investissements en capital, durée du chantier, délai de mise en route, etc.

L'économie nationale ayant été dévastée par la guerre, le besoin urgent d'un développement rapide des ressources productives justifiait un contrôle strict des moyens de financement et de leur répartition entre les projets d'investissement définis par le plan social général de l'Etat.

Au cours de cette période, des investissements intéressant tout le territoire yougoslave furent financés sur le budget de l'Etat, sans obligation de remboursement. Les autorités gouvernementales chargées de la planification décidaient du montant des fonds nécessaires et de leur source. Leur utilisation et le

contrôle de leur emploi à bon escient étaient confiés à l'unique banque de développement de Yougoslavie à cette époque – la Banque yougoslave d'investissement. Ainsi, le fonctionnement de la banque de développement dépendait directement des autorités gouvernementales chargées de la planification et du budget.

Planification proportionnelle globale

A partir de 1950, un processus autogestionnaire vit le jour dans les entreprises et dans certains secteurs des services publics. Cette situation appelait la mise en place d'un nouveau système économique, dont la principale caractéristique était de rétrécir le domaine de la planification centrale, et d'accorder des pouvoirs décisionnels accrus aux entreprises et aux communes.

De nouvelles mesures d'impulsion furent adoptées vers le milieu des années 50, avec la mise en route d'un certain nombre de grands projets industriels. Après la liquidation de l'économie d'Etat et la prise en main de la gestion des entreprises par les travailleurs, de nouvelles mesures de financement des investissements virent le jour pour être appliquées jusqu'en 1960:

a) Mise en place d'un système de financement à long terme comprenant les fonds d'investissement constitués à divers niveaux (République fédérale et autres organisations socio-politiques);

b) Création d'un mécanisme de prêt. Les crédits à long terme remplaçaient le financement sur le budget de l'Etat, et devaient être remboursés avec paiement des intérêts échus;

c) Formulation de critères économiques pour la sélection des projets d'investissement (rentabilité par exemple).

La banque de développement jouait, au cours de cette période, un rôle plus actif car elle fonctionnait avec une indépendance accrue. Pour le développement des secteurs particuliers de l'économie, le système proportionnel global exigeait une quantification générale, mais dispensait de préciser les projets individuels et leurs implantations. Les ressources nécessaires – globalement définies dans le plan pour une durée déterminée (par exemple, 1 million de tonnes d'acier, 100 000 tonnes d'aluminium, 50 000 automobiles, etc.) – étaient fournies par des fonds d'investissement spéciaux constitués à cette fin. Le rôle de la banque consistait à choisir, dans le cadre des potentialités globalement définies, les projets présentant les meilleures caractéristiques pour le financement, dans la limite des ressources disponibles. Le choix de projets se faisait à partir des soumissions sur appel d'offres présentées par des entreprises yougoslaves, en appliquant des critères économiques définis.

De cette manière, la banque disposait du droit exclusif de choisir les projets conformes et d'établir des relations contractuelles avec ses partenaires.

Planification socialiste autogestionnaire

Bien que le premier mécanisme de prêt ait représenté un progrès par rapport au système de constitution et d'allocation des fonds d'investissement par le budget, sous contrôle de l'Etat, l'application des plans d'investissement aux projets industriels donnait lieu à des problèmes croissants.

Premièrement, la structure des investissements ne pouvait pas être suffisamment définie. Souvent, les investissements industriels directement productifs demandaient une infrastructure de soutien qui n'était pas disponible. Se

posait également la question suivante: la rentabilité peut-elle se distinguer des bienfaits d'un système centralement planifié d'investissements publics?

Ensuite, se manifestait une forte tendance à concentrer les fonds d'investissements à la banque. Ainsi s'étaient constituées d'énormes réserves appelées capital d'Etat.

L'élimination de ces réserves fut l'un des principaux objectifs de la réforme économique de 1965. Celle-ci a introduit la participation directe des entreprises yougoslaves aux décisions, ainsi qu'à la constitution et à l'allocation des fonds d'investissement. A la suite de l'amendement constitutionnel de 1963, le principe de l'autogestion s'est appliqué en tant que base du système social tout entier.

Afin de satisfaire les besoins du marché tout en assurant simultanément le progrès optimal, les travailleurs des entreprises économiques (au moyen d'accords mutuels d'autogestion) et les citoyens constitués en sociétés socio-politiques (au moyen de contrats sociaux) harmonisent et dirigent leur propre développement social et économique en fonction de leurs priorités propres et de leurs intérêts conjoints. Les entreprises économiques sont donc depuis lors les protagonistes et les promoteurs de la planification sociale et économique, soit individuellement, soit avec d'autres entreprises de la même famille.

Il convient de souligner ici que les contrats sociaux et les accords d'autogestion sont le fondement du système de planification autogestionnaire, en particulier en ce qui concerne le développement économique. Ces contrats et ces accords ont pour but de remplacer l'Etat pour la solution des discordances sociales et d'assurer la coopération et la solidarité dans les domaines économique et autres. Il est ainsi possible de coordonner des plans de développement fondés sur des bases objectives telles que les données de la recherche scientifique, les paramètres sociaux et les indicateurs statistiques.

Pour le financement des investissements, cette période se caractérise par une décentralisation accrue des sources financières visant à renforcer la position financière des entreprises économiques elles-mêmes. Ces entreprises deviennent non seulement les auteurs de la planification économique, mais participent également au financement des investissements. Le recours à des contrats sociaux et à des accords d'autogestion représente une innovation en matière de planification économique. L'innovation correspondante dans le système de financement des investissements a donné lieu à un mouvement vers l'autofinancement et la mise en commun des fonds d'entreprises. Il n'est fait appel aux prêts bancaires et aux autres sources de financement qu'à titre complémentaire.

Pour conclure, il convient d'ajouter qu'il existe depuis de nombreuses années un fonds fédéral pour le financement dans les zones moins développées du pays. Il est consacré au financement de projets destinés à accélérer le développement industriel et utilise des ressources spéciales allouées par les entreprises économiques et les banques commerciales.

RELATIONS GOUVERNEMENT/BANQUE DE DÉVELOPPEMENT DANS LES ÉCONOMIES PLANIFIÉES

A. Olteanu

Membre du conseil d'administration, Banque roumaine d'investissement

Les économistes et les politiciens du monde entier savent bien que le sous-développement et la disparité économique croissante entre les pays exercent une influence défavorable non seulement sur les pays les moins avancés, mais également sur l'évolution sociale et économique du monde entier, y compris dans les pays industrialisés.

En tant que pays en développement et socialiste, la Roumanie estime que les pays individuellement, et la communauté internationale dans son ensemble, devraient avoir pour préoccupation majeure de mettre fin au sous-développement et de réduire les écarts entre pays.

L'expérience roumaine rejoint celle d'autres pays et démontre que le facteur décisif dans le processus du développement social et économique est bien l'effort intérieur de chaque pays. A notre avis, la clef du succès réside dans la mobilisation du plein potentiel de ressources matérielles, financières et humaines. Mais parallèlement à cet effort intérieur, un rôle important revient à une coopération accrue entre pays en développement et autres pays.

Les résultats obtenus en Roumanie tiennent à une politique qui définit la stratégie sociale et économique du développement. En 1976-1978, la croissance annuelle moyenne de la production industrielle roumaine a été de 11% - l'une des plus fortes du monde.

Le rapide développement du pays résulte en fait de la mise en œuvre régulière d'importants programmes d'investissement - qui consacrent une part importante au développement sans entraver en quelque manière que ce soit les programmes visant au relèvement du niveau de vie. Pour la période 1966-1977, par exemple, alors que le taux d'investissement s'élevait à 33,4%, le revenu national s'est accru à un taux annuel moyen de 9,5% contre 7,9% pour la période 1956-1965 où la part des investissements n'était que de 22,4% du revenu national.

Les taux élevés de croissance économique se sont traduits par des augmentations du revenu national par habitant en Roumanie, réduisant ainsi l'écart avec les pays développés: alors que le rapport était de 1 à 8 ou 10 en 1960, il n'était plus que de 1 à 3 ou 4 à la fin de 1975.

La Banque roumaine d'investissement exerce un rôle majeur dans le développement économique du pays. Institution d'Etat spécialisée, elle est respon-

sable du financement du développement et de la gestion des ressources financières allouées à la mise en œuvre des programmes d'investissement.

La Banque finance de 80 à 85% du total des investissements effectués dans tous les secteurs d'activité, sauf l'agriculture et la transformation alimentaire. Ces deux derniers bénéficient d'un financement séparé par la Banque de l'agriculture et de l'industrie alimentaire.

En tant qu'organisme d'Etat, la Banque d'investissement exécute les politiques nationales ayant trait à la constitution et à la gestion de fonds pour le développement, en conformité des plans nationaux et du budget de l'Etat. Elle est aussi chargée de répartir les crédits et de contrôler l'utilisation de ces fonds par les entreprises économiques.

L'économie se développant dans le cadre de plans quinquennaux et de plans annuels, la Banque d'investissement collabore directement avec les organismes de planification et de financement pour établir les projets d'investissement à réaliser dans le cadre des divers programmes: elle suit leur croissance propre et veille à leur croissance relative, condition de modernisation de la structure économique et d'un développement harmonieux et équilibré de toutes les régions du pays.

L'une des responsabilités majeures de la Banque est d'apprécier, avant toute décision d'investissement, l'efficacité des projets sur les plans technique, économique et financier.

Dans le cadre de cette activité, on s'attache tout particulièrement à économiser les fonds d'investissement - en fixant, par unité de produit, le moindre coût permis par l'utilisation de technologies avancées, en exigeant une rentabilité et une productivité élevées, et en encourageant de bons rendements de ces fonds de développement.

Il existe donc une relation étroite entre les intérêts généraux du gouvernement et les responsabilités de la Banque d'investissement. La Banque est invitée à exprimer sur chaque projet son opinion autorisée, après étude par son personnel d'analystes financiers, économistes et ingénieurs.

Dans tous les cas, l'approbation du dossier technico-économique pour chacun des investissements se fonde sur l'avis de la Banque quant à l'efficacité économique du projet, du point de vue tant de la production que de la commercialisation. Seuls font exception les projets d'importance nationale approuvés par l'Etat et pour lesquels l'avis initial est donné par la Banque et par d'autres services officiels.

La Banque accorde aussi son soutien aux investisseurs industriels, en vue d'améliorer leurs projets d'investissement, particulièrement quant aux coûts de technologie, de construction et de production.

A tout programme d'investissement doivent correspondre des ressources financières disponibles. La Banque joue ici un rôle décisif en soutenant le principe d'autogestion et d'autofinancement des entreprises économiques. Elle aide à mobiliser les ressources financières propres des industries, et les coordonne avec les apports provenant du budget de l'Etat.

En sus de ces ressources qui constituent la base du financement des investissements, la Banque apporte des crédits étrangers provenant d'organismes internationaux.

Parallèlement au financement des investissements qui bénéficient de crédits à long terme, la Banque intervient financièrement et consent des crédits durant la période de construction et de mise en route.

L'une des responsabilités de la Banque consiste à contrôler la mise en œuvre des investissements au regard de la législation en vigueur. Elle dispose

de droits étendus en matière d'enquêtes – depuis l'inclusion d'un projet dans le plan jusqu'à sa mise en service et l'évaluation finale des résultats. Elle supervise la manière dont sont gérées les ressources humaines, financières et matérielles et définit les mesures permettant d'atteindre les objectifs et d'améliorer l'efficacité du projet.

La Banque d'investissement participe également au système d'information de l'économie nationale – elle fait rapport au gouvernement et sollicite son intervention pour régler les contestations.

RELATIONS GOUVERNEMENT/BANQUE DE DÉVELOPPEMENT DANS LES ÉCONOMIES PLANIFIÉES

Secrétariat de l'ONUDI

Caractéristiques de l'intermédiation financière

Le rôle institutionnel d'une banque de développement industriel dépend non seulement du système financier – c'est-à-dire l'ensemble des organismes bancaires, des marchés de capitaux et des instruments de financement industriels d'un pays – mais également de la politique mise en œuvre par les dirigeants de la banque, de la politique économique et financière du gouvernement, ou des deux. Quelle est cette relation organique dans les pays à économie planifiée, et comment se compare-t-elle à celle existant ailleurs?

En recherchant les critères permettant de regrouper systématiquement les différents systèmes bancaires du monde, l'ONUDI s'est aperçue que ni la structure de la banque, ni son degré de concentration, ni le caractère des activités bancaires, ni même la spécialisation en matière de financement industriel ne permettent de cerner des groupes clairement définis pouvant se prêter à une analyse systématique. Que les sociétés financières de développement exercent une fonction de caractère privé ou public, elles ne diffèrent pas nécessairement par leur nombre majoritaire et par les autres critères concernant le régime de propriété, les activités financières ou les ressources financières. Il existe cependant une division entre les systèmes libéraux d'intermédiation financière et ceux que dirige le pouvoir central.

Dans tout système économique, il existe des ménages, des unités de production, des organismes publics et des personnes privées qui, à certaines périodes, disposent temporairement de ressources financières. L'existence de ces ressources est la conséquence de la nature saisonnière de la production, des délais existant entre le moment où sont perçus les revenus et celui où sont effectuées les dépenses et de l'accumulation de fonds, de bénéfices, de réserves ou d'avances budgétaires. Les banques de développement industriel se classent principalement selon que les décisions en matière d'investissements et de finance sont prises par elles ou par le pouvoir central.

Le système monobancaire

Dans les économies planifiées, les excédents dégagés par l'industrie et les organismes d'Etat doivent être remis à des institutions financières publiques désignées par le gouvernement. Les opérations de crédit sont donc planifiées

de façon que les ressources monétaires soient redistribuées dans l'économie en accord avec les plans officiels d'investissement et de production.

La caractéristique la plus frappante de l'intermédiation financière dans les économies planifiées est certes le monopole de l'Etat, qui contrôle totalement les institutions financières. En théorie, l'économie fonctionne donc avec un système monobancaire. Il n'existe qu'une seule banque, assurant tous les règlements financiers et regroupant toutes les fonctions centrales de commerce et d'investissement. Dans la pratique cependant, la structure bancaire et le fonctionnement de l'intermédiation financière sont souvent très complexes.

La Chine est un exemple caractéristique de pays à système monobancaire. La principale institution financière du pays est la Banque populaire; il n'existe pas de caisse d'épargne, il n'y a pas de crédit à la consommation et les instruments financiers tels que chèques, obligations et actions ne sont pas utilisés. La Banque de Chine bien connue n'est qu'un organisme de change géré par la Banque populaire.

En Chine, les ressources financières destinées aux investissements en matière d'équipement et de construction proviennent du budget de l'Etat. Les sommes sont affectées en fonction du plan national, sous forme de subventions et de crédits. Seules les entreprises d'Etat et les communes peuvent obtenir des crédits. Ces crédits ne sont accordés que pour certaines opérations et pour de courtes durées. La Banque populaire est chargée de veiller à la bonne utilisation de ces fonds qui doivent être employés conformément aux objectifs du plan. Elle supervise le paiement des salaires, les versements effectués à d'autres entreprises et participe en permanence à la gestion de l'ensemble des liquidités.

Dans la pratique, la Banque de la construction joue un rôle majeur dans l'organisation du financement des investissements industriels. En fait, il ne s'agit pas d'une institution financière, mais d'un organe exécutif du gouvernement qui dépend du Ministère des finances.

Les réformes économiques intervenues pendant les années 60 en URSS ont mis l'accent sur l'autofinancement des entreprises. Depuis lors, les crédits occupent une place sensiblement plus importante en tant que source supplémentaire de financement de la modernisation industrielle. On a essayé, dans la mesure du possible, de financer le développement des entreprises par les excédents économiques au lieu de financer les investissements par le budget de l'Etat.

Bien que la Gosbank (banque d'Etat de l'URSS) soit chargée de nombreuses tâches spécifiques, en tant qu'organisation elle ne peut être comparée à une institution financière d'un pays à économie de marché. Il s'agit d'un organisme gouvernemental, ce que montre bien la subordination directe de son conseil d'administration au Conseil des ministres de l'URSS. Ses ressources proviennent pourtant des soldes des comptes courants, des dépôts des caisses d'épargne et des compagnies étatiques d'assurances, des dépôts provenant d'autres banques ainsi que des réserves budgétaires de l'Etat et d'autres organes administratifs.

Contrairement à ce qui se passe en Chine, la Gosbank accorde des crédits à long terme à l'agriculture et aux coopératives de consommation, ainsi que des prêts à moyen terme pour le financement des investissements autres que ceux prévus dans le plan national.

Des mesures ont été prises, avec la réforme économique de 1965, afin de développer fortement le rôle du crédit et de prélever des intérêts. Ces mesures devraient favoriser l'extension des crédits dans l'économie. Au lieu du budget de l'Etat, les entreprises industrielles doivent utiliser leurs ressources propres,

excédents en capitaux et provisions pour amortissements pour financer leur capital fixe et leur trésorerie. Les subventions budgétaires devaient être limitées à un petit nombre de grands projets, pour le développement de la production énergétique pour la construction de nouvelles usines utilisant des techniques de pointe, etc. . .

Le système soviétique a servi de modèle à la plupart des autres pays à économie planifiée – notamment les pays socialistes d'Europe – et à de nombreux pays socialistes en développement tels que l'Algérie, la Birmanie, l'Ethiopie, l'Iraq et la République arabe syrienne. Dans plusieurs de ces pays, les crédits constituent essentiellement une source complémentaire de financement pour l'amélioration de la productivité et le progrès de l'exportation.

Compte tenu des objectifs des réformes économiques, il serait très contestable de considérer les banques des pays socialistes comme des institutions administratives, des bureaucraties passives dont le seul rôle consiste à distribuer des crédits aux investissements et à en contrôler l'utilisation. Leur rôle est plus vaste:

a) Un grand nombre d'entre elles ont d'autres fonctions au sein de la structure financière de l'économie socialiste. Elles occupent une place privilégiée car elles accordent des crédits à long terme pour financer non seulement les investissements planifiés à l'échelon central dans tous les secteurs, mais aussi des activités pour lesquelles aucune somme n'a été prévue dans le budget, et ni les entreprises ni les ministères dont celles-ci dépendent ne peuvent disposer d'autres ressources;

b) Les activités des banques socialistes à l'étranger comprennent notamment le financement du commerce international (en particulier le commerce Est-Ouest) ainsi que les transactions sur les devises, l'or et les dépôts;

c) Les banques socialistes ont d'importants moyens d'intervention sur les marchés internationaux de capitaux, sur lesquels elles opèrent en devises européennes et asiatiques;

d) Les banques socialistes jouissent dans les pays occidentaux à économie de marché des mêmes droits que les banques du secteur privé;

e) La coopération financière internationale est une tradition socialiste.

La tendance à la nationalisation

Il ne faut pas oublier, quand on parle des banques industrielles des pays socialistes à économie planifiée, la tendance à la nationalisation qui se manifeste dans plusieurs pays en développement. Il convient cependant d'établir certaines distinctions. Il peut s'agir tantôt de l'expropriation des banques privées qui passent sous contrôle étatique. Dans d'autres cas, la structure bancaire était auparavant dominée par des banques étrangères et souvent ne permettait pas de répondre aux besoins fondamentaux de pays socialistes en développement à économie planifiée. Les banques étrangères présentes dans les pays en développement ont donc été contraintes de s'y constituer en société de droit interne. Dans aucun de ces deux cas toutefois, cette nationalisation ne se traduit pas nécessairement par l'apparition de systèmes bancaires uniques même si elle favorise la prédominance nationale. Les banques centrales, les banques de développement et les autres institutions étatiques continuent de jouer leurs rôles respectifs.

La question se pose de savoir dans quelle mesure la nationalisation affecte le financement des investissements industriels. Selon l'expérience de l'ONUDI, l'activité des banques étrangères dans les anciennes colonies a essentiellement

porté sur le financement du commerce extérieur, de l'agriculture, et des approvisionnements en matières premières, sur les transactions en devises et l'import-export. Le développement industriel, notamment pour ce qui est des petit et moyennes industries autochtones, n'a pas été un secteur d'activité prioritaire. L'ONUDI a par conséquent axé son aide sur les banques nationales de développement industriel, en particulier les banques appartenant à l'Etat et qui devraient jouer un rôle important dans les plans nationaux de développement industriel.

Etant donné qu'un grand nombre de banques nationales de développement sont de création toute récente, l'ONUDI a dû faire face au cours des dix dernières années à de nombreux obstacles pratiques. L'objectif était de permettre aux banques d'acquérir une réputation et une stature internationales. Une action en commun et une coopération internationale auraient été pour ces banques le meilleur moyen d'y parvenir.

La Banque mondiale a déjà financé certaines grandes banques étatiques de développement (en Inde, aux Philippines et en République de Corée) et a analysé et financé des institutions gouvernementales exerçant leurs activités dans le secteur public industriel (en Algérie et en République-Unie de Tanzanie). Le cofinancement avec des banques commerciales et des organismes officiels d'aide (par exemple, des banques régionales de développement) devient également de plus en plus intéressant.

Il convient de noter à cet égard la création par la Bulgarie, la Hongrie, la Pologne, la République démocratique allemande, la Tchécoslovaquie et l'URSS, auxquelles se sont joints plus tard Cuba, la Roumanie et le Viet Nam, de la Banque internationale d'investissement¹, dont le siège est à Moscou. L'article II de l'accord de base prévoit les dispositions suivantes:

«La tâche principale de la banque est d'accorder des crédits à long terme et à moyen terme, principalement pour la mise en œuvre de projets touchant la division internationale socialiste du travail, la spécialisation et la coopération en matière de production, les dépenses de mise en valeur des ressources en matières premières et en combustibles en vue de l'intérêt collectif des membres, l'exécution de projets de développement des économies nationales et à d'autres fins, définis par le Conseil de la Banque et en accord avec les objectifs de celle-ci.»

La Banque internationale d'investissement établit des contacts et entretient des relations commerciales avec des banques et des institutions financières et de crédit, internationales ou nationales.

La Banque internationale d'investissement s'est également dotée de son propre Fonds spécial pour le financement de programmes d'assistance économique et technique aux pays en développement. L'article V de l'accord portant création de ce Fonds annonce l'intention de mobiliser par l'intermédiaire des banques nationales de nouvelles ressources en capital destinées à l'industrie – publique ou privée – des pays en développement:

«1. La Banque accorde des prêts au titre du Fonds pour la construction de nouvelles entreprises, la reconstruction et la modernisation des entreprises déjà existantes dans l'industrie, l'agriculture et d'autres secteurs de l'économie des pays en développement, ...

¹Accord portant création de la Banque internationale d'investissement – Statuts de la Banque internationale d'investissement (Moscou, 1971).

«2. Des prêts au titre du Fonds peuvent être accordés:

a) Aux banques centrales et aux autres banques de pays en développement;

b) Aux entreprises et aux organisations économiques des secteurs public et coopératif des pays en développement.

«: Dans certains cas, sur décision du Conseil de la Banque, les prêts peuvent être accordés à des entreprises et des organisations privées de pays en développement».

Conclusion

Bien que reposant sur des systèmes économiques différents, l'intermédiation financière a toujours pour principal objet la mobilisation des ressources financières pour l'industrie et la répartition la plus satisfaisante de ces ressources dans l'intérêt de l'ensemble de la population. Il ne s'agit pas ici de se demander si l'approche des pays à économie planifiée est mieux adaptée ou non que celle des pays à économie de marché. L'expérience acquise par l'ONUDI au cours d'une coopération quotidienne avec les banquiers du monde entier permet de confirmer que ceux-ci ont, à maints égards, une même optique et une même motivation. Quel que soit le système, la frontière entre «centralisation» et «liberté de décision» n'est que rarement clairement délimitée. Dans les économies planifiées comme dans les économies de marché, les banques industrielles peuvent dans certains cas décider par elles-mêmes et, dans une large mesure, utiliser discrétionnairement les fonds destinés aux différents programmes.

L'activité bancaire internationale fait aussi une place large et grandissante à l'initiative et au pouvoir de décision des institutions. Cela n'implique pas nécessairement la libre disposition des ressources propres de la banque, ou bien que les investissements qui n'ont pas été décidés à l'échelon central ne doivent pas être approuvés ni contrôlés, mais il est de fait que les responsables ont une plus grande liberté d'action. D'une manière générale, presque toutes les institutions financières industrielles, y compris celles qui entretiennent des rapports étroits avec les gouvernements, coopèrent avec les marchés extérieurs de capitaux et interviennent activement sur les marchés monétaires internationaux. Si elles devaient se conformer aux strictes instructions d'un système national bureaucratique, toute souplesse leur serait interdite. La vitesse de décision, la motivation personnelle, la créativité et la compétence professionnelle sont des conditions essentielles.

En résumé, en ce qui concerne les rapports entre gouvernements et banques de développement dans les économies planifiées, il existe de nombreuses raisons de se montrer optimiste pour les années 80. Il faudrait toutefois que les systèmes bancaires internationaux, dans les pays à économie planifiée ou non, utilisent beaucoup plus efficacement les moyens dont ils disposent pour parvenir à une coopération plus large, c'est-à-dire masser les fonds nécessaires aux investissements industriels et assurer une source de financement aux pays en développement.

RÉSUMÉ DES DISCUSSIONS

Un représentant de la Tchécoslovaquie a fait remarquer que, jusqu'à la fin de 1970 environ, la Tchécoslovaquie n'avait pas de banque pour la promotion de l'industrialisation nationale, mais avait créé pour le commerce extérieur une organisation appelée «Fincom» et la Banque commerciale tchécoslovaque pour la collaboration sur une base bilatérale avec des pays en développement. Ses partenaires, dans ces pays, étaient généralement des sociétés de commerce extérieur. Les associations financières pour les projets menés en commun consistaient en prises de participation ou en prêts analogues, ou bien encore en la fourniture d'une assistance pour l'obtention d'une aide financière auprès d'organismes internationaux.

Le Gouvernement tchécoslovaque a agi sur le fonctionnement de ces institutions, notamment pour ce qui est de la portée et de l'orientation de leurs activités. En fait, tous les projets d'assistance dépassant un certain montant devaient être approuvés par le gouvernement. De même, les institutions ont influencé les politiques gouvernementales en fournissant des renseignements sur divers aspects de l'économie et des politiques mises en œuvre par les pays bénéficiaires.

Un participant de la Banque ivoirienne de développement industriel a voulu savoir comment les pays à économie planifiée ont réagi aux fluctuations de change et à l'inflation que connaissent les pays industrialisés, et quelles contre-mesures avaient prises les banques de développement de ces pays afin de protéger leurs activités des effets pervers de l'inflation, du chômage, de la récession, etc.

Dans leur réponse, les membres du groupe ont souligné que des facteurs externes tels que l'inflation et les fluctuations monétaires n'avaient qu'une influence marginale étant donné que les transactions avec le monde industriel ne se faisaient pas aux conditions en vigueur sur le marché monétaire libre. Ils ont en outre mis l'accent sur le fait que les pays à économie planifiée ne souffrent pas du chômage.

Sur une question de banquiers internationaux concernant l'accès aux ressources d'investissement autres que les contributions gouvernementales, on a observé qu'il existait quatre grandes sources de financement. Premièrement, les recettes internes des banques; deuxièmement, le remboursement d'emprunts par les entreprises; troisièmement, les lignes de crédit ouvertes par les organismes internationaux de prêts; et quatrièmement, les subventions accordées au titre du budget national.

Des banquiers sud-américains souhaitaient avoir plus de précisions sur le rôle des banques étatiques d'investissement dans la détermination des priorités d'investissement et le choix et le financement de projets industriels. Ils souhaitaient également connaître les mécanismes qui permettent de canaliser l'épargne nationale vers les banques dans les économies planifiées.

En réponse, le président a déclaré que les plans nationaux de développement à long terme, c'est-à-dire en règle générale les plans quinquennaux et les plans annuels, comportent les prévisions de chaque entreprise quant à ses besoins futurs. Ces prévisions et les plans établis par chaque entreprise sont soumis pour examen à la banque d'investissement. Celle-ci communique ensuite au gouvernement, qui en fera la synthèse, ses rapports d'évaluation des plans de chaque entreprise. Les résultats des entreprises ont été contrôlés et, à partir de ces évaluations, on peut si nécessaire modifier les plans de chacune. La banque peut refuser d'autoriser l'application des plans d'une entreprise.

Répondant à une question connexe sur le mécanisme de canalisation de l'épargne nationale vers les banques dans les économies planifiées, le président a déclaré que les ménages déposaient leurs épargnes dans des banques spécialisées, ce qui permettait d'utiliser pour des investissements les fonds ainsi accumulés.

Les participants de l'ONUDI ont attiré l'attention sur le fait que l'épargne privée existe en URSS et d'autres pays à économie planifiée. Cela veut dire que les individus doivent choisir entre dépenser ou ouvrir un compte épargne. Compte tenu de la taille de ces économies, l'ensemble de l'épargne privée représente des sommes importantes. Les réglementations et les interventions de l'État ne sont pas toujours traduites par un transfert de propriété des fonds. En outre, dans un grand nombre de pays à économie planifiée, la centralisation n'a touché qu'une partie des opérations bancaires.

Vu l'importance relative des investissements bancaires industriels et en tenant compte aussi de la nécessité d'une certaine souplesse de gestion, on a considéré souvent qu'il suffit que la banque centrale et les principales institutions appartiennent à l'État. Il existe des systèmes bancaires partiellement nationalisés, par exemple en Argentine, en Autriche, en France, en Inde, en Indonésie, en Italie, au Pérou et à Sri Lanka. Il n'est donc pas facile de définir avec précision à quel domaine du développement industriel doivent se limiter les différents types d'institutions pour que leurs activités ne se chevauchent pas. En prenant conscience de cette réalité, les banques de développement industriel ont pu coopérer au niveau international en faisant preuve d'un esprit de compréhension étonnant.

Groupe 4. – Choix techniques et sources d'information pour les banques de développement

CHOIX TECHNIQUES ET SOURCES D'INFORMATION POUR LES BANQUES DE DÉVELOPPEMENT

J. C. Caruana

Directeur général, Investment finance bank S. A. (Malte)

Le choix à Malte des activités économiques découle essentiellement de sa position stratégique au centre de la Méditerranée. En effet, Malte retient, depuis 2000 ans, l'attention de nombreuses nations; au cours de cette période, l'île a été dominée et son économie régie par les exigences de ces nations en matière d'armée et de défense. Il ne surprend donc pas que Malte en soit venue à être connue sous le nom d'«île forteresse» et que l'industrie y soit restée inexistante jusqu'à ces dernières années. La seule exception était le chantier naval qui, lui aussi, était axé sur les besoins militaires et non sur une activité commerciale.

Il résulte de cette situation que, lorsque, à la fin des années, 50, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a fait clairement savoir que sa présence militaire à Malte allait être très considérablement réduite, l'Administration maltaise s'est trouvée confrontée à l'énorme problème de recaser les milliers de travailleurs qui allaient être sans emploi, et ce dans les délais les plus brefs. L'Administration a toutefois reconnu d'emblée que, pour atteindre son objectif de créer au plus tôt des emplois, il lui fallait fonder son programme sur trois bases: tourisme, construction et réparations navales et enfin manufacture.

Pour le tourisme, elle disposait plus ou moins des éléments nécessaires: soleil, mer et climat régulier pendant toute l'année. Ce fut d'ailleurs là un réel succès: en 1978, le nombre de touristes qui ont visité Malte a été de près de 50% supérieur à celui de la population locale.

La réorganisation du chantier naval posait un problème beaucoup plus difficile. Au début des années 60, l'Administration maltaise a fait des efforts ardu pour le reconvertir en entreprise commerciale. Les ouvriers du chantier avaient acquis de remarquables compétences dans les domaines techniques et métallurgiques et celui-ci devint, en quelques années, un des grands centres de réparation de navires en Méditerranée. Plus récemment, les Malta Drydocks se sont hardiment lancés dans la construction navale. L'année dernière, ils ont livré, en avance sur le calendrier, leurs deux premiers cargos et leurs activités

englobent la construction d'un dock flottant, de nouvelles commandes de bouées d'amarrage sur point unique et d'autres appareillages en acier. Une plus grande participation de la main-d'œuvre, des tarifs de réparation avantageux et, par-dessus tout, un effort ardent et déterminé de commercialisation, ont permis au chantier naval d'augmenter son chiffre d'affaires et ses excédents d'exploitation, au cours des cinq dernières années.

La troisième base, toutefois, restait la plus difficile à établir. L'industrie manufacturière qui devait partir de zéro rencontrait quatre types de difficultés:

a) Les Maltais n'étaient pas accoutumés au travail de production;

b) On n'avait aucune connaissance de l'achat et de l'entretien du matériel et de l'équipement, aucun savoir-faire, ni aucune compétence en matière d'entreprise;

c) Il n'existait aucune infrastructure susceptible de subvenir aux besoins de l'activité industrielle;

d) En dépit de l'existence d'un capital toujours abondant, les Maltais n'étaient pas enclins à investir localement.

L'Administration a donc entrepris, à la fin des années 50 et au début des années 60, un vaste programme visant à mettre en place l'infrastructure nécessaire. Des zones industrielles ont été aménagées et les installations portuaires améliorées. Par des encouragements à l'investissement, elle a essayé d'amener des investisseurs locaux et étrangers à s'intéresser à Malte et à promouvoir le transfert des techniques.

Avec ses 320 000 habitants, Malte ne constitue pas un marché suffisant pour l'écoulement de la production locale et ne peut s'enorgueillir d'aucune autre ressource naturelle que sa population. Sa main-d'œuvre abondante peut facilement être formée. On s'est donc donné pour objectif d'attirer des industries faisant appel à une forte main-d'œuvre et axées sur l'exportation. Comme cela se produit dans presque tous les pays en développement, les premières à venir ont été les industries textiles. Comme elles font appel à une nombreuse main-d'œuvre qui, pour leurs besoins, doit rester peu coûteuse, ces industries ne peuvent cependant que compter parmi les moins propices à un transfert de techniques à Malte. Appartenant pour la plupart à des intérêts étrangers, elles ne sont en outre pas susceptibles de favoriser la concurrence.

Le choix des industries a donc été régi par l'histoire et par les besoins immédiats du moment. Ces pionniers n'en ont pas moins été utiles à d'autres égards. Avant tout, ils ont créé chez les Maltais une ambiance industrielle, une mentalité axée sur la mécanisation, les méthodes de production, la commercialisation et les contrats avec le monde industrialisé.

On est toujours resté conscient des dangers inhérents à cette situation, à savoir que les raisons qui avaient attiré l'industrie des textiles et du vêtement à Malte pouvaient l'inciter à repartir vers d'autres pays en développement. Bien que les textiles et le vêtement représentent encore plus de 50% de l'industrie manufacturière, un gros effort est actuellement fait pour poursuivre la diversification de l'activité industrielle.

C'est ainsi que le plan de développement que le gouvernement a adopté pour 1973-1980 met nettement l'accent sur le développement des industries légères et des industries métallurgiques; les Maltais ont en effet des compétences traditionnelles dans ces domaines où le secteur des services réalise aussi des progrès encourageants. Des entreprises ont été lancées pour assurer l'entretien de moteurs d'avions appartenant à des compagnies qui opèrent dans la zone méditerranéenne, de l'équipement de sociétés de prospection pétrolière et d'usines électriques et mécaniques. Le succès de ces efforts d'industrialisation

est d'ailleurs démontré par les chiffres de l'exportation: 27 millions de dollars en 1968 et 356 millions en 1978.

Bien que Malte ne puisse espérer prendre une position de pointe dans le domaine technologique étant donné l'extrême modicité de ses ressources, certaines entreprises ont reconnu la nécessité d'innover et d'adapter aux conditions locales les techniques importées. Un certain nombre d'entreprises consacrent aujourd'hui une part considérable de leurs ressources à la recherche et au développement. Nombreuses sont celles qui sont en mesure d'établir leurs propres modèles, de trouver leurs propres fournisseurs et leurs propres marchés et de produire des articles de très bonne qualité. Le système d'enseignement a lui aussi été amélioré dans le but de former aux qualifications les plus nécessaires à la réalisation des activités inscrites dans le plan de développement de Malte.

Comme la plupart des banques des pays en développement, il est difficile aux banques maltaises d'analyser la viabilité d'un projet. La technique en étant encore aux premières phases de son développement, elles ne disposent pas de la gamme de techniciens voulue pour étudier la modernité, la capacité, le potentiel, la valeur, etc., des machines et de l'équipement dans tous les différents secteurs de l'activité industrielle. Il ne leur est non plus facile de se charger, pour une entreprise donnée, de l'étude concernant les disponibilités et les prix futurs des matières premières, la mesure dans laquelle les produits peuvent être commercialisés et vendus, et, avant tout, le savoir-faire, les compétences et les aptitudes de l'entrepreneur. Il leur faut souvent dépendre de l'avis d'amis ou d'experts étrangers. Ces possibilités, dont elles ne disposent pas toujours, sont d'ailleurs coûteuses et parfois provoquent l'avortement du projet.

C'est pour ces diverses raisons qu'il serait souhaitable que les pays en développement aient plus facilement et à moindres frais accès à une banque de connaissances techniques créée par les organisations internationales.

CHOIX TECHNIQUES ET SOURCES D'INFORMATION POUR LES BANQUES DE DÉVELOPPEMENT

Secrétariat de l'ONUDI

Au cours des années 80, deux types de difficultés fondamentales attendent les banques de développement:

a) Leur rôle ne sera pas simplement d'assurer des financements, il leur faudra également influencer et promouvoir les capacités techniques et établir la base d'un développement technologique autochtone;

b) Il leur faudra soit constituer elles-mêmes une banque d'informations techniques essentielles, soit y avoir accès afin non seulement de limiter leurs propres risques mais également de pouvoir jouer le rôle qui leur incombe dans la promotion du développement.

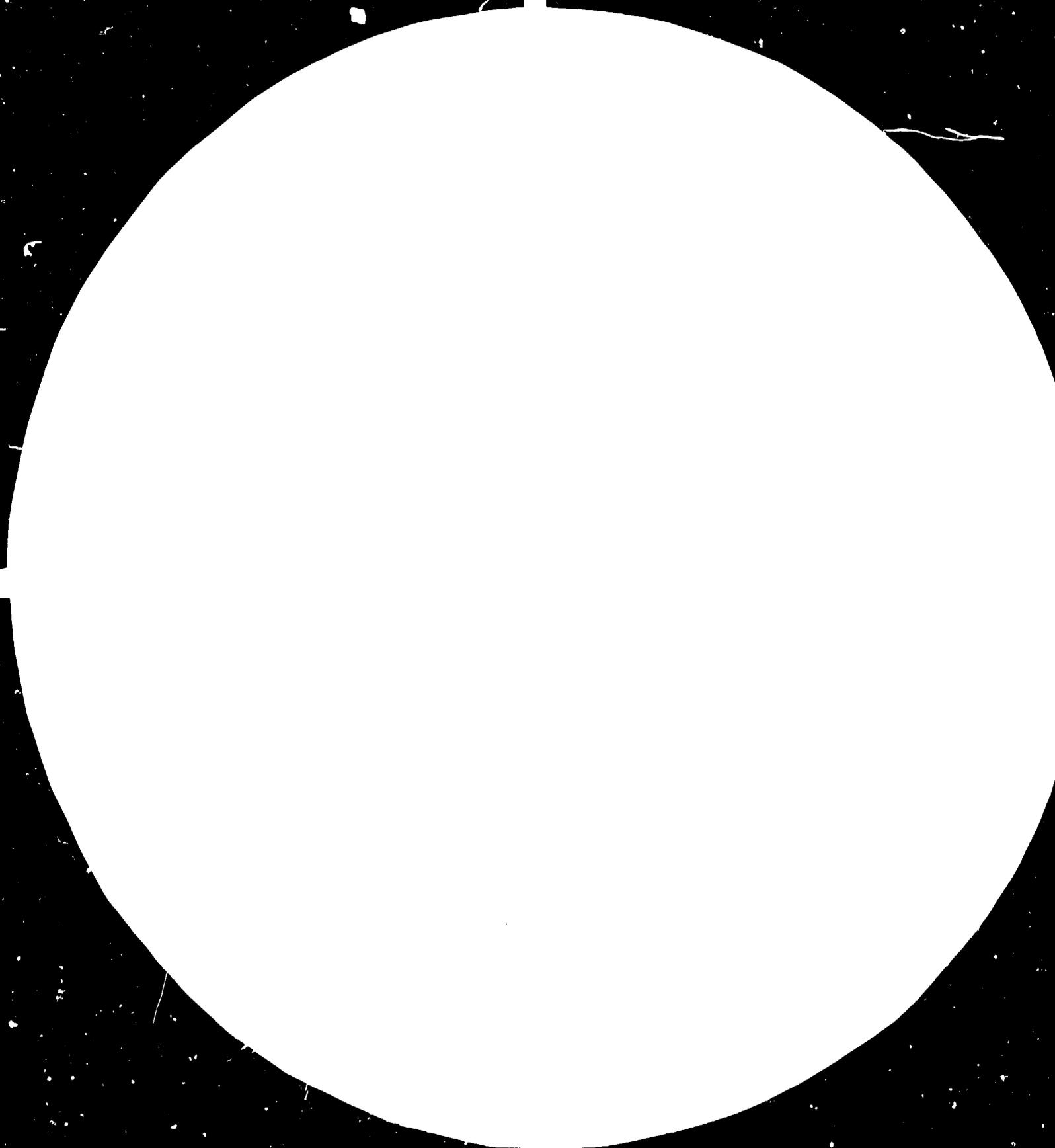
Ces deux nécessités sont clairement apparues dans les réponses aux questionnaires adressés à des cadres supérieurs de banques de développement.

Des questions ont également été posées sur la façon dont les banques de développement peuvent veiller à ce que les techniques retenues soient conformes aux objectifs de développement, aux ressources disponibles et aux situations particulières de production, et comment elles peuvent faire en sorte que l'équipement choisi convienne et que les prix payés soient raisonnables, c'est-à-dire que les décisions pertinentes se fondent sur un examen approfondi, qui lui-même exige d'importantes ressources. Il ressort de telles questions que les banques de développement ont indubitablement un rôle à jouer dans le choix des techniques appropriées, tout comme dans l'assimilation et l'adaptation de ces techniques et peut-être même leur innovation.

Tout en reconnaissant d'autre part que la technologie est l'élément principal du processus de développement, on a souvent tendance à trop l'isoler – et donc à la considérer indépendamment du processus effectif de production. Le développement technique s'en est malheureusement tenu à la création d'instituts de recherche et de développement, qui souvent ne réagissent pas aux exigences de l'industrie et du travail de production. Il résulte de cette situation que beaucoup d'argent a été dépensé pour créer des compétences sans relation directe avec l'activité effective.

A moins de concevoir le développement technique au microéchelon sous forme de projets et de produits déterminés, et de créer le potentiel voulu pour assurer l'assimilation et l'adaptation de ces techniques et favoriser les innovations en la matière, les pays en développement ne réaliseront guère de progrès dans l'établissement d'une base industrielle fiable et, partant, de la base technique concomitante. L'accent doit par conséquent être mis non seulement sur la production de biens et de services, mais également sur la constitution, dans les domaines de l'ingénierie, de la conception et de l'innovation, d'un potentiel

84.12.14
AD.86.0
1115.5-





MICROCOPY RESOLUTION TEST CHART
NATIONAL BUREAU OF STANDARDS
STANDARD REFERENCE MATERIAL 1910a
(ANSI and ISO TEST CHART No. 2)

susceptible à la fois de répondre à l'évolution des besoins du marché et de tirer le meilleur parti possible des matières premières et des ressources humaines disponibles.

La question est alors de savoir comment les banques de développement peuvent assurer la constitution de ce potentiel et comment peuvent, à l'intention de ces banques, être élaborées les règles d'opération pertinentes. La question est posée dans l'espoir que ces banques non seulement admettront dans ses grandes lignes le rôle qui leur est confié de promouvoir le développement du potentiel technique au niveau des projets, mais également qu'elles l'intégreront à leurs systèmes d'évaluation des projets, de décaissements correspondant à des postes déterminés et de procédures de contrôle.

L'autre difficulté précédemment évoquée, à savoir celle qui porte sur les renseignements nécessaires aux banques de développement pour s'assurer que les techniques ou les procédés retenus conviennent et que les termes et conditions arrêtés entre acheteur et vendeur de techniques sont raisonnables et équitables, est extrême, notamment lorsque l'investissement est important et qu'il fait appel à des techniques ou à des procédés de production très poussés.

Les difficultés ne sont pas moindres dans le cas d'entreprises industrielles petites ou moyennes. Les informations concernant les techniques de rechange utilisables sont insuffisantes et aucune méthodologie adéquate n'a encore été mise au point pour l'évaluation de ces solutions de remplacement. Les renseignements relatifs aux termes et aux conditions sont eux aussi considérés comme confidentiels alors qu'ils sont de fait un élément normal des renseignements commerciaux. Dans le cadre des activités de la Banque d'informations industrielles et technologiques (INTIB) qu'elle a récemment créée, l'ONUDI a pu réunir certains renseignements sur des solutions techniques de rechange. Elle a également mis sur pied le Système d'échange de renseignements techniques (TIES) dont l'objet est de procéder à un rassemblement systématique de renseignements sur des éléments essentiels tels que les taux des redevances, la durée des accords, les droits de patente et d'utilisation de procédés et connaissances, le paiement des frais d'assistance technique et de gestion, etc. La création du TIES résulte essentiellement de la réunion de quelque 15 pays pour échanger des renseignements sur les termes et conditions des contrats. Ces renseignements ont permis à l'ONUDI d'élaborer au sujet de l'évaluation des accords des transferts de techniques des directives qui seront publiées prochainement.

En s'appuyant sur l'INTIB et sur un service de questions-réponses, l'ONUDI pourrait également aider les banques de développement qui souhaitent profiter de cette possibilité. L'INTIB étant fondamentalement axée sur la fourniture d'un service de ce genre, un dialogue constant serait nécessaire pour déterminer la nature des renseignements requis. Grâce à son réseau d'autres banques de renseignements et de correspondants techniques, l'INTIB devrait alors être en mesure d'obtenir les renseignements précis requis par les banques de développement.

Il est également proposé que les banques de développement se réunissent elles-mêmes pour étudier si leurs besoins en renseignements pourraient être satisfaits soit par une importante banque de développement ayant plusieurs années d'expérience, soit par un petit centre de collecte et d'analyse d'informations que constituerait un groupe de ces banques. C'est là un vaste sujet qui demande à être approfondi. Les observations et suggestions du groupe devraient toutefois permettre de disposer de la base voulue pour poursuivre les recherches dans les deux domaines susmentionnés.

CHOIX TECHNIQUES ET SOURCES D'INFORMATION POUR LES BANQUES DE DÉVELOPPEMENT

S. bin Tan Sri Data Osman

Directeur général, Bank Pembangunan Malaysia Berhad

La première question qui se pose est celle du choix technique proprement dit souvent qualifié de technique appropriée ou de technique de remplacement. Or, la technique ne cesse d'évoluer en fonction du développement technique et scientifique. En dépit de la multiplicité des choix qui s'offrent aux utilisateurs de techniques dans les divers domaines – techniques de production, choix de l'équipement ou genre de gestion –, il est impossible de concevoir que ces choix restent à jamais immuables.

Vient ensuite le problème connexe de la collecte, de la classification et de la diffusion de l'information – en d'autres termes celui de savoir comment l'organiser pour favoriser la diffusion des connaissances techniques. Le paradoxe est qu'alors que les nouvelles concernant les techniques les plus modernes sont rapidement transmises de par le monde (des millions de personnes entendent parler d'alunissage, de gros porteurs et de bombes atomiques), celles qui ont trait aux techniques de production à bon marché prennent souvent des années pour progresser de quelques kilomètres.

Définition de la technologie

Au sens le plus large, on entend par technologie une méthode d'application des sciences permettant d'obtenir des résultats pratiques. Elle a par conséquent rapport au choix de systèmes de production, à la conception de l'équipement, à des systèmes de techniques, de commercialisation, de gestion, tous éléments qui contribuent à l'amélioration de la situation matérielle du genre humain. La société n'en dépend pas moins de plusieurs autres facteurs qui ont trait au milieu :

Politiques gouvernementales traduisant les valeurs sociales et les aspirations de la société;

Ecart technologique entre donateurs et bénéficiaires de techniques;

Capacité d'assimilation du bénéficiaire.

Les techniques les plus automatisées et les plus récentes ne sont pas nécessairement les plus appropriées. Le choix laissé ou offert aux banques de développement, aux industriels et aux fonctionnaires responsables de la planification n'est pas une alternative, mais porte sur toute une gamme de techniques allant du petit et simple au large et complexe.

La difficulté ne réside pas uniquement dans le choix des techniques, mais

également dans les conditions selon lesquelles ces techniques sont fournies. Ces conditions englobent des considérations telles que droits d'utilisation des connaissances et techniques, redevances, choix des fournisseurs, garanties de rendement et assistance technique après la mise en service. Toute aide que peuvent fournir les autres banques de développement, grâce à l'expérience qu'elles ont elles-mêmes acquise auprès de leurs clients, vient raffermir la base sur laquelle doivent se fonder l'adaptation et la négociation.

La décision relative aux choix des techniques est généralement prise au niveau de l'entreprise. C'est là que les banques de développement peuvent jouer le rôle qui leur incombe, à savoir de transmettre leur expérience afin d'aider leurs clients à choisir non seulement les techniques les plus récentes, mais surtout celles qui sont les plus appropriées. Par cooptation en qualité de consultants, certaines banques de développement aident des gouvernements à élaborer des plans à long terme. Elles peuvent également influencer la prise de décision à l'échelon le plus élevé. Les banques de développement doivent constamment se tenir au courant des découvertes les plus récentes, les plus avantageuses et les plus appropriées. Elles doivent, en un mot, disposer d'un bon système d'informations.

Sources d'information

Bien que l'information soit à la fois un facteur essentiel de la production et une ressource importante, la manière de l'organiser et de l'exploiter au mieux pour vulgariser les nouvelles découvertes n'est toujours pas clairement déterminée.

Le problème des choix techniques est en partie résolu lorsque le système de collecte et de diffusion de l'information opère avec efficacité. De nombreux essais ont été faits avec divers centres d'échange d'informations techniques. Ces centres ont toutefois été surtout organisés à l'échelon national, par des services publics ou par des établissements privés. Il existe naturellement des organismes multinationaux qui se consacrent à la diffusion d'informations technologiques et à la promotion d'entreprises locales, mais ils ont pour la plupart été lancés dans des pays industriels et y ont encore leur siège. Les pays en développement doivent donc choisir entre un recours aux services d'informations déjà créés par des groupes multinationaux et la mise sur pied de leur propre système.

On dit souvent que l'accès aux techniques étrangères et le coût de cette acquisition opposent souvent de grandes difficultés aux pays en développement. L'expérience de divers centres de documentation et de centres de transferts de techniques montre que l'information est une denrée extrêmement chère au coût de laquelle contribuent trois éléments: la collecte de l'information, sa classification et son enregistrement, enfin, sa diffusion. Recueillir l'information technologique est certainement plus onéreux pour les pays en développement. Les coûts d'enregistrement et de consultation sont eux aussi élevés. Chose plus importante encore, l'information perd de sa valeur avec le temps. Pour vraiment être utile, un service d'information doit être en mesure de recueillir et d'emmagasiner une somme considérable de renseignements (peut-être 50 à 80% de la totalité des renseignements concernant une technique particulière). Or, les utilisateurs sont peu nombreux.

Quelque onéreux que soient la collecte et l'enregistrement, la plus grosse difficulté est celle de la diffusion de l'information. Fondamentalement, le problème réside dans la faculté, pour les utilisateurs, d'accéder à l'information

enregistrée. En d'autres termes, tout nouveau système doit, dès le départ, s'appuyer sur une évaluation précise de ses éventuels utilisateurs et tenir compte du fait que les divers utilisateurs n'ont pas les mêmes besoins. La communication de l'information ne doit pas être rigide: un petit entrepreneur par exemple ne prendra pas l'initiative de s'adresser directement au système d'information, et celle-ci devra par conséquent lui être transmise par l'intermédiaire d'un service de vulgarisation. Par opposition, les grandes entreprises, qui savent exactement ce qu'elles veulent, sont des utilisateurs actifs.

Courant de techniques

A l'heure actuelle, le transfert des techniques est une opération à sens unique. Les renseignements techniques vont des pays développés ou industrialisés vers les pays en développement et s'échangent rarement entre pays en développement. Nous devrions assister au cours des années 80 à un renforcement du rôle des banques de développement en tant qu'intermédiaires pour le transfert de renseignements techniques entre les pays en développement eux-mêmes. Elles doivent en effet jouer un rôle actif dans ce domaine et devront, le cas échéant, mener ou lancer leur propre programme de recherche en collaboration avec des organismes de recherche qui opèrent déjà localement, tels que les universités et les stations de recherche. Pour ce qui est de leur portée, les banques de développement devraient étendre leurs fonctions à la découverte de techniques locales et étrangères et à leur mise au point poussée même jusqu'au stade de l'exploitation commerciale.

Un autre domaine dans lequel les banques de développement peuvent user de leur influence est celui de la promotion de forces novatrices locales, une des séquelles de l'industrialisation ayant été de les paralyser. Il existe dans les pays en développement de nombreux domaines d'activité économique où les talents locaux peuvent être utilisés et améliorés. Cette approche permet à un plus grand nombre de personnes de participer au processus de développement.

Difficultés inhérentes à l'échange d'information

L'expérience de la banque Pembangunan Malaysia lorsqu'elle a entrepris de lancer une industrie alimentaire locale donne une idée des difficultés rencontrées dans l'obtention de renseignements techniques. Il lui a en effet fallu consacrer un temps considérable à cette opération et, en grand nombre, consulter des gens, visiter des institutions, contacter des fournisseurs d'équipement et effectuer des enquêtes de commercialisation.

Le courant d'information entre pays en développement est lui aussi loin d'être satisfaisant. Un autre exemple en Malaisie le confirme: il existe dans les secteurs public et privé un certain nombre d'institutions qui se consacrent à la recherche technologique. Les résultats de leurs travaux, leurs découvertes et les renseignements qu'elles ont acquis, ne sont malheureusement pas encore systématiquement transmis aux éventuels utilisateurs nationaux. On incline à penser qu'il en est de même dans beaucoup d'autres pays. Et certes on peut en dire autant de la diffusion, par les organisations multinationales, d'informations aux pays en développement.

Conclusion

Il conviendrait pour surmonter ces difficultés de créer, à l'échelon international et de préférence dans un cadre régional, des centres d'échanges intermédiaires, qui opéreraient sous l'égide de la Banque mondiale ou de l'ONUDI et serviraient de bourses d'informations techniques. L'idée d'une banque internationale de technologies qui est avancée depuis longtemps ne s'est encore jamais concrétisée. On devrait également établir des centres de vulgarisation technologiques à l'échelon national, non seulement pour introduire de nouvelles techniques mais également pour essayer de définir quels sont, au sein de chaque collectivité, les mécanismes d'évolution sociale qui sont susceptibles de stimuler l'esprit d'innovation et d'invention de la collectivité considérée.

RÉSUMÉ DES DISCUSSIONS

On a estimé en général que les banques de développement industriel ont un rôle important à jouer dans le choix des techniques appropriées, leur assimilation, leur adaptation et peut-être même leur innovation. Ce rôle consiste non seulement à promouvoir le développement des capacités techniques à l'échelon d'un projet, mais également à intégrer cette opération à leurs propres systèmes d'évaluation des projets, de décaissement correspondant à des postes déterminés et de procédures de contrôle.

Tout en reconnaissant le rôle important que jouent les banques de développement industriel dans le choix des techniques, un des participants a constaté que la dichotomie de fonctions entre les ingénieurs qui choisissent les techniques, d'une part, et les économistes auxquels il est par la suite demandé d'évaluer le taux de rendement économique, d'autre part, n'est pas favorable à un choix de techniques correspondant effectivement au milieu socio-économique et aux besoins de la société.

Un représentant de l'Industrial Finance Corporation de l'Inde a déclaré que l'échange d'informations techniques par l'ONUDI a été jugé extrêmement utile aux banques de développement. Il a toutefois estimé que seules les grandes banques de développement font appel à ces services et a suggéré que l'on mette au point un relais intermédiaire susceptible d'assurer la transmission aux banques de développement de moindre envergure des renseignements ainsi fournis. Au cas où l'ONUDI ne serait pas en mesure de toucher directement ces banques, il a proposé que l'on mette au point des arrangements institutionnels qui permettraient aux plus grandes banques de développement d'assurer la liaison entre l'ONUDI et les petites banques de développement.

Un délégué est intervenu pour rappeler que, dans leur rôle d'agent chargé du choix et du transfert des techniques, les banques de développement rencontrent deux types de difficultés respectivement dues à des facteurs extérieurs et à des facteurs internes. Les difficultés extérieures résultent du fait qu'étant donné les imperfections et le caractère monopolistique du marché de la technologie un libre accès aux techniques est pratiquement impossible. S'y rattache de plus le problème que soulève la faiblesse des échanges d'informations sur les diverses expériences auxquelles a donné lieu dans le monde l'utilisation de techniques déterminées.

Les difficultés internes sont dues à l'impossibilité dans laquelle se trouvent les banques de développement elles-mêmes de mobiliser des ressources dans les proportions qu'exige l'élaboration de technologies correspondant aux milieux dans lesquels elles opèrent. Ce délégué a estimé que certaines de ces difficultés pourraient être résolues par une collaboration plus étroite et plus efficace entre banques de développement et organisations internationales.

Un banquier a ajouté que l'on ne peut intégralement laisser aux seules banques de développement la solution des problèmes inhérents à l'adaptation et à l'élaboration locales de techniques. Certains pays ont essayé de les

résoudre en créant des sections de recherche et de développement dans les universités et les établissements techniques et il serait peut-être utile que les banques de développement fassent un modeste pas dans ce sens en s'associant à ces efforts. Il ne faut en outre pas oublier que la plupart des banques de développement en sont encore à leurs débuts et qu'elles doivent encore accroître leurs compétences dans l'art d'utiliser les techniques. Dans la plupart des pays en développement, le manque de qualification en gestion industrielle rend la situation encore plus complexe.

Le président de la Banque de développement des Caraïbes a informé les délégués d'une expérience que son établissement a entreprise dans le cadre de ses opérations quotidiennes, en ce qui concerne la collecte et l'utilisation d'informations sur les techniques appropriées. Le Service technologique dont les opérations sont financées par une institution internationale comprend deux sections: la première s'occupe de recueillir des informations auprès des fournisseurs et de personnes ayant pratiqué les techniques; et l'autre est chargée d'identifier les établissements de recherche et de développement technique et d'encourager les travaux de recherche et de développement à l'échelon local. Il a ajouté que la banque va totalement intégrer le processus de choix technologique à celui de la préparation et de l'évaluation des projets, ce qui sera réalisé en renforçant dès le départ la coordination entre le personnel responsable des projets et celui qui se charge des questions techniques. Les techniques intermédiaires que peuvent utiliser les pays en développement se trouvent non seulement dans certains de ces pays tels que le Brésil, l'Inde ou le Mexique, mais également dans des pays développés tels que l'Italie, le Japon, la République fédérale d'Allemagne et, dans une certaine mesure, le Royaume-Uni.

Le directeur général d'une banque égyptienne a fait allusion à la nécessité de disposer de renseignements sur le coût du transfert des techniques. Ces renseignements permettraient en effet à son institution de procéder en pleine connaissance de cause à des négociations avec les fournisseurs de techniques. Il a instamment prié la Banque mondiale et l'ONUDI de mettre sur pied un système grâce auquel les banques de développement pourraient disposer en permanence de renseignements de ce genre.

Se référant tout particulièrement aux renseignements dont les banques de développement de moindre importance ont besoin, le représentant de la Banque mondiale a suggéré que l'on dépasse le cadre des banques de développement et que l'on aide à la création de moyens locaux de vulgarisation technique vers lesquels les banques de développement et leurs clients pourraient se tourner. Il a estimé que, quel que soit le réseau international en service, il devrait être appuyé par un réseau national susceptible d'assurer le suivi technique nécessaire. Il est de toute évidence difficile à un organisme international tel que la Banque mondiale de fournir des renseignements sur les coûts des techniques pour les milliers de cas que traitent les banques de développement.

Un représentant de l'ONUDI a considéré deux situations particulières auxquelles se confrontent parfois les banques de développement lorsqu'elles procèdent au choix des techniques appropriées. La première a rapport à la quasi-impossibilité d'agir dans laquelle elles se trouvent quand le promoteur du projet a réglé tous les moyens et besoins du projet (procédés, techniques, machines et installations et même fournisseurs) avant même de contacter l'institution financière. La deuxième concerne leur position lorsqu'elles participent elles-mêmes à des activités relatives à la promotion de projets. Il est entendu qu'elles peuvent dans de tels cas jouer un rôle essentiel dans la recherche, la recommandation et le choix de techniques appropriées. Tout en

permettant de minimiser les risques bancaires, cette collaboration exige toutefois de la banque qu'elle soit prête à assumer des responsabilités supplémentaires.

On a en conclusion reconnu qu'il n'était pas nécessaire qu'une banque de développement industriel dispose elle-même des moyens voulus pour assurer l'analyse des techniques sous leurs différents angles. On a évoqué à ce propos le cas de l'Inde où les banques de développement ont aidé à créer un certain nombre de bureaux d'études techniques dont les services sont très utiles en ce qui concerne l'analyse, le choix et dans certains cas même l'adaptation de techniques appropriées au niveau du projet. Les banques de développement industriel travaillent en étroite relation avec ces bureaux d'études. On compte qu'au cours des années 80 un plus grand nombre d'institutions financières de développement industriel s'inspireront de cet exemple.

Groupe 5. – Le redéploiement industriel et le rôle des banques de développement

LE REDÉPLOIEMENT INDUSTRIEL ET LE RÔLE DES BANQUES DE DÉVELOPPEMENT

J. Leech

Conseiller en relations internationales, Commonwealth Development Corporation (Royaume-Uni)

De nos jours, l'expression «division internationale du travail» signifie que, dans les pays en développement, la main-d'œuvre devrait être concentrée dans les industries dont ces pays ont particulièrement besoin, tandis que les pays développés passeraient à un système de loisirs planifiés reposant sur des industries de haute technicité. Le hasard a voulu que, de fait, le temps libre ait augmenté dans le monde industrialisé, mais seulement à la suite du chômage engendré par une récession imprévue.

Aujourd'hui, cette magnifique théorie n'est plus de mise. On dépense des millions pour sauvegarder des industries à forte intensité de travail et pour préserver les emplois qu'elles offrent. Les progrès techniques qui ne procurent pas d'emplois au cours de la phase de mise au point sont remis à plus tard de peur qu'ils ne suppriment d'autres emplois à l'avenir. Au lieu d'accorder une aide à la reconversion, qui était auparavant censée compléter le transfert des industries, on octroie maintenant une aide protectrice – une assistance à l'inadaptation – sans appliquer une stratégie cohérente.

Ces mesures ne sont pas les seules à être peu judicieuses. Elles doivent logiquement être complétées par une protection tarifaire et d'autres mesures protectionnistes. Robert McNamara, président de la Banque mondiale, a donné une idée du montant des ressources ainsi détournées, dans le discours qu'il a prononcé à la cinquième session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement à Manille cette année. Citant une étude récente qui mettait en évidence les effets des mesures protectrices imposées par les Etats-Unis d'Amérique entre 1975 et 1977, il a indiqué que ces mesures avaient coûté aux consommateurs 600 millions de dollars pour le sucre, 1,25 milliard pour l'acier au carbone, 800 millions pour la viande, 500 millions pour les postes de télévision et 1,2 milliard pour les chaussures. On peut ajouter que cela représente environ 8,5% de l'aide publique globale au développement fournie par l'ensemble des pays donateurs au cours des trois années considérées.

Un autre indicateur de cette tendance déplorable est fourni par les statisti-

ques commerciales de la Communauté économique européenne. Alors que par rapport à 1977 l'indice des exportations vers les pays en développement s'élevait à 197,66 en 1978, celui des importations en provenance de ces pays était tombé à 94,65. En d'autres termes, l'espoir de voir s'établir progressivement une complémentarité entre les économies des pays développés et des pays en développement faiblit. En même temps, au lieu que les produits à forte intensité de travail fabriqués dans le tiers monde soient importés pour être consommés dans les pays industrialisés, on exporte de plus en plus d'industries de haute technicité dans les pays en développement, notamment en Asie. De fait, on s'achemine rapidement vers un système non pas complémentaire mais concurrentiel.

De toute évidence, ce n'est pas une mauvaise chose en soi. Ce qu'il faut bien comprendre, c'est que l'évolution du monde a rendu caduque une stratégie originelle simpliste. Le transfert d'industries devrait désormais reposer non seulement sur les réserves de main-d'œuvre des pays en développement, mais aussi sur leurs ressources potentielles en énergie hydraulique ou en autres énergies, qui sont immenses et qui joueront bientôt un rôle encore plus décisif. La mise en valeur de cette énergie exigera un apport technologique massif, mais c'est précisément ce que le monde industrialisé peut maintenant offrir.

En outre, on peut rechercher d'autres formes de complémentarité en adaptant la technologie du nord aux produits du sud. Ainsi, le matériel fabriqué en Inde est, dans de nombreux domaines, bien mieux adapté aux conditions prévalant dans les pays en développement, pour lesquels il a été conçu. Ce qui fait souvent défaut, ce sont les dispositifs perfectionnés de contrôle de la qualité produits dans les pays développés. L'association de ces deux éléments permettrait d'obtenir des produits qui se vendraient très bien et offrirait une nouvelle possibilité de coopération entre leurs différents fabricants.

Même si ces nouvelles possibilités existent, la question demeure de savoir comment établir les liens nécessaires pour qu'elles puissent se concrétiser. A mon avis, ce pourrait être un des domaines d'action des banques de développement industriel. Il faut trouver de nouvelles méthodes pour qu'elles touchent les véritables candidats à la coopération dans les pays développés. Ceci a toujours posé un problème, et ce problème risque fort de se compliquer encore, dans la mesure où il faut maintenant faire intervenir des industries plus complexes. Pour cela on pourrait, entre autres, ne pas se contenter de faire appel aux institutions des pays industrialisés qui s'occupent essentiellement de développement, et rechercher le contact avec les organismes qui, dans ces pays, font le même travail que les banques de développement dans les pays du tiers monde.

Ayant acquis une nouvelle dimension technique, le problème s'est posé sur un plan économique et politique différent. A l'intérieur de l'Europe, les problèmes structurels de l'industrie ont dépassé les frontières nationales et sont devenus l'objet d'une politique mise au point au siège de la Commission économique européenne à Bruxelles. Comme peu de pays en développement présentent individuellement les conditions requises pour l'installation d'industries de haute technicité, une intégration et une coopération économiques au niveau de la région sont également indispensables. Cette identité d'intention permet une approche programmée et systématique du problème du transfert industriel profitable pour les deux parties.

On peut tirer plusieurs conclusions des considérations qui précèdent. Au cours des dix dernières années, les relations entre les banques de développement industriel ont été caractérisées par la recherche d'une assistance tech-

nique et de données d'expérience, ce que les réunions annuelles organisées par l'ONUDI ont beaucoup contribué à encourager et à systématiser. Pour les années 80, il convient sûrement d'établir un système de coopération analogue entre les banques de développement industriel du tiers monde et les institutions qui, dans les pays développés, sont responsables des programmes de financement industriel nationaux, par exemple Finance for Industry en Grande-Bretagne, la Canadian Federal Business Development Bank et bien d'autres encore. Toutefois, il ne faudrait plus recourir à des formes d'assistance dépassées, mais s'efforcer d'assurer le transfert organisé d'industries d'une région dans une autre.

Un tel programme ne peut toutefois réussir que s'il est fondé sur une coopération parallèle au niveau régional. Des groupements régionaux tels que l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE), la Communauté des Caraïbes (CARICOM), l'Association latino-américaine de libre-échange (ALALE), etc., doivent réexaminer leur politique de localisation des industries pour que leurs membres puissent devenir de véritables partenaires dans ce processus. Peu de pays pris individuellement sont à même de concrétiser leurs propres convictions ou d'offrir le marché requis pour réaliser leurs propres idées.

C'est bien entendu dans ce domaine que les banques de développement industriel et leurs associations régionales auront un rôle particulier à jouer et ce sont là les nouveaux défis qu'elles auront à relever dans les années 80. La CEE est prête à soutenir d'autres efforts d'intégration régionale, et les organismes de financement de ses Etats membres se sont déclarés prêts à prendre part à ces initiatives en matière de développement. De la même façon, on espère que les banques nationales de développement se donneront essentiellement pour tâche, dans les pays en développement, de favoriser le resserrement de la coopération régionale et de trouver des partenaires intéressés dans le tiers monde. La coopération durable instaurée entre les institutions de développement industriel et de financement dans les deux catégories de pays peut acquérir des dimensions nouvelles et se renforcer grâce au redéploiement des industries, vaste domaine que ces institutions n'avaient pas encore abordé véritablement jusqu'ici.

LE REDÉPLOIEMENT INDUSTRIEL ET LE RÔLE DES BANQUES DE DÉVELOPPEMENT

Secrétariat de l'ONUDI

Introduction

L'expression politique «nouvel ordre économique international» a une connotation économique et pragmatique plus progressiste que ne le pensent généralement les banques industrielles. Le modèle classique des relations commerciales internationales et l'interdépendance actuelle de la production industrielle dans le monde ne sont pas nécessairement incompatibles avec une interprétation moderne de la théorie des termes de l'échange. Le nouvel ordre économique international est fondamentalement un objectif accepté par tous, mais il ne constitue pas une méthode imposée. Les échanges internationaux de biens et de services et la spécialisation fondée sur les avantages comparatifs en matière de coût continueront à exister dans le système économique mondial. Cependant, le nouvel ordre économique international devra permettre d'atteindre l'objectif prévu, à savoir procurer, grâce à une industrialisation accrue et accélérée et grâce à un système stable d'échanges internationaux, des revenus et des avantages à la population mondiale dans son ensemble.

Les disparités de revenus et les inégalités dans la répartition des avantages sociaux sont devenues inacceptables à l'échelon tant national qu'international. Le processus d'aménagement international qui s'impose devra comporter un ajustement des coûts et des avantages de la production industrielle qui, grâce à une spécialisation croissante, devrait permettre d'améliorer les termes de l'échange pour de nombreux pays.

Dans un climat de croissance et d'optimisme économique et si tous bénéficiaient de possibilités égales d'accès aux ressources naturelles ou si un équilibre s'était instauré entre différents systèmes économiques, on pourrait compter sur les mécanismes du marché pour assurer efficacement la réalisation de cet objectif. Comme de toute évidence ce n'est pas le cas, on pourrait concevoir une nouvelle structure, qui serait mise en place par un organisme de planification auquel on confierait le soin d'élaborer un programme d'action détaillé. On pourrait aussi croire qu'un processus de production et de répartition conforme à un modèle mathématique pourrait permettre d'atteindre plus sûrement les objectifs économiques et sociaux que l'on s'est fixés. Malheureusement, cette «croissance économique équilibrée» n'existe pas. Car s'il était possible de la réaliser, le problème du sous-développement ne se poserait pas; de même, il n'y aurait pas de crises économiques, de récessions, de difficultés de balance des paiements, d'inflation, de chômage, de productions industrielles

désuètes. Toutefois, il n'y aurait pas non plus d'innovations, de technologies avancées, d'esprit d'entreprise et de progrès économique et social.

Pourtant, il faudra procéder à la restructuration de l'industrie mondiale si l'on veut que les pays en développement atteignent l'objectif de Lima, ce qui exigera entre autres une amélioration de l'accès aux marchés et un aménagement des politiques industrielles. L'ampleur des ajustements à réaliser est conditionnée par d'innombrables facteurs économiques et une multiplicité d'idéologies politiques dont l'éventail est extrêmement large, si l'on prend en considération les 150 Etats qui sont Membres de l'Organisation des Nations Unies. Jusqu'à présent, tous veulent parvenir à cet objectif au prix d'un minimum de perturbations et avec la participation des pays industrialisés tout autant que des pays en développement.

Redéploiement industriel

Une méthode de restructuration internationale à laquelle une importance particulière a été accordée lors des conférences internationales ces dernières années est le redéploiement industriel. La Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), dans sa résolution 131 (V) sur le protectionnisme et les aménagements de structure, et l'Assemblée générale, dans ses résolutions 3362 (S-VII) et 31/163, ont engagé les pays développés à encourager le redéploiement de certaines industries vers les pays en développement. Dans ces mêmes résolutions, il a été demandé à l'ONUDI d'élaborer des études, et notamment des recommandations sur des politiques visant à favoriser le redéploiement. Il convient de préciser dès le départ que le redéploiement des industries ne signifie pas nécessairement qu'une unité de production qui n'est plus compétitive dans un pays est démantelée pour être réinstallée dans un autre.

Si l'on admet que le concept de redéploiement se prête à toute une série d'interprétations, il est sans intérêt et même dangereux de décrire ce processus en termes absolus. Ainsi, la «relocalisation» peut ou non désigner un «transfert de technologie» ou un «redéploiement», que l'on peut considérer comme synonymes de «chômage» dans les pays industrialisés, mais pas nécessairement.

Quelques exemples permettent d'illustrer la diversité des interprétations données par divers gouvernements et entreprises auxquels on a demandé de faire connaître leur avis sur le redéploiement. Beaucoup entendent par là la création de filiales d'entreprises industrielles dans les pays en développement; d'autres l'envisagent en termes de transfert de technologie et de savoir-faire ou de vente de matériel, notamment de matériel d'occasion. Le redéploiement a été également compris, à tort, comme la formation de ressortissants des pays en développement ou la fourniture de services de gestion à ces pays. Par cette expression, les banquiers entendent généralement, semble-t-il, le transfert d'installations existantes ou des investissements en capital seulement.

Jusqu'à présent, à l'ONUDI, on a utilisé une définition très large du «redéploiement»: forme de coopération industrielle internationale pour le transfert de ressources visant à établir des capacités de production dans les pays en développement afin d'augmenter la part de ces pays dans la production industrielle mondiale, compte étant tenu, pour chacun d'eux, de la dotation en facteurs, de la qualification de la main-d'œuvre, des objectifs de développement et d'autres considérations socio-économiques (ID/B/199, par. 35). Selon cette définition, le redéploiement s'entendrait du transfert, par une entreprise industrielle implantée dans un pays développé, de capitaux, de technolo-

gies, de savoir-faire, de matériel et d'autres ressources dans un pays en développement pour y créer des capacités de production (ID/B/22, par. 6).

Le rôle des banques de développement industriel

Généralement, le redéploiement implique des décisions prises par l'entrepreneur dans le pays développé, la société ou le partenaire dans le pays en développement, le gouvernement du pays en développement et le gouvernement du pays développé. Ce sont les institutions de financement du développement industriel qui, comme d'habitude, servent d'intermédiaires.

L'ONUDI a fait des enquêtes auprès d'entrepreneurs de plusieurs pays développés pour déterminer s'ils seraient intéressés à participer à des activités de redéploiement vers les pays en développement et quelles seraient, le cas échéant, leurs motivations. Ces enquêtes ont donné des résultats positifs. Dans la quasi-totalité des sous-secteurs industriels, les entreprises considèrent le redéploiement comme un moyen de rationaliser leur production ou de mieux utiliser les ressources existantes.

La question se pose de savoir si un mandat a été assigné aux sociétés de financement du développement en matière de redéploiement. Voici, en bref, les activités qu'elles pourraient mener:

a) Aider au financement de projets de redéploiement par des prises de participation et des prêts, participer à des investissements dans des coentreprises et garantir les prêts accordés par des sources extérieures de financement;

b) Financer des projets de redéploiement par des méthodes de financement non conventionnelles, telles que le crédit-bail et les accords de paiement en produits, ou garantir les opérations de paiement en produits et de compensation;

c) Financer la commercialisation de produits manufacturés en provenance des pays en développement sur les marchés d'exportation;

d) Informer et, le cas échéant, aider, par l'intermédiaire de l'ONUDI, les entreprises intéressées des pays industrialisés en ce qui concerne les possibilités d'investissements dans les pays en développement et aussi renseigner les promoteurs des pays en développement sur leurs partenaires potentiels;

e) Amorcer le redéploiement d'industries entre pays en développement, notamment en intensifiant la coopération régionale;

f) Inviter les pays en développement à participer aux réunions de promotion des investissements organisées par l'ONUDI où une large place est faite au redéploiement industriel, comme dans le cas des réunions de promotion des investissements tenues à Brno (Tchécoslovaquie), Budapest (Hongrie), Helsinki (Finlande), Montreux (Suisse), etc.;

g) Participer à des réunions internationales de consultation et de négociation organisées par l'ONUDI sur certains secteurs industriels comme la sidérurgie, l'industrie des engrais, la fabrication du cuir, la production des huiles et graisses, les produits pharmaceutiques, etc.

Conclusion

Parue à l'occasion de la troisième Conférence générale de l'ONUDI (New Delhi, 21 janvier-8 février 1980), la publication intitulée *L'industrie à l'horizon 2000 - Nouvelles perspectives*, traite de l'objectif de Lima, ainsi que de la restructuration et du redéploiement nécessaires, et propose des recommandations concernant des programmes d'appui. Ces propositions, outre qu'elles

peuvent servir de principes directeurs pour la coopération future entre les institutions de financement du développement, recensent les difficultés auxquelles se heurtent les pays en développement pour tirer parti des avantages du redéploiement. Certains des problèmes qui se poseront vraisemblablement aux banques de développement industriel dans les années 80 pourraient ressortir dans une large mesure aux domaines du redéploiement et de la restructuration.

RÉSUMÉ DES DISCUSSIONS

En présentant les questions à examiner, le directeur du Service du programme de coopération en matière d'investissements du Programme de coopération Banque mondiale/ONUDI, a rappelé aux délégués que les pays en développement risquaient d'avoir à faire face à un énorme déficit extérieur, s'ils voulaient atteindre l'objectif de la croissance industrielle. On pouvait remédier à cela de diverses manières, notamment:

- a) En augmentant l'aide publique au développement;
- b) En augmentant la part de l'industrie dans le volume total de l'aide fournie actuellement;
- c) En recourant au financement compensatoire;
- d) En augmentant les ressources d'investissement des investisseurs étrangers privés de manière à pouvoir accroître la part des redéploiements à l'avenir.

Le redéploiement a été défini comme le «transfert, par une entreprise industrielle implantée dans un pays développé, de capitaux, de technologie, de savoir-faire, de matériel et d'autres ressources dans un pays en développement pour y créer des capacités de production».

Un représentant d'une banque de développement d'Argentine, parlant des expériences faites par l'institution dont il dépend, a fait observer qu'il y avait de bons mais aussi de mauvais exemples de redéploiement. Si les expériences faites avec une cimenterie et une autre usine chimique avaient été satisfaisantes, on ne pouvait pas en dire autant des expériences réalisées avec des usines d'automobiles. Alors que les premières nommées fonctionnaient bien, elles avaient entraîné des pertes considérables pour la banque et provoqué le mécontentement des consommateurs, du fait que les coûts unitaires étaient plus élevés, les modèles dépassés et les produits de moins bonne qualité. Pire encore, les entreprises automobiles redéployées avaient, de fait, amené son pays à adopter des lois protectionnistes.

Un directeur de banque de Côte d'Ivoire a indiqué que tous les projets de redéploiement prévus dans son pays faisaient l'objet d'un examen préalable par l'Office de promotion industrielle créé avec l'aide de l'ONUDI. Cet organisme examinait avec attention non seulement les conditions et modalités prévues pour le redéploiement de l'usine, mais également la pertinence de la technologie employée et les possibilités de réadaptation aux conditions locales.

Cependant, on attendait des entreprises redéployées qu'elles confient la fabrication de pièces peu compliquées à des entreprises locales. On encourageait également les entreprises redéployées à se constituer en coentreprises.

Les autorités gouvernementales examinaient les conditions et modalités de tous les projets de redéploiement ainsi que leurs aspects techniques, la Banque de développement se bornant à examiner la viabilité technico-économique et financière des projets et des entreprises pour lesquels on sollicitait son aide. L'Office de promotion industrielle ne s'occupait que des projets de petites et moyennes dimensions.

Un participant de la République-Unie du Cameroun a estimé qu'il fallait insister sur une participation des entrepreneurs locaux et sur la conclusion d'arrangements permettant d'associer et de former les homologues locaux à la gestion et au fonctionnement des entreprises redéployées. Beaucoup d'entreprises redéployées étaient peu disposées à accepter ces deux conditions préalables. Il a également plaidé en faveur d'une coopération étroite pour l'échange de données d'expériences et d'informations sur le fonctionnement des entreprises redéployées.

Un représentant d'une société d'investissement belge a indiqué que les visites d'entreprises et les rencontres avec des entrepreneurs organisées en Belgique par sa société à l'intention de représentants de banques de développement et d'organismes de planification avaient donné des résultats très encourageants, en permettant de préciser sur place des idées de projets et de conclure immédiatement quelques affaires. Sa société avait également fait beaucoup pour former des techniciens belges à la mise en place et à la gestion d'entreprises redéployées dans les pays d'accueil. L'orateur a mentionné plusieurs exemples de redéploiements d'usines réussis auxquels sa société avait participé, notamment en Equateur, en République-Unie du Cameroun et en Tunisie.

L'orateur a conclu en appuyant la suggestion émise par un participant du Royaume-Uni, selon laquelle les banques de développement des pays en développement devraient coordonner leurs efforts pour établir des relations de travail efficaces avec des organismes analogues des pays développés afin de favoriser le redéploiement industriel.

Un représentant d'une société de financement industriel indienne a fait observer que les pays en développement devraient se garder d'importer des matériels d'occasion sous couvert de redéploiement industriel. Il faudrait éviter soigneusement d'accepter des procédés obsolètes, des installations dépassées ou des usines ayant une capacité de production trop importante compte tenu des marchés locaux. De plus, il faudrait toujours faire en sorte que les techniciens locaux reçoivent une formation. A son avis, un des moyens d'assurer un fonctionnement satisfaisant de l'entreprise dans les conditions locales serait d'exiger que la firme donatrice prenne une participation dans cette entreprise.

Un autre représentant d'une banque indienne a fait observer qu'il faudrait, dans le choix des entreprises candidates au redéploiement, donner la préférence à celles qui seraient susceptibles d'avoir un effet multiplicateur et un effet d'entraînement sur l'économie locale. Il a également suggéré que les promoteurs étrangers des entreprises redéployées réinvestissent autant que possible leurs bénéfices dans le développement de ces entreprises, au lieu de les rapatrier entièrement. Cette attitude serait très appréciée par les pays en développement.

Un représentant de l'Office central suédois pour l'aide au développement (SIDA) a indiqué que son organisation favorisait le type de coopération sur le terrain examiné par le groupe. Ainsi, le SIDA accorde une assistance financière à un organisme d'un pays africain chargé de promouvoir la petite industrie locale pour lui permettre d'identifier des petits projets susceptibles d'être réalisés dans le cadre de coentreprises associant des entrepreneurs suédois et des entrepreneurs locaux. Ce système avait donné d'excellents résultats.

Groupe 6. – Rôle des banques de développement dans l'amélioration de la comptabilité et de la vérification des comptes

RÔLE DES BANQUES DE DÉVELOPPEMENT DANS L'AMÉLIORATION DE LA COMPTABILITÉ ET DE LA VÉRIFICATION DES COMPTES

Adolf J. H. Enthoven

Université du Texas, Dallas (Etats-Unis d'Amérique)

Nous nous proposons d'étudier les possibilités et les moyens d'améliorer la comptabilité et la vérification des comptes dans le cadre *a)* des activités (internes et externes) des banques de développement et *b)* de l'économie en général, ces deux domaines étant étroitement imbriqués. Dans les économies du tiers monde, on n'a guère conscience en général de l'importance que revêt une bonne gestion financière (comptabilité) et du rôle qu'elle peut jouer dans les activités des banques de développement et les activités économiques en général.

La comptabilité et son contexte

La comptabilité est, par définition et dans la pratique, un système de mesure documentaire ayant pour objet de produire, de vérifier et de diffuser les données pertinentes concernant les activités et les ressources aux niveaux micro et macro-économiques.

Le système comptable est composé de trois sous-systèmes qui, à leur tour, se divisent en sous-branches. Ces trois sous-systèmes sont les suivants: 1) comptabilité d'entreprise, 2) comptabilité publique et 3) comptabilité macro-économique ou comptabilité nationale. La vérification des comptes peut être tenue pour une branche distincte bien qu'elle pénètre chacun des sous-systèmes. La comptabilité d'entreprise se décompose en comptabilité financière et comptabilité de gestion ou comptabilité analytique. La comptabilité publique se divise entre l'administration, le budget et la fiscalité. La comptabilité macro-économique porte sur le revenu national, les échanges intersectoriels, la balance des paiements, les mouvements de fonds et le compte national de patrimoine. Tous ces sous-systèmes et branches sont liés entre eux, ce qui

influe sur l'évolution des systèmes, méthodes et pratiques comptables et sur la formation en la matière.

La comptabilité exerce aussi une influence sur la formation du capital et les mécanismes du marché financier. Les états financiers doivent être fiables et pertinents et faire l'objet d'une vérification interne et externe. Une bonne comptabilité de gestion facilite une évaluation et une allocation optimales des ressources. Une comptabilité et une vérification des comptes satisfaisantes contribuent à inspirer aux investisseurs une confiance suffisante pour qu'ils accroissent leurs apports de capitaux et aident à déterminer si ceux-ci sont bien employés. Une comptabilité appropriée est nécessaire aux niveaux micro et macro-économiques pour améliorer la formation de capital et l'acheminement des fonds; des changements ou des améliorations peuvent également s'imposer dans les domaines institutionnel, professionnel, juridique, technique et éducatif et dans celui de l'expertise comptable.

Il est souhaitable de pousser plus loin l'harmonisation ou la normalisation des pratiques comptables en vue d'améliorer la fiabilité et l'homogénéité de l'information pour les opérations internes et externes des entreprises, la comptabilité sectorielle et nationale et d'autres fins socio-économiques. L'actualisation des données, c'est-à-dire le calcul de valeurs actuelles, est un autre problème comptable dont il convient de se préoccuper dans la plupart des pays de manière à faciliter l'amélioration des analyses, des évaluations et du processus de prise des décisions. Les valeurs actuelles font souvent apparaître les coûts et les avantages les plus significatifs, ce qui permet de préserver l'intégrité du capital ou d'en accélérer la formation.

La comptabilité dans les pays du tiers monde et les possibilités d'amélioration

Dans la plupart des pays, la pratique de la comptabilité provient de l'obligation faite par la loi, ou le pouvoir économique, politique ou religieux, de rendre des comptes.

Les méthodes et les pratiques suivies en matière de comptabilité et de vérification des comptes dans les entreprises ont été fortement influencées par les lois sur les sociétés étrangères et par les ordonnances juridiques et fiscales et on leur a donné un caractère conservatoire. La comptabilité manque parfois d'homogénéité et de pertinence, tant en pratique qu'en théorie, de sorte qu'il est difficile de comparer les états financiers, de déterminer avec précision les moyens de financement nécessaires, de mesurer l'efficacité, d'élaborer des études de faisabilité (évaluation des produits) et d'établir des budgets. On se préoccupe peu des systèmes et procédures comptables et l'on ne fait parfois appel à des comptables professionnels que pour le calcul de l'impôt ou la tenue des comptes. La vérification des comptes peut donner lieu à des contrôles étendus et détaillés en raison surtout de l'absence de bons systèmes internes de contrôle et de vérification.

On ne voit souvent dans la comptabilité publique (par exemple, celle des entreprises publiques) qu'un moyen de rendre compte des recettes et des dépenses publiques. Les méthodes sont fréquemment périmées et ne font pas une place suffisante aux techniques d'évaluation et aux contrôles budgétaires rationnels. On n'attache pas assez d'importance à l'application de normes et de pratiques valables de la vérification des comptes pour la comptabilité publique, les activités de programmation et d'exécution et les entreprises publiques.

La comptabilité macro-économique dispose rarement d'une bonne base de données, par exemple pour la quantification et l'actualisation des valeurs. Les

comptables ne connaissent pas toujours les éléments indispensables à la comptabilité macro-économique pour ce qui est par exemple des mesures de la valeur ajoutée, des imputations et du calcul des valeurs actuelles.

L'enseignement et la formation sont également axés sur cette notion de comptes à rendre, tandis que la comptabilité, les systèmes et les procédures de gestion, les analyses de coût-utilité, les études de faisabilité, les contrôles, la comptabilité publique et l'examen du budget ainsi que la «comptabilité du développement économique» ne reçoivent pas l'attention qu'ils méritent. Il n'existe parfois pas de formation spécialisée à la comptabilité, ou bien l'on ne forme que des comptables généralistes. La formation d'experts comptables et de spécialistes de la comptabilité analytique et publique dans des établissements appropriés est parfois entravée par le manque d'enseignants qualifiés, de documentation et de matériel didactique. De nombreux instituts professionnels n'ont pas de programmes de formation et l'enseignement technique est parfois lui aussi négligé. La comptabilité ne jouit pas d'un grand prestige et les comptables sont souvent mal payés.

Il est donc indispensable d'améliorer «l'infrastructure» de la comptabilité. Des progrès s'imposent dans les domaines suivants:

a) *Professionnel et institutionnel.* Un institut spécialisé qui fonctionne bien et mène des activités dans des disciplines connexes est nécessaire pour revaloriser le statut des comptables, pour mettre au point et faire appliquer des normes comptables (par exemple, en ce qui concerne la vérification des comptes) et pour diffuser l'information. Il faut également créer une institution chargée de développer les activités concernant les normes de comptabilité et de vérification des comptes, la déontologie, la formation professionnelle et le recyclage, la recherche, la documentation et l'échange d'informations. Les banques de développement peuvent favoriser efficacement les progrès à accomplir sur les plans professionnel et institutionnel, tant directement qu'indirectement.

b) *Légal et statutaire.* Il s'agit de lever toute ambiguïté. Une loi sur les sociétés ou sur la comptabilité doit préciser la portée économique, l'objet et le contenu des états financiers ainsi que les méthodes à suivre en matière de classification, d'actualisation et d'évaluation. Une loi sur la comptabilité peut définir les conditions à remplir et les contrôles requis, les exigences à respecter en matière d'agrément, les normes pour la comptabilité et la vérification des comptes, les informations à fournir à l'administration, etc.

c) *Respect des critères et des normes comptables.* Les banques de développement peuvent faire pression pour obtenir que les normes, les méthodes et les pratiques comptables soient bien conçues et respectées. Elles peuvent influencer sur les systèmes de planification et de contrôle financiers des entreprises qu'elles financent ou avec lesquelles elles sont en contact et veiller à ce que les comptes soient vérifiés convenablement. Les banques de développement pourraient éventuellement créer des «services de développement de la comptabilité» indépendants à l'intention de leurs clients actuels et potentiels ainsi que de partenaires extérieurs.

Sous toutes ces exigences d'amélioration apparaît le besoin d'un «inventaire comptable» portant sur le personnel disponible par secteur et par fonction et sur les éléments législatifs, institutionnels et éducatifs connexes. A partir de cet inventaire et d'un recensement des besoins, on pourrait procéder à une «planification comptable» portant sur les aspects éducatifs, institutionnels, juridiques et professionnels de la question. Il sera nécessaire de préciser, dans chaque cas, la formation à assurer et son évolution par niveaux, fonctions et types, selon trois catégories: supérieure, intermédiaire et inférieure. Il faut

définir les exigences à respecter en matière de contrôle et d'agrément, de même que les divers types de formation requis (formation universitaire, en institut, technique et professionnelle). La formation en institut exige une bonne infrastructure institutionnelle (professionnelle) couvrant les divers domaines de la comptabilité. Il conviendrait de promouvoir des «centres de développement de la comptabilité» chargés de transmettre des connaissances théoriques et pratiques aux secteurs privé et public. De tels centres pourraient être mis en place aux niveaux national ou plurinational. Ils devraient aussi s'occuper des aspects de la question qui ont trait à l'administration, à la recherche, à la publication d'ouvrages et à la diffusion de l'information.

Le rôle de la comptabilité dans les banques de développement

Il faut distinguer *a)* la comptabilité interne dans les banques de développement, *b)* la comptabilité dans les entreprises financées par les banques de développement, et *c)* les tâches de comptabilité générale dans le système économique. Pour ce qui est de la comptabilité dans les banques de développement, il faut:

a) Définir clairement une politique et des procédures comptables. Celles-ci doivent couvrir la comptabilité financière, l'établissement des budgets, la gestion et les systèmes. Les directives devraient être harmonisées. Il convient d'établir des manuels de comptabilité appropriés pour les banques de développement, de préférence avec le concours des autres pays de la région et en coordination avec eux;

b) Former le personnel aux systèmes et aux méthodes comptables. Il est souhaitable d'organiser, localement ou régionalement, des cours de formation accélérée d'une durée de trois à six semaines sur la comptabilité (gestion financière) dans les banques de développement. Ces cours devront porter sur les questions suivantes: études de faisabilité et analyses de coût-utilité; établissement d'évaluations et de rapports financiers; comptabilité et vérification des comptes à l'aide d'ordinateurs; rôle des contrôleurs, établissement des budgets, questions réglementaires, tendances internationales et régionales en matière de comptabilité; valorisation de la profession, etc. Les banques régionales de développement et les organisations internationales pourraient mener à bien ou appuyer de tels programmes. Les «centres de développement de la comptabilité» pourraient aussi assurer le perfectionnement et le recyclage des comptables.

La comptabilité dans les entreprises financées par les banques de développement

Une banque de développement bien gérée aux plans financier et administratif servira d'exemple aux entreprises qu'elle finance, et son personnel pourra aider les comptables de ses clients à améliorer leurs systèmes et leurs pratiques. Les banques de développement pourraient établir, à l'intention des entreprises, des imprimés et des procédures normalisés pour leur comptabilité financière et de gestion, leur budget, leurs systèmes et méthodes comptables, etc. Ces activités pourraient être menées dans le cadre des études de préfinancement (faisabilité), à titre de projets d'assistance technique, ou bien être financées sur les projets proprement dits.

Un système comptable qui fonctionne bien facilite la vérification des comptes et contribue à en réduire le coût. Il existe généralement une relation inverse entre le système de comptabilité et l'étendue de la vérification des

comptes. Cette dernière devrait, elle aussi, donner lieu à un rapport détaillé, et les banques de développement pourraient insister pour que l'on emploie un système adéquat de contrôle et de vérification, et pour que soient établis des états financiers et des analyses de coûts tenant compte des données et bilans passés et prévus (pro forma).

Il est nécessaire que les études de faisabilité relatives à des projets se conforment à un schéma standard. Ces études doivent indiquer et chiffrer systématiquement les coûts et avantages (directs et indirects) des projets. Une analyse comptable macro-économique ou sectorielle devra faire partie intégrante de ces études. Celles-ci devront être reliées à une analyse des échanges intersectoriels. Toutes ces activités entrent dans la sphère de la comptabilité.

Rôle des banques de développement en matière d'assistance technique

Le rôle des banques de développement en matière d'assistance technique a deux composantes, l'une interne et l'autre externe. Pour ce qui est de cette dernière, elles peuvent demander que l'on institue des systèmes adéquats, que l'on préserve des rapports de vérification des comptes, etc. Elles pourraient établir la liste des cabinets comptables susceptibles d'offrir ce type d'assistance et aussi mettre en place leurs propres services de comptabilité pour répondre aux besoins locaux ou régionaux d'assistance.

Au plan national, il faudra s'attacher surtout à stimuler le développement des activités concernant la profession de comptable/commissaire aux comptes, l'institut de comptabilité, la législation, la formation et l'enseignement, l'échange d'informations et la recherche-développement. Les banques de développement peuvent participer directement au développement et au financement de ces activités ou les favoriser indirectement en jouant le rôle de vecteur ou de catalyseur. Les institutions internationales et régionales de développement ont un rôle primordial à jouer à cet égard. Les banques de développement pourraient constituer des équipes d'évaluation chargées de définir les meilleurs moyens de mettre en place l'infrastructure comptable nécessaire au pays. Elles pourraient aider à évaluer les normes de comptabilité et de vérification des comptes, les lois sur la comptabilité et le système des rapports. Les banques de développement pourraient collaborer étroitement avec les autorités chargées de la réglementation et des établissements d'enseignement et, partant, être les catalyseurs du changement.

Moyens d'améliorer la comptabilité dans le tiers monde

Les efforts faits par les banques de développement en vue de l'amélioration de la comptabilité doivent être activement encouragés. Les améliorations à apporter sont de nature méthodologique, professionnelle et éducative et peuvent comprendre des éléments internes, externes et mixtes. Les éléments internes de soutien sont notamment les suivants: élaboration d'un schéma pour l'inventaire et le plan comptables, améliorations requises sur les plans professionnel et institutionnel, appui gouvernemental, mise au point de normes, de pratiques et d'un programme de formation. Ils pourront requérir divers moyens externes et mixtes (centres régionaux ou internationaux de développement de la comptabilité, corps de spécialistes pour la fourniture de services comptables, aide aux instituts et cabinets de comptabilité étrangers, échange de personnel technique, d'enseignants et de documentation). Il sera également nécessaire de

rehausser le niveau de diverses catégories de spécialistes de la gestion financière.

Il convient de rechercher une meilleure coordination internationale et régionale, ce qui pourrait justifier la création d'un institut international de comptabilité du développement appelé à jouer le rôle de centre d'échange d'informations ou d'association pour le développement de la comptabilité économique. Des institutions internationales et des organismes régionaux et locaux de développement, de instituts de comptabilité, des offices gouvernementaux et des fondations pourraient aider à financer ces programmes.

Conclusions

Dans de nombreuses économies du tiers monde la comptabilité et la vérification des comptes n'ont pas reçu l'attention qu'elles méritent. Ces économies n'ont peut-être pas pu se familiariser suffisamment avec les connaissances et les innovations relatives aux divers systèmes, méthodes et pratiques comptables, à la vérification des comptes, et à leur enseignement. Des progrès devront être accomplis à trois niveaux: banques de développement, clients des banques de développement et niveau national. Il conviendrait peut-être de mettre en place pour l'organisation de la comptabilité, un cadre approprié qui couvre toute l'infrastructure de cette activité, par exemple dans les domaines de l'enseignement, de l'administration et du développement de la comptabilité.

Les banques de développement peuvent faciliter ces améliorations:

a) En instituant des systèmes et des pratiques satisfaisants de comptabilité financière et analytique dans leurs propres agences et dans les organismes avec lesquels elles sont en contact;

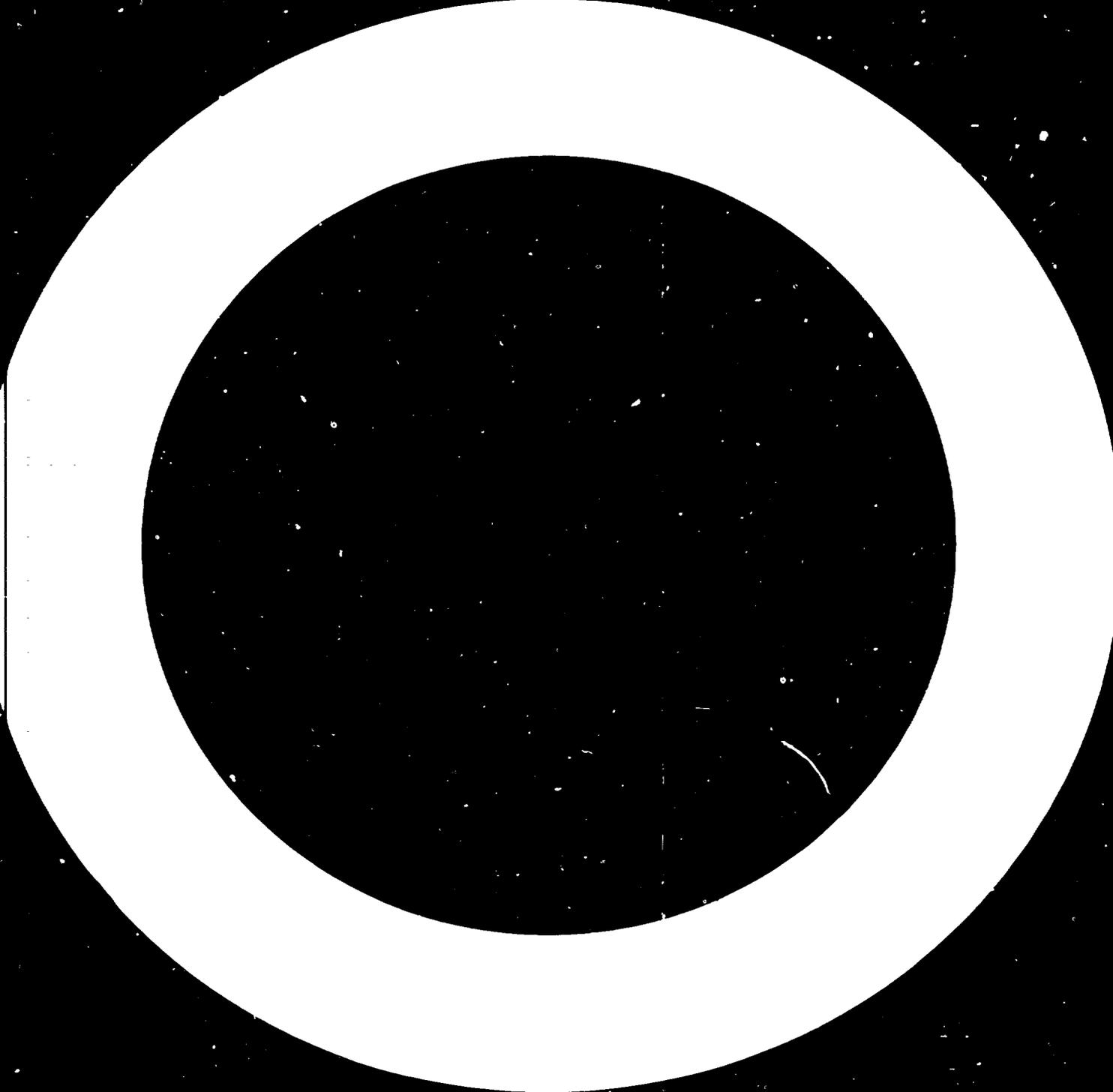
b) En demandant aux entreprises qu'elles financent d'employer des méthodes et des procédures efficaces de comptabilité et de vérification des comptes;

c) En encourageant les activités relatives aux systèmes comptables nationaux et régionaux, aux normes de vérification des comptes, aux questions institutionnelles et professionnelles, à la formation, etc.

Les banques de développement devraient évaluer soigneusement les fonctions qu'elles remplissent, directement et indirectement, en ce qui concerne les entreprises et sur le plan national, et prendre les mesures qui s'imposent. Elles pourraient et devraient jouer un rôle très efficace dans l'amélioration des pratiques comptables à tous les niveaux et dans tous les secteurs de l'économie. Elles devraient s'attacher à faire connaître les moyens dont elles disposent à cette fin, avec l'aide d'organisations régionales et internationales s'occupant du développement.

Deuxième partie

DIVERSIFICATION DES ACTIVITÉS
DES BANQUES DE DÉVELOPPEMENT



A. – Sessions plénières

DÉFINITION, ÉLABORATION ET PROMOTION DES PROJETS

Baldev Pasricha

Président, Industrial Finance Corporation of India

Les pays dont les banques de développement sont représentées au présent colloque ont des caractéristiques très diverses. Ils se distinguent les uns des autres par leur histoire, leur culture, leur stade d'industrialisation et de développement économique, leur dotation en ressources naturelles et bien d'autres éléments.

La structure interne des banques de développement est aussi variée que le milieu où elles opèrent. Il n'y a donc pas deux banques de développement qui soient identiques. Toutes, pourtant, sont considérées comme un moteur du développement économique et ont pour tâche d'accélérer la croissance de l'économie d'une manière conforme aux objectifs, aux plans et aux priorités du pays; la définition, l'élaboration et la promotion des projets les intéressent donc au premier chef.

Un projet pour lequel on sollicite le concours d'une banque de développement représente à la fois un risque et une étape dans la réalisation des objectifs socio-économiques. En dehors des considérations macro-économiques, la banque de développement étudie le projet qui lui est soumis, en tenant compte de plusieurs facteurs: la viabilité technique, financière et économique; l'expérience et l'intégrité des promoteurs, de même que leur participation financière au coût du projet; l'efficacité et la compétence des gestionnaires; les retombées socio-économiques que l'on attend du projet; son apport au développement culturel; les possibilités d'emplois qu'il offre; ses effets bénéfiques sur la balance des paiements; la charge qu'il fera peser sur les rares capitaux nationaux et réserves de change ainsi que sur les équipements d'infrastructure; ses liens avec les autres secteurs de l'économie; sa contribution au perfectionnement des compétences locales, à la mise en œuvre de la technologie autochtone ou à l'assimilation d'une technologie étrangère; son potentiel de diversification; sa solidité en cas d'une dégradation du marché provoquée par l'évolution des goûts du consommateur, l'action des pouvoirs publics, la conjoncture internationale, l'apparition de produits de remplacement, etc. Un projet est d'autant meilleur qu'il satisfait à un nombre plus élevé de ces critères.

Il importe d'améliorer au maximum les projets avant de les soumettre à une banque de développement. Lorsqu'on est à même de déterminer, eu égard à l'environnement qui sera le sien, les caractéristiques que devra présenter un bon projet, on peut l'évaluer correctement. Cela vaut particulièrement pour les

projets présentés par des entrepreneurs débutants, qui connaissent encore mal les exigences des banques de développement.

On peut se demander comment une banque de développement doit s'y prendre pour utiliser au mieux ses connaissances, son expérience et ses ressources en vue de multiplier le nombre des projets de qualité. La première chose à faire est d'étudier et d'évaluer l'opportunité et l'efficacité des mesures déjà prises pour encourager l'industrialisation. Dans un second temps, il faut définir clairement les principales lacunes à combler.

On implante une infrastructure avant de lancer des projets industriels. L'aménagement des terrains, l'adduction d'eau et d'électricité, la mise en place de moyens de transport et de communication et d'instituts de formation industrielle créent un climat propice aux projets industriels. Dans le domaine financier, des institutions spécialisées et ce qu'on appelle des «activités de promotion» sont également indispensables.

Il faut souligner, d'une part, la nécessité d'une stratégie de développement industriel plus large, d'autre part, l'importance de l'infrastructure physique et institutionnelle; il va de soi qu'une banque de développement ne saurait, isolément, se charger de définir, d'élaborer et de promouvoir un projet.

Il s'agit de savoir tout d'abord comment la banque va s'y prendre pour définir un projet. Nous donnerons ici quelques éléments de réponse:

a) Il peut être intéressant, au départ, de voir s'il y a lieu de remplacer certaines importations par des productions nationales. Certes, cette substitution n'est pas toujours opportune mais il est fort possible qu'un nombre de produits importés puissent être fabriqués dans le pays moyennant l'importation, le cas échéant, des équipements, des connaissances techniques et des matières premières nécessaires;

b) Un examen de la liste des matières premières que le pays exporte pourrait aussi suggérer des projets d'exportation. Il s'agirait en ce cas d'exporter des produits semi-manufacturés ou finis au lieu de matières premières ou d'accroître la valeur ajoutée des exportations;

c) L'élargissement du marché intérieur de nombreux biens de consommation détermine les possibilités de développer les industries manufacturières et les industries de transformation. La définition des grandes lignes d'un projet doit alors être suivie par une étude de marché, la réalisation d'une étude préliminaire ne s'impose que lorsque les perspectives de commercialisation semblent bonnes;

d) Une autre méthode consiste à explorer, par le biais d'études sectorielles, les possibilités de projets qui semblent prometteuses. La disponibilité à long terme des matières premières locales, les perspectives du marché, les aspects technologiques, les résultats obtenus par les unités de production industrielle dans le secteur considéré, l'existence de machines et de matériel ainsi que les coûts de fabrication peuvent faire l'objet d'une étude intégrée permettant de cerner les possibilités nouvelles d'investissement;

e) Il faut s'attacher à identifier des projets pouvant être mis rapidement sur pied, la réalisation de cet objectif garantissant le succès des efforts tendant à définir des projets plus ambitieux.

Les fonds qu'une banque de développement consacre à la définition systématique de projets constituent un investissement qui laisse espérer de bons dividendes. Aussi bien faut-il évaluer avec soin les dépenses qu'entraîne ce travail de définition - y compris les coûts salariaux, et suivre de près sa progression.

Par ailleurs, l'élaboration d'un projet consiste à transformer une simple

proposition en un projet bancable. Elle exige des compétences en divers domaines - ingénierie, étude de marchés, finances et économie.

Le passage d'une idée de projet à un projet bancable se fait progressivement. Toutes les idées de projet ne se transforment pas nécessairement en projets bancaables. Il faut établir au préalable des études de préfaisabilité, des études technico-économiques, des études de faisabilité et des rapports détaillés.

Devant l'ampleur de la tâche, il est naturel qu'une banque de développement s'assure le concours de consultants et de spécialistes de l'industrie considérée. Mais pour tirer le meilleur parti de leurs services, la banque doit disposer elle-même d'un personnel qualifié et expérimenté.

S'il lui est difficile d'obtenir ces services, la banque de développement peut envisager de créer en son sein une division spécialisée d'études techniques industrielles. Cependant, une banque de développement qui se charge d'élaborer des projets risque, même si elle obtient de bons résultats, de s'écarter des objectifs et des fonctions qui lui ont été initialement assignées; une telle négligence peut coûter cher. En outre, elle peut éprouver des difficultés à évaluer en toute impartialité ses propres activités d'élaboration des projets.

Reste ensuite à mettre en œuvre le projet. La création d'une entreprise industrielle saine exige deux conditions: un bon projet et un bon promoteur. Un bon projet confié à un promoteur de second ordre échouera probablement, de même qu'un bon promoteur s'efforçant de mettre en œuvre un projet mal conçu. La promotion consiste donc avant tout à associer durablement un bon projet et un bon promoteur, le «liant» étant le financement, le contrôle ultérieur et l'orientation.

Il faut chercher un promoteur énergique, fortement motivé et possédant l'expérience professionnelle voulue ou une grande compétence de gestionnaire. On suppose qu'il aura un intérêt financier personnel dans le projet. Il est possible que la banque de développement ou un organisme intéressé apporte un capital d'amorçage ce qui pourrait inciter les entrepreneurs dont les ressources sont relativement modestes à devenir promoteurs de projets, multipliant de ce fait le nombre de candidats éventuels.

Les banques de développement ont plusieurs moyens d'encourager les nouveaux promoteurs. Elles peuvent leur offrir gratuitement des services de consultation, leur fournir à des conditions avantageuses des fonds pour l'élaboration du projet et prévoir une participation au capital pour mieux les motiver. Outre l'assistance habituelle, c'est-à-dire l'octroi de prêts en monnaie locale ou en devises et de diverses garanties, les banques de développement peuvent attirer les promoteurs en leur offrant des services spéciaux, par exemple des services de courtage pour mobiliser les capitaux locaux et arranger des prêts en devises. Les banques de développement peuvent aussi aider les promoteurs à obtenir les autorisations officielles nécessaires et la collaboration de certains organismes.

Il y a une méthode encore plus directe pour aider le futur promoteur. C'est ce que l'on appelle en Inde le secteur mixte: un projet, mis sur pied par une banque de développement, associée, plus ou moins à égalité, celle-ci et le promoteur privé - ces deux partenaires détenant ensemble 51% du capital, le reste étant financé par souscription publique. Il est entendu que la gestion courante du projet incombe au promoteur privé, aux termes de l'accord relatif au secteur mixte, conclu entre la banque de développement et ce promoteur. Bien que ce dernier ne détienne que 25% du capital, il garde le contrôle du projet. Si la banque de développement n'était pas son partenaire, le promoteur

serait obligé de prendre une participation beaucoup plus importante pour garder ce contrôle.

La formule du secteur mixte a permis de créer en Inde de nombreux projets de taille moyenne. Le succès dépend du promoteur privé choisi comme partenaire. Si celui-ci n'est pas à la hauteur, la banque de développement ne peut qu'essayer de le remplacer par un autre promoteur privé.

Par ailleurs, la viabilité de la banque de développement elle-même doit être prise en compte. Si une banque de développement a lancé plusieurs projets qui marchent mal, sa viabilité financière et donc sa capacité à se procurer des fonds risquent d'en pâtir.

Lorsqu'une banque de développement tient le rôle du promoteur, elle doit le faire en tant que personne morale distincte, dotée d'un système de gestion et de financement bien défini. L'entreprise industrielle qu'elle a établie devient une opération à part, gérée par la banque de développement jusqu'au moment où elle peut fonctionner effectivement. Une fois cet objectif atteint, il y a deux possibilités: trouver un promoteur privé qui, soit se chargera totalement du projet, soit acceptera de le gérer comme un projet du secteur mixte.

Les banques de développement peuvent jouer un rôle tout aussi important dans la promotion de la petite industrie. Les méthodes utilisées pour définir et élaborer des projets sont très semblables. Cependant, les entrepreneurs qu'il faudra sélectionner pour assurer le développement de la petite industrie devront être beaucoup plus nombreux. Il est possible qu'il faille modifier un peu le dispositif logistique, car il peut s'avérer nécessaire de décentraliser largement la structure organisationnelle. A cet égard, on attend beaucoup des programmes de formation d'entrepreneurs, lancés par les banques de développement, partout dans le monde. Il faudra définir des groupes cibles d'entrepreneurs et faire appel aux organisations locales pour mettre au point les programmes de formation et de perfectionnement conçus spécialement à l'intention des ces groupes.

Les diverses étapes de la réalisation d'un projet que l'on a évoquées, c'est-à-dire la définition, l'élaboration et la promotion, sont indissolublement liées par la logique et les objectifs de l'entreprise industrielle. La méthode d'approche retenue et les voies suivies aux divers stades du projet n'aboutiront aux résultats souhaités que si l'on ne perd pas de vue toutes les interrelations en jeu.

INSTITUTIONS DE FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT ET SYSTÈMES BANCAIRES POLYVALENTS

P. Mistry

Groupe SVG (Philippines)

C'est au début des années 50 que le financement du développement a pris réellement son essor, lorsque la Banque mondiale a accordé des prêts à deux institutions d'Ethiopie et de Turquie. A la fin de la décennie, la Banque mondiale était devenue le défenseur enthousiaste des institutions privées de financement du développement (IFD). Elle y avait vu un moyen possible de favoriser la croissance, dans les économies en développement, des nouvelles entreprises du secteur industriel et, à un degré moindre, des secteurs des transports, du tourisme et des mines. Elle considérait aussi les IFD comme des catalyseurs du développement du marché des capitaux du tiers monde.

Pendant la première Décennie du développement, qui couvre les années 60, de nombreuses IFD privées ont été créées et aidées en Asie, en Amérique latine en Europe et au Moyen-Orient.

A la fin des années 60, on s'est rendu compte qu'il serait restrictif de n'acheminer les transferts de ressources que par le biais des IFD privées qui, à elles seules, ne seraient pas en mesure de couvrir les besoins en crédits à long terme d'un nombre croissant d'emprunteurs acceptables et méritants des pays en développement, et la preuve n'avait pas encore été faite que ces institutions pouvaient favoriser le développement des capitaux dans le tiers monde.

Pendant la deuxième Décennie du développement, au cours des années 70, une proportion croissante des ressources des institutions de financement multilatéral a été acheminée vers les grandes banques de développement du secteur public, en Asie, en Amérique latine et en Europe. De nombreuses institutions, publiques et privées, ont également été créées en Afrique. L'accroissement de ce flux financier a permis de mettre plus de ressources à la disposition d'une gamme plus étendue d'industriels et d'entreprises commerciales des pays en développement. Toutefois, il a peu fait pour favoriser le développement du marché des capitaux ou celui du secteur financier.

Au début de la troisième Décennie du développement, il semble que les grandes institutions publiques soutenues par les gouvernements se maintiendront. La survie et la croissance des institutions privées plus petites et vulnérables, ainsi que celles des institutions publiques déjà anciennes, dépendent de leur aptitude à résister aux pressions suivantes:

a) D'autres sources se révéleront intéressantes ou nécessaires, à mesure que les sources traditionnelles, telles que Banque mondiale, banques régionales de développement et institutions d'assistance bilatérale, se tariront;

b) Elles doivent élargir la gamme de leurs services financiers, afin de

demeurer concurrentielles par rapport aux autres institutions financières et de satisfaire les besoins financiers de plus en plus complexes de leurs propres emprunteurs, dans un monde caractérisé par des taux de change et d'intérêt flottants:

c) Leurs institutions financières offrent des services financiers concurrentiels propres à satisfaire les besoins de plus en plus complexes de leurs emprunteurs:

d) Une diversification plus grande des divers instruments et avoirs financiers disponibles sur les marchés des capitaux des pays en développement deviendra nécessaire afin de couvrir les différents besoins des épargnants.

Manifestement, les IFD ne pourront pas toutes résister à ces pressions dans la même mesure; nombre d'entre elles n'auront peut-être pas à le faire avant la prochaine décennie, mais la réaction des IFD plus anciennes, en particulier des institutions privées, dans les pays semi-industrialisés à revenu moyen ou faible fournira des exemples et créera des précédents.

La nécessité de diversifier davantage les appels de fonds et les services financiers offerts par les plus anciennes IFD d'Asie, d'Amérique latine et d'Europe n'est pas contestée. Nombre de ces institutions ont élaboré des programmes de diversification opérationnelle au cours des trois à cinq dernières années avec des résultats variables.

Dans l'Asie du Sud-Est, presque toutes les IFD privées anciennes ont des filiales financières qui se spécialisent dans différentes branches: crédit-bail, services d'investissement, fonds mutuels et fonds fiduciaires, banques d'acceptation, complexes industriels et création d'usines, courtage des valeurs et conseils en gestion. A Singapour, une petite IFD est devenue en 10 ans seulement une force financière formidable, assurant toute une gamme de services bancaires et financiers.

Dans l'Asie du Sud-Est et dans quelques autres régions, les IFD prennent également la tête du mouvement pour créer des institutions de financement de logements et de crédit hypothécaire.

Il est inévitable que la diversification financière des IFD se poursuive. La question n'est donc pas de savoir si elles se diversifieront, mais de quelle façon et quand?

Les institutions essentielles, qu'il s'agisse de banques commerciales, de banques de développement, de banques d'investissement ou de sociétés financières, sont toutes, en principe, capables de constituer le noyau de grandes concentrations financières, qui pourraient devenir des banques universelles monolithiques. Des services spécialisés pourraient conserver une identité opérationnelle distincte et fonctionner comme conglomérats sous une raison sociale unique.

Par rapport à d'autres types d'institutions de financement nationales dans les pays en développement, les IFD sont avantagées pour anticiper le jeu des forces évolutives et des pressions concurrentielles et pour y répondre. Elles disposent d'un personnel qualifié, capable de planifier à long terme, et sont probablement mieux placées pour apprécier les liens entre les diverses institutions du secteur financier.

Au cours d'une autre conférence qui a eu lieu le mois dernier en Asie, j'ai donné à entendre que certaines des directions d'IFD anciennes étaient désormais bien établies et avaient acquis une réputation. Je voulais suggérer que la prétention n'était pas de mise lorsqu'il s'agissait de comprendre l'évolution des techniques financières.

Leur aptitude à prévoir et à diversifier donne aux IFD un avantage, mais

c'est nettement l'inverse quant aux ressources financières. Même les IFD anciennes dépendent trop des sources de crédits à long terme à des conditions de faveur pour la partie étrangère de leurs opérations, qui représente 70 à 90% du total. Plusieurs IFD d'Asie, d'Europe et d'Amérique latine peuvent obtenir des crédits étrangers aux conditions du marché mais, sans garantie du gouvernement, il est peu vraisemblable qu'elles puissent le faire avec les mêmes échéances, au même coût et pour les mêmes montants. A supposer que le remplacement total des crédits aux conditions du marché par des crédits à des conditions de faveur soit possible, le fait que, pour presque toutes les IFD, le taux d'intérêt est fixé de façon autoritaire ferait du remplacement total une opération inintéressante du point de vue financier.

Sur le plan intérieur, les IFD ont contracté l'essentiel de leurs emprunts au taux du marché. Les IFD publiques sont très nettement avantagées par rapport à leurs homologues privés, car elles ont eu accès aux ressources nationales à long terme, souvent avec des échéances plus longues et à moindres frais. Toutefois, elles n'occupent que le second rang comme agents mobilisateurs des ressources locales. C'est pourquoi ni les IFD publiques ni les IFD privées ne retiennent autant l'attention que les autres ayants droit.

Le système bancaire polyvalent semble s'imposer à la lumière des hypothèses ci-après:

a) Pour les IFD anciennes, l'accès aux fonds étrangers obtenus à des conditions de faveur va être réduit au cours des années 80;

b) Le remplacement total par des crédits étrangers aux conditions du marché ne sera ni possible ni financièrement réalisable pour la plupart des IFD;

c) La pénurie de ressources et d'opérations, qui en résultera, ne sera pas compensée par les opérations financières nationales, si les IFD sont contraintes de n'occuper que le second rang pour mobiliser des fonds sur le marché national.

De nombreuses IFD devront donc choisir entre les deux possibilités suivantes: ou voir l'ensemble de leur assise opérationnelle se rétrécir peu à peu ou s'intéresser à la mobilisation d'autres types de crédits d'origine étrangère et nationale, en tant qu'agents de mobilisation primaires et non plus secondaires.

Bref, pour survivre, pour grandir et pour répondre à l'attente de leurs actionnaires, les IFD anciennes n'auront d'autre choix que de devenir des banques commerciales.

Jusqu'à présent, à quelques exceptions près, comme à Singapour, les IFD ne sont pas en général diversifiées dans le secteur bancaire. Elles ont, par contre, diversifié leurs activités dans le secteur du financement non classique, et ceci pour plusieurs raisons:

La première est que de nombreux gouvernements ont déconseillé aux IFD de s'intéresser au secteur commercial. Dans de nombreux pays en développement, à l'heure actuelle, il est difficile pour une institution financière d'obtenir une licence de banque commerciale ou même l'autorisation de prendre des dépôts. La deuxième raison est que les IFD peuvent hésiter à empiéter sur le territoire des banques commerciales alors qu'elles-mêmes ont déjà le monopole du crédit à long terme. La réaction des banques serait brutale et peut-être irrépressible. Toutefois, les IFD anciennes dans les pays à revenu moyen n'ont plus ce monopole, et il est probable que les autres n'en jouiront plus longtemps. Dès que les banques internationales importantes et les centres monétaires ont eu accès aux marchés régionaux, d'Amérique latine, d'Asie, d'Europe et du Moyen-Orient et de quelques pays d'Afrique, la concurrence est devenue

plus àpre. Ces grands établissements internationaux ont d'excellentes possibilités pour le financement des projets. Tout en continuant à attacher de l'importance aux garanties, ils prennent plus rapidement des décisions, répondent mieux aux désirs des clients, sont moins rigides sur le chapitre des relations avec eux et plus aptes à leur fournir un ensemble de services, depuis les facilités de découvert jusqu'à l'assurance des éléments d'actif. Outre qu'elles ont parfois surclassé les IFD, les banques internationales ont stimulé les banques commerciales locales. Alors qu'elles se contentaient autrefois de coopérer avec les institutions de prêts à long terme, les banques locales ont renforcé leurs moyens dans ce domaine et s'occupent activement du financement de projets et d'assistance globale. Compte tenu des compétences de leur personnel et de leur attitude au sujet de la garantie, elles ne constituent pas encore une menace véritable pour les IFD. La troisième raison est que les liens étroits entre la plupart des IFD anciennes et leurs créanciers traditionnels à des conditions de faveur (comme la Banque mondiale) peuvent contrarier l'évolution vers le système bancaire commercial. D'une certaine façon, le développement est devenu bien mieux considéré que le commerce.

En effet, les banques de développement étaient censées:

- a) Faire tout le travail difficile pour choisir les bons projets;
- b) Prendre des risques sans insister sur des garanties trop importantes;
- c) Aider les clients, en toutes circonstances;
- d) Se préoccuper de l'influence économique, des recettes de change et des conséquences sur l'emploi.

Quant aux banques commerciales:

- a) Elles prenaient les dépôts qui leur étaient confiés par les pauvres pour prêter aux riches;
- b) Elles ne se préoccupaient pas trop de l'utilité des projets, pourvu qu'il y ait une garantie;
- c) Elles n'accordaient guère d'attention à la discipline financière;
- d) Elles consentaient des prêts avec des marges excessives seulement aux meilleurs clients;
- e) En cas d'échec, elles exécutaient le débiteur et s'appropriaient les bénéfices.

Il semble qu'une banque devrait commencer par se spécialiser dans le développement avant de se tourner complètement vers les opérations commerciales et il est souhaitable que cette évolution soit aussi rapide que possible. La quatrième raison est qu'à une époque précédente de leur évolution, et quelquefois plus tard, plusieurs IFD anciennes ont constaté que, pour devenir rapidement des banques importantes, elles manquaient gravement de ressources dans le domaine de la gestion et du personnel. Leur capacité à engager et à intégrer un nombreux personnel et à contrôler et gérer une banque commerciale dynamique était restreinte.

La création d'un lien bancaire direct avec une vaste infrastructure nationale de dépôts est un impératif fonctionnel pour la viabilité des IFD. Dans la plupart des pays en développement, ces institutions devraient envisager la formule fusion ou absorption.

Les IFD privées, dans nombre de pays à moyen revenu, se prêtent bien à l'absorption par des banques commerciales plus importantes dans le cadre de l'économie nationale, surtout si elles se spécialisent dans le prêt classique à long terme ou si elles se diversifient en ayant des activités non classiques, tout en concentrant leurs efforts sur le financement à long terme. Le seul obstacle à ce comportement dynamique serait l'introduction ou l'application d'une légis-

lation. Pour que le secteur financier se développe d'une façon harmonieuse dans nombre de pays du tiers monde, cette législation peut n'être ni désirable ni pratiquement applicable.

Les IFD peuvent encore réussir en anticipant ces possibilités plus tôt et en réagissant en conséquence. Elles peuvent décider de jouer un rôle actif dans le secteur financier. Les IFD privées anciennes dans les pays en voie d'industrialisation de l'Asie du Sud-Est et dans certains pays de l'Europe méridionale, ainsi qu'en Amérique latine, devraient sérieusement envisager la possibilité de fusionner avec de petites banques commerciales ou avec des banques d'épargne plus importantes, ou de les absorber.

De nombreuses IFD se comportent déjà comme des banques de dépôts mais elles n'acceptent encore que les dépôts importants d'institutions ou de particuliers. Si elles étendent cette activité aux petits épargnants, ce qui leur fournirait une base stable plus large, les IFD seront obligées de fournir les services essentiels pour les besoins de financement des déposants, cette base devant permettre un niveau prudent de transformation à terme et fournir les moyens de satisfaire les besoins financiers à court et à moyen terme des clients traditionnels, c'est-à-dire les moyennes entreprises; de la sorte, les IFD seraient en mesure d'offrir l'éventail complet des services financiers et bancaires à de plus petites entreprises, marché que de nombreuses IFD s'efforcent de desservir plus efficacement. L'option fusion ou absorption aurait également l'avantage de procurer une structure de gestion solide et un mécanisme institutionnel permettant d'attirer les dépôts et d'accorder des prêts à court terme.

Dans un premier temps au moins, les IFD qui se lancent dans les activités bancaires devraient compléter leurs opérations actuelles et offrir à leurs clients des services supplémentaires. Il pourrait s'agir de:

Comptes courants et de facilités de découvert pour les besoins quotidiens du fonds de roulement;

Prêts spécifiques à court terme pour les crédits, le conditionnement, les crédits d'importation, les crédits de soudure à l'exportation et les lettres de crédit, financement des certificats fiduciaires et des acceptations;

Financement des stocks, garanti par les matières premières, les matières en cours de transformation et les produits finis;

Crédit-bail à court et à moyen terme ou location-vente pour le petit équipement, à moyen terme;

Mécanisme de compensation pour les états de paie;

Services de chambre de compensation pour le financement des crédits interentreprises;

Planification et gestion de caisses de retraite en fidéicommiss;

Services fiduciaires pour la gestion des portefeuilles de sociétés;

Facilités de couverture en devises étrangères, etc.

Ces services bancaires spécialisés seraient assortis d'efforts pour attirer les comptes de sociétés, à long terme. L'objectif des IFD serait de fournir toute la gamme des services d'assistance financière aux sociétés d'importance moyenne, qui sont forcées de faire face aux pressions financières de l'expansion et de la diversification. Cette orientation semblerait être la conséquence naturelle des activités actuelles de financement à moyen et à long terme des IFD.

Les IFD peuvent aussi envisager des relations similaires avec des sociétés d'assurances offrant aux entreprises toute la gamme des services d'assurances. De nombreuses IFD d'Asie travaillent déjà dans ce domaine comme dans celui du courtage, ce qui leur fournit d'autres sources de recettes. La participation

directe dans le secteur de l'assurance, sur la base du risque géré, reste toujours possible. Une association de ce type faciliterait également l'accès des IFD aux ressources nationales à long terme pour le financement des entreprises.

Faire face à la pénurie critique de crédits à long terme pour les investissements orientés vers le développement dans le tiers monde est une tâche délicate et importante. Toutefois, les IFD qui s'y consacrent exclusivement risquent de desservir leurs clients, leur économie et elles-mêmes. Il semble que ce soit une voie sans issue pour les IFD privées anciennes dans les pays à revenu moyen que de se concentrer uniquement sur le financement à terme.

Les nombreuses institutions, qui envisagent de s'intégrer dans le système bancaire commercial polyvalent, devraient s'attendre aux contraintes et aux dangers suivants:

Nécessité d'imposer de nouvelles tâches à une direction déjà surmenée;

Possibilités restreintes du personnel;

Effort à faire pour réconcilier au niveau de la direction les points de vue tout à fait différents des banques commerciales et des banques de développement;

Différends avec les gouvernements et, parfois, avec les créanciers internationaux sur des questions importantes de politique à suivre et de réglementation, pouvant freiner l'accès au financement à court terme;

Concurrence des établissements bancaires commerciaux et perte de leur part du marché du financement à long terme;

Incapacité de faire face à la période de transition et à la menace de reculs dus à la concurrence;

Recettes et dividendes nets insuffisants pendant deux ou trois ans avant que la stabilité et la croissance puissent être assurées;

Bouleversements imprévus du secteur financier et leurs répercussions.

Ces risques sont réels et presque inévitables, mais les récompenses potentielles sont importantes.

Enfin, les IFD anciennes, en particulier celles du secteur privé, peuvent compter sur une aide à des conditions de faveur et sur un soutien gouvernemental direct ou indirect. Elles ne peuvent pas espérer recevoir un traitement spécial ou bénéficier d'un statut favorisé au sein de la communauté financière, pour la seule raison que le mot développement figure dans leur raison sociale. Leur justification est de devenir totalement autonomes tout en conservant leur identité dans le domaine du développement.

L'entrée des IFD dans le système bancaire polyvalent doit être envisagée comme une réaction aux besoins d'une clientèle toujours plus importante. Ces besoins augmentent à mesure que l'environnement financier et commercial devient plus complexe. Ils croissent en général plus vite que l'aptitude des entreprises et des entrepreneurs à y faire face. Les services bancaires polyvalents sont un moyen pour les IFD d'aider leurs clients à mieux se tirer d'affaire.

Ces possibilités devraient également permettre aux IFD de satisfaire les besoins légitimes de financement des entreprises commerciales dans les secteurs des services et du bâtiment, où la nécessité de disposer de diverses formes de soutien au fonds de roulement à court terme excède de loin les besoins en capital fixe. Ces secteurs ont été ignorés par la communauté spécialisée dans le financement du développement, pendant trop longtemps et pour de mauvaises raisons. Ils offrent des solutions au problème du chômage, et il est important que leur potentiel soit reconnu.

Pour terminer, il convient de reconnaître qu'au cours des vingt dernières années les IFD ont réalisé des progrès rapides. D'autre part, il y a eu un

accroissement massif de la contribution apportée à la croissance économique du tiers monde par la communauté s'occupant du financement du développement. Naturellement, les priorités du développement, les stratégies et les méthodes adoptées pour résoudre les problèmes ont évolué au cours des deux dernières décennies. De fait, la structure de l'économie mondiale et le système financier international ont changé et je crains que ces modifications ne soient pas encore parfaitement comprises. C'est dans le contexte de ces changements que les IFD doivent s'efforcer de maintenir leur aptitude à répondre aux besoins de leurs communautés.

Il est inévitable que les gouvernements, les créanciers et les clients ne s'entendent pas sur ce que les IFD devraient faire pour demeurer utiles. Il appartient à ces institutions et à leurs conseils d'administration de comprendre les avertissements et de prendre les décisions voulues pour l'avenir.

MÉTHODES DE FINANCEMENT NON CLASSIQUES

R. W. Richardson

Directeur de la Division du développement, Société financière internationale

Les méthodes de financement non classiques pourraient élargir les possibilités offertes aux banques de développement et accroître, dans les années à venir, leur rôle dans ce domaine. Avant de parler de ces méthodes, il n'est peut-être pas inutile d'examiner les conditions préalables de leur utilisation et les problèmes qu'elles posent. L'environnement, la situation politique, les objectifs de développement et la structure économique de base qui caractérisent les différents pays déterminent le succès ou l'échec d'un projet de financement. L'importance des ressources en personnel et la largeur de l'éventail des compétences dont peuvent disposer les sociétés financières de développement (SFD) sont également à prendre en considération. Ainsi, il se peut que la SFD d'un certain pays soit à même de trouver rapidement le personnel qualifié dont elle a besoin pour lancer une nouvelle opération et que, dans un autre pays, la formation du personnel soit insuffisante, ce qui empêche une SFD de fonctionner.

Toutefois, le rôle futur des SFD dans le processus du développement doit être considéré comme utile. Une SFD devrait s'occuper avant tout des problèmes de transition. Dans l'idéal, elle représente et symbolise l'économie en développement elle-même. En fonction du niveau de développement et des conditions économiques, on attend de l'économie, et par conséquent des SFD, des choses différentes.

Des changements se produisent à divers stades du processus de développement. Certains biens et services ayant une productivité élevée à un stade précoce de développement perdent de leur importance, tandis que d'autres activités apparaissent au cours du développement.

Les responsables des organismes dont le rôle est d'accélérer ce processus doivent comprendre que la croissance n'est possible que s'ils s'attachent en permanence à fournir à la communauté les services dont elle a besoin. L'un de ces services, qui présente un grand intérêt pour les pays en développement, est le crédit-bail.

Si, à l'origine, le monde industriel s'est intéressé au crédit-bail pour des raisons fiscales, ce type de service est devenu un instrument de plus en plus efficace au service du développement. Il élargit les possibilités de financement offertes aux entreprises ne disposant pas d'un capital suffisant et favorise donc l'industrialisation. Un bail est un contrat passé entre un bailleur et un locataire pour une période de temps déterminée. Des paiements doivent être effectués à intervalles réguliers en échange de l'utilisation d'un bien donné. Ainsi, la plus grande partie de la valeur économique attachée à la propriété du bien est

donnée à bail, tandis que le propriétaire légal en conserve la propriété effective, les avantages d'ordre fiscal qui en découlent ainsi que la valeur résiduelle du bien à la fin du bail.

Un bail ne doit pas être confondu avec une reconnaissance de dette ordinaire, en vertu de laquelle l'emprunteur s'engage de façon irrévocable à rembourser le capital à une date spécifiée. Le bail, au contraire, est un contrat conditionnel dont les modalités dépendent de l'utilisation et de l'état futurs du bien cédé à bail.

Le crédit-bail a l'avantage de constituer une source de financement à long terme tant pour les entreprises cherchant à se développer et qui n'ont pas d'autre moyen de se procurer des capitaux sur les places financières que pour les entreprises qui travaillent à une échelle ne justifiant pas l'achat ferme de matériel coûteux. Les capitaux disponibles sont alors libres pour d'autres utilisations.

Le système présente des inconvénients évidents, qu'il faut examiner avec soin. Les sociétés de crédit-bail ne peuvent fonctionner sans un personnel convenablement formé et hautement qualifié. Leurs dirigeants doivent avoir une bonne connaissance pratique de l'analyse financière, des caractéristiques techniques du matériel donné à bail, des lois fiscales et de la commercialisation. Il s'agit donc d'une activité commerciale technique entraînant de grands risques.

Au plan économique, il importe de s'assurer que le recours au crédit-bail est adapté au stade de développement du pays. Celui-ci doit disposer d'un système fiscal relativement développé et les méthodes comptables modernes doivent y être largement répandues. Une infrastructure juridique solide doit y être implantée, le recours au crédit-bail impliquant en général de longues négociations et une documentation volumineuse conduisant à conclure des contrats très complexes.

Il convient de se souvenir que, d'un point de vue social, le premier but de l'introduction du crédit-bail est de favoriser le développement du secteur des biens d'équipement; il peut susciter une demande de ces biens avant que les mécanismes économiques permettent leur production en quantités suffisantes. Dans l'intervalle, c'est surtout en ayant recours aux importations et en puisant dans les réserves de devises que l'on pourra combler l'écart, avec les conséquences néfastes que cela peut avoir au plan économique.

Dans chaque cas, il est indispensable de déterminer si une innovation est opportune, compte tenu du temps et du lieu considérés. Jamais il ne faut croire qu'une société de crédit-bail ou qu'un autre moyen va résoudre tous les problèmes.

Il est un autre secteur dans lequel les SFD peuvent innover. Ce secteur, bien que moins à la mode que le crédit-bail, est celui des assurances commerciales. Il est toujours possible de mesurer le risque cumulé de pertes qu'implique une activité commerciale en matière de transport, de constitution de stocks, de propriété des immobilisations, etc. Ce risque est souvent très élevé. La création d'un système d'assurances en matière commerciale permet de répartir les risques et facilite la mobilisation de l'épargne, ce qui favorise la croissance économique. Il faut se souvenir que ce type d'activité est adapté à certaines circonstances, mais qu'il ne l'est pas à d'autres. Toutefois, dans chaque cas, il serait souhaitable que les SFD prennent l'initiative de déterminer, à l'intérieur du cadre géographique qui est le leur, si la mise en place d'un tel système est réalisable et nécessaire.

Les SFD auraient avantage à s'intéresser au secteur des services techni-

ques. Là encore, le stade de développement et l'organisation du secteur privé détermineront le succès possible des entreprises de la branche. Du fait de leur structure interne, les petites et moyennes entreprises peuvent ne pas être en mesure d'assurer leurs propres services techniques. Dans ce cas, les bureaux d'études et les cabinets de consultants peuvent fournir efficacement les services nécessaires dans le cadre d'accords de dimensions économiques appropriées, dans la mesure où ils disposent d'un personnel qualifié familier des conditions et des nécessités locales. En d'autres termes, les entreprises devront, dès le départ, compter parmi leurs cadres bon nombre de ressortissants du pays en cause, à côté des spécialistes étrangers.

Parmi ces services, pourra figurer toute la gamme des services financiers: contrôle des comptes, comptabilité et systèmes informatiques. Fournis à des entreprises petites et moyennes dans le cadre d'un accord passé avec ces consultants, ces services peuvent donner d'excellents résultats sur le plan économique.

Les transferts de connaissances et d'informations qui doivent caractériser l'action des entreprises prestataires de services de types économique et financier, revêtent une importance particulière lorsqu'il s'agit d'activités industrielles. Ce transfert est indispensable au développement, mais il est extrêmement difficile à assurer. La propension au secret des entreprises ainsi que l'absence de connaissances techniques et le degré d'instruction insuffisant sont attribués à la mauvaise circulation des informations dans le secteur industriel. Il serait possible et très souhaitable que les SFD instituent un centre d'échange d'informations qui permettrait aux parties intéressées de savoir que est, à un moment donné, l'état des connaissances dans les domaines technique et commercial, que ce soit à l'échelle nationale ou à l'échelle mondiale.

Une SFD pourrait aisément coordonner ce qu'elle sait de ses propres projets et activités et l'idée qu'elle se fait de la communauté plus vaste à laquelle elle a accès. Il reste à déterminer comment de telles informations pourraient être mises à la disposition des utilisateurs. Il est possible que la SFD accepte de travailler à perte en considérant l'aspect social du service et la nécessité de convaincre la communauté de son utilité.

La Société financière internationale a examiné la possibilité de créer, au niveau national, un service de promotion technique et de financement pouvant favoriser l'établissement de relations adéquates à l'intérieur du secteur industriel et entre celui-ci et l'agriculture. On pourrait atteindre cet objectif en identifiant, puis en mettant au point un certain nombre de produits et de techniques dont l'utilisation à une grande échelle permettrait d'augmenter la productivité. Dans le cas de l'Inde, il s'agirait d'accroître la productivité agricole et d'améliorer les revenus dans l'agriculture. Si ce service est viable, son application à une économie en développement constituerait une extension naturelle de l'activité d'une SFD, soit qu'il s'agisse de promouvoir la création d'un organisme totalement nouveau, soit qu'on commence plus modestement en créant, à l'intérieur de la SFD, un département indépendant pour étudier cette activité et mener l'idée jusqu'à sa réalisation.

Les organismes de recherche scientifique et technique, tant nationaux qu'étrangers, ont tenté de trouver des solutions moins onéreuses aux besoins des pays en développement en matière de consommation et d'investissements. Ils ont mis au point des modes économiques de transports et de production d'énergie, des matériaux de construction simples, du matériel agricole motorisé de maniement aisé et des aliments de complément enrichis en protéines. Toutefois, à quelques très rares exceptions près, ces projets sont restés dans les tiroirs

des organismes de recherche-développement et il n'y a eu ni réalisation industrielle, ni commercialisation. Un organisme qui serait à même de déterminer les produits adaptés sur le plan technique et vérifier, sur un petit échantillon, s'ils sont utilisables et adaptés, de contribuer à mettre en place la capacité industrielle nécessaire à une production de masse et à organiser la commercialisation, participerait véritablement aux efforts nationaux de développement.

Ce qu'il s'agit de faire, c'est de réunir en un seul ensemble tout le processus, depuis le choix initial du produit jusqu'à sa commercialisation au moyen d'une politique de vente efficace. Ces fonctions vont au-delà de celles d'un organisme de coordination. Le but est de devenir une banque d'investissements dont l'action soit surtout orientée essentiellement vers le développement technique et qui soit capable d'essayer et d'évaluer des produits mis au point par des organismes de recherche-développement nationaux et étrangers pour déterminer s'ils sont adaptés aux conditions locales et pour aider à leur commercialisation.

Idéalement, les activités d'un organisme bancaire de promotion technique devraient se diviser en deux catégories distinctes, mais complémentaires. La première de ces activités consisterait à déceler les produits et les projets techniques spécifiques qui sont nécessaires pour accélérer l'activité économique. On entreprendrait une étude de marché à une échelle très restreinte pour choisir des gammes de produits viables sur le plan commercial; et on effectuerait en même temps une recherche de produits ou de processus appropriés qui ne soient ni en cours de mise au point ni disponibles. Il s'agirait alors de définir des marchés éventuels, de déterminer si les produits sont acceptables par les consommateurs et de les modifier, le cas échéant, en fonction des conditions locales. Pour cela, il conviendrait de perfectionner, de mettre en pratique ou d'améliorer les techniques existantes, non d'en mettre au point de nouvelles.

Dans un second temps, les activités de la banque s'apparenteraient à celles d'une entreprise. Après avoir procédé aux études nécessaires au choix du projet, la banque effectuerait des études détaillées de faisabilité, rechercherait des partenaires éventuels, obtiendrait les approbations nécessaires et organiserait le financement. Il va sans dire que de nombreux obstacles sont à prévoir, mais les SFD, avec les compétences dont elles disposent, ont des atouts pour se lancer dans ce type d'entreprise, qui a l'avantage de pouvoir être entamé à petite échelle sous forme de la création d'un nouveau département de la SFD, ce qui réduirait les possibilités d'échec et rendrait l'expérimentation plus souple.

FINANCEMENT DES EXPORTATIONS DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

Helmut H. Haschek

Président, Österreichische Kontrollbank Aktiengesellschaft

Au cours des quelques dernières années, l'économie mondiale a suscité un pessimisme croissant. Le mot «scénario» est devenu un terme à la mode utilisé par les futurologues en matière d'économie qui fondent leurs projections sur des schémas de croissance exponentielle conduisant inéluctablement à l'explosion. Il s'agit alors de savoir quand l'explosion aura lieu, ce qui dépend du taux de croissance admis.

Il existe un déséquilibre fondamental entre les régions du monde ayant une économie excédentaire et celles ayant une économie déficitaire; pendant quelques années encore, le problème sera de trouver les moyens de transformer les avoirs financiers en transferts réels de biens et de services. A cet effet, la création d'organismes intégrés de financement et d'assurance des exportations dans les pays en développement, permettant d'accroître aussi bien les recettes en devises que les avoirs financiers diversifiés et auto-amortissables aidant à réinvestir des excédents accumulés de devises, constituerait une contribution importante.

Il n'en reste pas moins que le développement du commerce mondial permet un certain optimisme. Depuis la seconde guerre mondiale, ce commerce a pris une ampleur sans précédent et les pays en développement ont, dans une certaine mesure, participé à cette expansion.

On déplore cependant que l'ordre économique existant n'ait pas permis aux pays en développement de participer à la prospérité des pays industrialisés développés.

Comme la prospérité ne constitue pas en elle-même un moyen d'évaluer les progrès et l'œuvre réalisés, on considère qu'elle est le résultat de l'exploitation politique par des moyens économiques. L'écart entre les riches et les pauvres est de plus en plus grand et la tendance vers une dégradation des termes de l'échange pour les pays en développement persiste.

Or, le tiers monde est un groupe de pays beaucoup plus hétérogène que le monde des pays industrialisés. Mis à part les pays pétroliers riches, considérés officiellement comme en développement, il y a le bloc important de pays en développement relativement avancés (pour ne citer que l'Argentine, le Brésil et la République de Corée) à l'une des extrémités de l'échelle et les pays très pauvres, c'est-à-dire les pays les moins avancés, à l'autre extrémité. Il n'y a pas de coupure nette entre pays en développement et pays développés; il existe, au contraire, un certain nombre d'écarts entre des groupes plus petits de pays et

entre des pays pris individuellement, qu'il s'agisse de pays en développement ou de pays développés. Certains de ces écarts se sont accrus, tandis que d'autres se sont réduits; et il n'est pas difficile de trouver des écarts entre pays pris individuellement, qui se sont inversés.

Quant au commerce extérieur des pays en développement, le progrès réalisé pendant la période de l'après-guerre a été satisfaisant. Les termes de l'échange ont fait montre de fluctuations cycliques, mais il n'est pas encore établi qu'il y ait pour ce groupe une tendance séculaire vers la dégradation.

Selon les statistiques du Fonds monétaire international, les exportations de ces pays (à l'exclusion des pays exportateurs de pétrole) sont passées, pendant la période de l'après-guerre, de 15,9 milliards de dollars en 1952 à 118,2 milliards de dollars en 1976. Malgré les politiques protectionnistes des pays développés, leurs exportations de produits manufacturés ont pris un essor rapide, passant de 10% du total des exportations non pétrolières en 1925 à 41% en 1977. Environ 80% des exportations de produits manufacturés des pays en développement sont destinés aux pays industrialisés occidentaux (OCDE) et aux pays exportateurs de pétrole du Moyen-Orient. Sur les 20% restants, la plus grande partie est représentée par le commerce entre pays en développement et une partie négligeable est destinée aux économies planifiées.

Peu de mesures ont été prises pour organiser le progrès des exportations des pays en développement. L'emprunt de capital à l'étranger par ces pays ne pose aucun problème à condition que ce capital soit utilisé à des fins productives et que les dispositions nécessaires soient prises eu égard au problème de l'échéance ainsi qu'à l'importance de l'endettement total.

Le financement des exportations visant à développer le commerce est fondé sur les régimes actuels d'assurance-crédit à l'exportation qui ont été créés au début du siècle afin de diversifier les risques qu'entraîne le crédit pour les fournisseurs dans le commerce international.

La réglementation des échanges a été utilisée surtout, dans le commerce international, aux fins de financement. L'exportateur est devenu le créancier principal dans les échanges internationaux. Le rôle des banques s'est réduit à fournir une assistance financière en refinançant l'exportateur, qui est ainsi devenu également le débiteur principal. Le crédit était donc presque toujours une opération intérieure dans le pays de l'exportateur.

A l'origine, le but principal du financement des exportations était de pourvoir provisoirement aux besoins financiers des exportateurs en cas de vente à crédit (un délai de paiement était consenti pour permettre à l'importateur de ne payer l'exportateur qu'après la vente des marchandises). Il s'agissait du financement de la distribution des marchandises au-delà des limites nationales. Le risque supplémentaire était le risque politique d'accroître les difficultés du commerce extérieur et était assumé par les divers gouvernements en cause.

Au début des années 60, le financement des exportations a acquis un autre rôle. Les crédits à l'exportation ont été utilisés comme crédits d'investissement pour financer des projets. Le processus était le suivant: des crédits à l'achat et une assurance-crédit n'étaient plus offerts aux exportateurs, mais aux importateurs par le biais de prêts bancaires. D'un point de vue institutionnel, la gestion des crédits et de l'assurance était assurée essentiellement par les banques commerciales et par les organismes d'assurance-crédit déjà existants.

C'était là le premier stade de l'évolution du financement des exportations. Les discussions actuelles à l'échelon international, par exemple dans le cadre de l'OCDE, sont axées sur le financement à long terme et les bonifications d'intérêt. La situation serait simplifiée si nous étions disposés à nous mettre

d'accord pour distinguer le financement des exportations en vue de la distribution des biens et le financement de projets.

L'évolution future des importations des pays en développement dépend de la question de savoir s'ils seront en mesure d'accroître leurs recettes d'exportations et de réduire les déséquilibres actuels entre les diverses régions commerciales du monde. Dans les pays industrialisés, le financement des exportations continuera à jouer un rôle plus marqué dans le financement de projets à long terme. Il faut accroître le financement des exportations à court et à moyen terme dans les pays en développement afin d'accroître les recettes en devises. Il s'agit d'une redistribution des rôles nécessitant une restructuration des économies du monde industrialisé et exigeant des sacrifices qui ne sont possibles que dans un climat d'expansion du commerce mondial, où tous les partenaires tirent profit de la division internationale du travail.

Hélas, il n'en a pas été ainsi. Les excédents dans une partie du monde ont été utilisés pour acquérir des avoirs financiers. Le déficit croissant dans d'autres parties du monde limite le volume d'avoirs financiers pouvant être investis.

Il s'ensuit que la création d'organismes de financement des exportations viables dans le monde en développement, sur la base de l'expérience acquise par les pays industrialisés au cours des cinquante dernières années, pourrait remplir un double rôle:

a) Favoriser l'accroissement des recettes d'exportations des pays en développement;

b) Attirer de nouveaux emprunteurs sur les marchés internationaux au moyen d'avoirs diversifiés et auto-amortissables libellés en devises avec des échéances à court et à moyen terme, ce qui constituerait une base idéale pour le refinancement international sur des marchés où les fonds à court et à moyen terme abondent.

Les pays en développement exportent surtout des matières premières, des produits agricoles et, de plus en plus, des produits de l'industrie légère. Pour des raisons évidentes, ils n'exportent pas de combustibles, étant donné l'état actuel du marché.

Les matières premières et les produits agricoles étant vendus comptant ou presque comptant, plutôt qu'à crédit, on voit que le financement des exportations visant à promouvoir le commerce concerne presque exclusivement la vente de produits manufacturés. Pour les matières premières et les produits agricoles, il n'y a pas de problème de financement de la distribution ou de la vente des marchandises, il y a un problème de stabilisation des prix.

La situation est tout autre pour la vente de produits manufacturés. La formule du paiement différé s'est établie. Les méthodes classiques de financement n'ont pas été conservées et les lettres de crédit confirmées ont été dans une large mesure abandonnées.

Il va de soi que le développement des exportations, tel qu'il est proposé, présuppose une certaine structure quant aux produits de base. Si cette structure existe, elle peut servir de stratégie, mais le développement des exportations présuppose également une certaine infrastructure commerciale et bancaire, puisqu'il s'agit d'aider les exportateurs.

A mesure qu'un nombre toujours plus grand de pays en développement pénètre sur les marchés internationaux, les risques politiques inhérents aux exportations augmentent. Avec l'expansion du commerce, le risque politique que constitue le non-paiement résultant des problèmes de change et des fluctuations des monnaies est un souci réel pour les exportateurs.

Les risques varient selon les marchés de destination. Les exportations vers les pays industrialisés et vers certains pays en développement exportateurs de pétrole comportent presque toujours des risques commerciaux. Les pays en développement se trouvent dans une position relativement favorable à l'égard de leurs acheteurs éventuels quant aux risques liés au commerce extérieur, grâce, par exemple, aux divers régimes indépendants fournis par l'assurance-crédit à l'exportation.

Ceci est également vrai pour le risque résultant des fluctuations de la monnaie dans le cas des exportations des pays en développement. L'écart d'inflation entre la monnaie dans laquelle le contrat a été conclu et la monnaie locale est généralement en faveur de ces pays.

Le financement des exportations nécessite la mise en place d'un régime d'assurance-crédit à l'exportation. Sa fonction est, au premier chef, de protéger l'exportateur contre les risques supplémentaires qu'il court en vendant des biens en dehors de ses frontières, non d'accroître la concurrence entre l'exportateur et le chef d'entreprise national.

Les fonds peuvent être mis à la disposition des exportateurs à des taux moins élevés, sans redistribution du revenu national au titre des exportations (c'est-à-dire, sans subventionner les exportateurs). Le seul risque pour le prêteur est que l'exportateur ne respecte pas le contrat. Le risque inhérent au commerce extérieur n'entre pas en jeu. Un régime efficace d'assurance-crédit à l'exportation permet une bien meilleure diversification des risques en ayant recours aussi souvent que possible à la loi des grands nombres, non à l'examen minutieux de chaque cas particulier.

Il convient de noter que la vente à crédit de biens à l'étranger fait peser initialement une charge sur la balance des paiements du pays exportateur. Ceci n'est pas très apparent car, dans la plupart des cas, les balances commerciales font apparaître l'échange de biens matériels plutôt que les mouvements de devises.

Il s'agit alors de savoir si l'on peut accroître le volume total des exportations sur une longue période en obtenant un effet de croissance positif. C'est possible, à condition que les régimes de financement des exportations fonctionnent de façon indépendante. La tentation est d'utiliser l'assurance-crédit à l'exportation et le financement des exportations pour subventionner celles-ci, ce qui constitue, en fait, une mauvaise répartition des ressources. En tout état de cause, le problème du financement se pose, mais il peut être résolu en attirant des fonds internationaux.

Dans la perspective du jour où le développement des exportations sera accepté comme favorisant les économies en cause, il semble approprié d'examiner les structures nécessaires relatives à l'organisation.

Dans la plupart des pays, on établit une séparation rigoureuse entre le financement des exportations et l'assurance-crédit à l'exportation. Les institutions qui assurent ces deux fonctions de manière plus ou moins intégrée sont les suivantes: Export Finance Institute Corporation en Australie, Österreichische Kontrollbank (OKB) en Autriche, Export Development Corporation (EDC) au Canada et Export-Import Bank aux Etats-Unis, pour les pays industrialisés, Export-Import Bank de la République de Corée pour les pays en développement. Il existe cependant une tendance vers la centralisation qui se manifeste notamment dans la nouvelle structure administrative de la Società Assicurazione del Credito Esportazione (SACE) en Italie.

Des systèmes d'assurance-crédit à l'exportation ont été créés dans divers pays en développement (Afrique du Sud, Argentine, Hongkong, Inde, Malaisie,

Mexique, Pakistan, Venezuela et, plus récemment, Sri Lanka). Ils visent à offrir une assurance contre les risques commerciaux et politiques inhérents aux exportations à crédit.

Par le biais de leurs ministères du commerce et de leurs relations avec les banques centrales, les gouvernements fournissent les fonds nécessaires, qui sont acheminés principalement par le système bancaire commercial existant.

D'un point de vue administratif, cette répartition des opérations n'est ni particulièrement utile, ni logique. Le financement des exportations appelle deux décisions relatives, l'une au risque afférent à l'exportation, qu'il soit commercial ou politique, l'autre à la disponibilité de fonds à un coût donné. Ces décisions sont liées l'une à l'autre. Les délais de crédit requis ont une influence sur le risque en jeu et sur le coût auquel des fonds peuvent être fournis. Si ces décisions sont prises par deux organismes différents, d'autres décisions doivent être prises à titre provisoire sur les éléments essentiels de l'ensemble du contrat, puisque la décision définitive incombe à l'autre organisme. Il en résulte des dépenses administratives et un ralentissement sérieux du processus de décision.

Dans les deux cas, il est souvent nécessaire de consulter des comités de contrôle. La transaction est ainsi soumise à deux jugements, alors qu'un seul suffirait. Les banques commerciales qui effectuent les transactions sont tenues de prendre une part du risque, ce qui entraîne une troisième décision.

Cette procédure peut être encore compliquée par le fait que les exportations à crédit sont souvent le fait d'exportateurs qui n'ont pas l'habitude des transactions financières internationales. Les exportateurs éventuels doivent disposer de méthodes de travail simples et rapides entraînant le minimum de dépenses administratives afin qu'ils soient attirés par les marchés étrangers.

Logiquement, le système bancaire commercial devrait s'occuper à la fois de l'assurance et du financement des opérations d'exportation. La banque commerciale ne devrait pas avoir à partager le risque inhérent au crédit étranger car ceci nécessite une autre décision et peut entraîner d'autres retards.

Dans un système intégré, un cas normal devrait pouvoir être financé aux mêmes conditions que celles établies pour couvrir les risques du crédit. La décision venant ensuite concerne le taux d'intérêt et autres frais. Le risque devrait être partagé entre l'assureur et l'exportateur seulement et, lorsque la décision portant sur le risque est prise, le reste du processus devrait se déclencher automatiquement.

Un système intégré est également préférable pour une autre raison, ses méthodes de financement. Dans un système intégré, le financement des exportations ne peut être fourni que pour des affaires assurées. L'organisme de financement acquerrait les avoirs assurés par la filière des banques commerciales et aurait la garantie de la banque commerciale concernant le risque de l'exportateur intéressé. L'organisme de financement doit disposer des avoirs à la date fixée, même en cas de défaut de paiement de l'acheteur étranger, qu'il soit fait appel à l'assurance ou non. C'est là une bonne raison pour qu'une banque commerciale serve d'intermédiaire.

La rapidité et la souplesse du cadre administratif sont de la plus grande importance et le détail de ces considérations doit favoriser les exportations pour une autre raison très importante.

Nous avons indiqué que la promotion des exportations à crédit fait peser initialement une charge sur les ressources en devises d'un pays donné; on peut l'éviter en finançant les créances à l'exportation au niveau international. Par ailleurs, il est de plus en plus difficile sur les marchés internationaux actuels de

trouver des emprunteurs appropriés. Bien que les pays en développement aient pénétré sur les marchés internationaux, le type de financement à fournir pose un problème de plus en plus grave aux prêteurs. Des prêts liés à l'ensemble de la balance des paiements sont considérés comme entraînant un risque particulièrement grave. Le financement de projets nécessite des fonds à long terme.

Dans une partie du monde, des excédents s'accumulent qui, ne pouvant être transformés en des transferts réels de biens et de services, sont utilisés pour acquérir des avoirs financiers. Ce processus, qui se poursuivra encore pendant un certain temps, entraîne une transformation des risques et des échéances. Le système bancaire assume la charge de cette transformation, mais sa capacité à le faire a des limites.

La création d'institutions de financement des exportations dans les pays en développement, telle qu'elle vient d'être décrite, amènerait de nouveaux emprunteurs sur les marchés internationaux. Ces organismes disposeraient d'avoirs relativement diversifiés et auto-amortissables libellés en devises et assortis d'échéance à court et à moyen terme. Les avoirs financiers seraient garantis par les gouvernements en cause. Les garanties que les gouvernements fourniraient également pour les opérations de financement ne devraient pas entraîner de frais ou de risques supplémentaires. Au lieu des garanties contre les risques de change qui sont fournies pour des transactions d'exportation spécifiques, une couverture de ce risque pourrait être accordée à l'organisme de financement, ce qui lui permettrait de payer l'exportateur en monnaie locale et d'éviter le risque de change par le biais des opérations de financement.

Au cours des dernières années, des organismes de financement des exportations provenant de l'Autriche, du Canada, de la Finlande, de la Norvège et de la Suède ont pénétré sur le marché. Ils ont emprunté au total l'équivalent de 2,5 milliards de dollars dans plus de cinq monnaies et ont fourni ces fonds à des marchés en Asie. A vrai dire, l'organisme autrichien est le premier à avoir mis au point la formule proposée et c'est l'usager le plus important des marchés internationaux, ayant emprunté à lui seul plus de 3 milliards de dollars au cours des dernières années.

Les méthodes de développement se sont attachées par le passé à créer des banques de développement parce que celles-ci fournissent l'infrastructure financière et administrative nécessaire à la production de biens et de services. Il semblerait que la création d'organismes de financement des exportations devrait recevoir la même attention. Sur le plan de l'organisation et de l'économie, certaines banques de développement auraient peut-être avantage à ajouter à leurs fonctions celles ayant trait à la garantie et au financement des exportations (comme, par exemple, la Banque pour le développement industriel de l'Inde) ou à encourager la création d'un organisme spécialisé à cet effet.

B. – Groupes de travail

Groupe I. – Définition, élaboration et promotion des projets

DÉFINITION, ÉLABORATION ET PROMOTION DES PROJETS

O. Eroguz

Directeur général, Turkiye Sinai Kalkinma Bankasi

L'une des fonctions principales des banques de développement consiste à évaluer les projets qui lui sont soumis pour financement. Une étude attentive de chacune des phases de mise en œuvre des projets industriels, conjuguée à l'examen des travaux de promotion, est indispensable. Dans les pays qui manquent d'expérience industrielle, et où la classe des gens d'affaires est peu nombreuse et s'intéresse surtout au commerce et à l'immobilier, le fonctionnement des banques de développement rencontre de nombreux obstacles. Toutefois, elles se chargent de conduire des études, de définir et de formuler des projets, de fournir des fonds pour les entreprises qu'elles créent et, dans certains cas, de gérer ces dernières. Si l'évaluation peut être considérée comme une activité essentielle à la promotion des projets (et les deux fonctions susmentionnées sont considérées comme essentielles), les banques de développement peuvent aussi jouer un rôle dans diverses activités promotionnelles. Le degré de leur participation dépend d'un certain nombre de facteurs. Par exemple, on a besoin d'entrepreneurs pour exploiter les possibilités d'investissement et pour rechercher le financement; à défaut, la banque de développement devra définir le projet par ses propres moyens.

En dehors des idées d'investissement qui pourraient provenir des milieux d'affaires, la banque de développement doit définir les projets qui correspondent à ses objectifs spécifiques de développement.

La nécessité d'une aide technique et de conseils se fait surtout sentir dans le domaine de l'élaboration des projets. Les clients des banques de développement industriel ont davantage besoin d'une aide technique que ceux des banques commerciales.

Il convient d'examiner ensuite la promotion de l'entreprise. Une manière raisonnable d'offrir une aide et des services techniques aux entrepreneurs consiste à élaborer les projets à leur place. Ainsi, une banque de développe-

ment pourra s'associer à d'autres entrepreneurs et participer, en tant que «copromoteur», au lancement de l'entreprise.

La participation des banques de développement au capital des projets sera un moyen financier convaincant de motiver les entrepreneurs et aura certainement plus de valeur pour eux que le simple octroi de prêts.

Il est inutile de préciser qu'une banque de développement ne peut fournir la totalité du financement nécessaire à un projet industriel. Elle en est empêchée à la fois par le montant de ses propres ressources, et par ses statuts qui comportent souvent des clauses visant à limiter les risques. Tout projet a besoin d'un financement complémentaire, qu'il obtiendra soit auprès d'autres institutions de financement, soit sur le marché des capitaux. A cet égard, la banque de développement pourra exercer un rôle important en facilitant la conclusion d'accords de «financement global». Elle apportera des capitaux à risque, un financement à long terme et une proportion déterminée du capital d'exploitation.

Le coût des activités de promotion est élevé. Le personnel permanent chargé de les mener à bien coûte cher à la banque, comme le recours à des consultants indépendants. Les banques de développement devraient se voir accorder la possibilité de mobiliser des ressources sur les marchés financiers intérieurs aussi bien que sur le marché international des capitaux. La part des concours financiers des Etats et des institutions de financement dans leurs ressources globales devrait en principe décroître au cours des années 80.

En pratique, il faut s'attendre à ce que l'on demande toujours davantage des banques de développement. Plus le pays est développé, plus les activités de développement seront complexes, difficiles et ambitieuses.

LA SÉLECTION DES PROJETS, PREMIÈRE ÉTAPE VERS LA PROMOTION ET L'INNOVATION

J. Gatuíria

Directeur général, Industrial Development Bank (Kenya)

Pour une IFD, la sélection d'un projet est la première étape dans la voie de la promotion de ce projet et de l'innovation. Son expérience en tant qu'investisseur devrait lui permettre de procéder elle-même à la sélection de presque tous les projets. De fait, la recherche de projets éventuels devrait pour les IFD constituer une activité institutionnalisée à laquelle participeraient des cadres supérieurs, que leur rôle principal dans la banque soit ou non l'évaluation de projets.

La connaissance qu'a une banque de développement de l'économie d'un pays, ses contacts permanents avec le public qui lui demande des renseignements, les consultations qu'elle a avec des services gouvernementaux la mettent dans une excellente position pour entreprendre des études préliminaires. L'étape suivante devrait consister à entreprendre la préparation détaillée d'un ou de plusieurs des projets choisis après les études préliminaires.

Il faut savoir si la banque peut obtenir des subventions du gouvernement ou d'organismes d'assistance technique. C'est pourquoi, lors de la recherche d'investissements extérieurs, les études concernant le projet devraient être accompagnées de renseignements sur la possibilité de soutien ou de stimulants de la part du gouvernement.

La probléme le plus important pour une IFD est le manque de personnel technique compétent capable d'entreprendre la sélection et la préparation des projets. C'est un élément qui peut peser sur la crédibilité des projets et freiner leur réalisation.

Compte tenu de ces difficultés, la Banque de développement industriel du Kenya a, au cours de ses cinq années d'existence, tenté d'introduire des innovations dans les processus de sélection et de préparation des projets.

Il y a trois ans, l'Industrial Development Bank (IDB) du Kenya a sélectionné un projet de fabrication de sacs en polypropylène. C'était un projet relativement simple et toutes les études initiales ont été effectuées à l'intérieur de la banque. Puis une procédure a été rédigée à l'intention des investisseurs éventuels. Nous avons réussi à trouver des investisseurs prêts à souscrire à 70% du capital. L'IDB a pris les 30% restants. La Banque a joué un rôle capital dans la mise en œuvre du projet, notamment pour l'acquisition du terrain, le choix des machines et le recrutement de la main-d'œuvre. Le coût représenté par le consultant, qui a été employé dès le début, et tous les autres frais supportés par la Banque ont été remboursés à titre de coûts de préinvestissement. L'IDB a

obtenu des crédits d'un syndicat de prêteurs. L'entreprise en est maintenant au stade de la production commerciale et sa réussite paraît tout à fait assurée.

L'IDB vient d'entreprendre une étude de faisabilité très détaillée sur la création d'un nouvel hôtel au Kenya. Elle a affecté des administrateurs à ce projet et obtenu toutes les autorisations du gouvernement et de la Banque centrale pour procéder aux investissements. Le coût de premier établissement prévu est d'environ 6 millions de dollars. L'IDB a élaboré une brochure qui lui a permis de réunir un certain nombre d'investisseurs sur place et à l'extérieur du pays. La construction de l'hôtel devait commencer en septembre 1979.

L'IDB a créé un nouveau département appelé Recherche et promotion. Un directeur et trois administrateurs, représentant environ 15% des cadres, y ont été affectés. Pour la première fois, dans le budget de 1979, des crédits ont été prévus pour la recherche-développement. Pour compléter le financement de cette activité, on a demandé des subventions au gouvernement pour les études faites par des consultants ainsi qu'une aide bilatérale.

Le problème essentiel qui se posera dans les années 80 sera de déterminer si les banques de développement vont pouvoir assumer les coûts et les risques considérables qu'implique l'innovation dans les pays en développement. Le succès dépendra en grande partie de la capacité qu'elles auront d'assumer la responsabilité de la mise en route des projets, de la compétence du personnel et de la possibilité d'obtenir une aide gouvernementale.

DÉFINITION, PRÉPARATION ET PROMOTION DE PROJETS: UNE FORME D'ACTION NOVATRICE

Victor S. Barrios

Président, Philippine Investments Systems Organisation

La création d'entreprises par des institutions se heurte à certains obstacles. Pour quelques banques de développement, le financement d'entreprises est une solution viable qui ouvre la porte à l'innovation.

Pour évaluer les perspectives offertes par un projet, le responsable chargé de le définir doit avoir l'esprit analytique et un bon sens des affaires, être capable de déterminer et de présenter les raisons d'un projet et posséder des qualités de médiateur, de façon à servir d'intermédiaire entre les groupes d'investisseurs locaux et étrangers. Arrêter avec les divers organismes gouvernementaux la configuration d'un projet est aussi important que de savoir le diriger, avec objectivité mais aussi persuasion, à travers la structure hiérarchique d'une institution de financement du développement (IFD). Ce sont là des qualités de vendeur que tout responsable de l'élaboration d'un projet devrait avoir.

Naturellement, des conflits ne manquent pas d'apparaître étant donné le nombre des éléments à prendre en considération. Les difficultés découlent parfois de la nécessité de mettre en œuvre certaines capacités bien déterminées, à savoir:

a) Un sens des affaires et un esprit d'entreprise solides mis au service de projets répondant à des normes économiques et commerciales précises;

b) Les connaissances techniques, commerciales, financières et administratives spécialisées qui permettent de déceler les faiblesses d'un projet et de prescrire les mesures correctives appropriées;

c) Les facultés d'analyse et de promotion nécessaires pour entreprendre les travaux préparatoires et donner l'élan qui confère une unité logique aux divers éléments du projet dans le respect des différentes dispositions réglementaires;

d) L'objectivité nécessaire pour faire la distinction entre le rôle à jouer en tant que promoteur et la participation éventuelle en tant que créancier;

e) L'aptitude à reconnaître l'écart entre les résultats escomptés du projet lors de son élaboration et ceux que fait apparaître sa supervision.

Les banquiers ont tendance à éviter les risques. Ils sont parfois audacieux dans leurs opérations mais toujours prudents en matière financière. Les chefs d'entreprise de caractère non financier diffèrent des innovateurs agissant au sein du système financier. Ceux-ci s'assurent des positions de repli ou des réserves de liquidité et de solvabilité, alors que l'entrepreneur non financier, en

particulier dans les pays qui disposent de peu de capital, tend à optimiser l'effet de levier du capital.

Il est essentiel pour une institution financière qui intervient directement dans la création d'entreprises d'éviter les domaines où pourraient surgir des conflits d'intérêts. Pour comprendre le comportement d'une institution financière, il faut être conscient des objectifs qu'elle s'est fixés en tant que société, de leurs liens avec les programmes gouvernementaux et de sa responsabilité envers ses actionnaires et la collectivité, dont elle doit servir les intérêts. Lorsque l'institution financière elle-même est un investisseur potentiel dans un projet de création d'entreprise, la difficulté consiste à établir le délicat équilibre nécessaire entre la position de créancier de l'institution et son rôle de souscripteur.

La création d'entreprises par intervention directe des institutions peut apparaître comme faisant peser une menace psychologique sur la clientèle des banques. Réussie, l'opération est parfois à l'origine de ce qu'on appelle la destruction créatrice d'entreprises existantes dans des secteurs apparentés. Lorsqu'on a compris que le degré de participation directe d'une institution à la création d'entreprises est fonction du niveau de développement du pays concerné et de l'institution elle-même, on peut définir ce type d'activité avec plus d'exactitude.

Lorsqu'une IFD confie à un consultant externe le soin de réaliser une étude préliminaire pour un projet, il peut y avoir des courants d'affaires se renforçant mutuellement entre les deux parties. Le consultant peut adresser certains de ses clients à une IFD pour ce qui est des apports financiers appropriés. Le recours à un consultant en gestion permet à l'IFD d'assurer le maintien de l'objectivité.

Une IFD dynamique se rendra compte que l'établissement des études relatives à un projet entraînerait normalement pour elle des dépenses beaucoup plus importantes que la rémunération d'un consultant. La constitution de syndicats, le placement de souscriptions et les travaux connexes qui découlent de l'élaboration d'un projet par une IFD ou une banque d'affaires peuvent donner lieu à des rétributions élevées. Il est important de ne pas affecter à l'élaboration d'un projet plus de personnel que nécessaire, celui-ci pouvant être utile à l'exécution d'autres tâches rémunératrices.

Les IFD ne se sont pas intéressées activement aux fusions et absorptions. Lorsque celles-ci se produisent, il peut en résulter – dans l'immédiat et à long terme – d'importantes rétributions qui s'ajoutent aux revenus courants d'une banque d'affaires.

La création d'entreprises et leur intégration dans la structure d'une institution financière peuvent conduire à mettre en place de nouveaux systèmes pour la fourniture des apports. Dans les années 50 et 60, de nombreuses IFD ont adopté une configuration d'un type inédit, où l'institution apparaît principalement comme une source de financement à long terme. Des institutions peuvent procéder au financement d'entreprises en recherchant de nouvelles formes et de nouveaux moyens de financement et d'assistance dans le cadre de projets. Parmi les formules retenues récemment pour des activités de ce genre figurent le crédit-bail, la constitution de syndicats, la fourniture de services consultatifs, la gestion d'investissements et divers types de financement à court terme. Les apports financiers consistent en prêts de différentes durées en monnaies locales et étrangères.

La mise au point de nouveaux systèmes pour la fourniture des apports se rapproche des activités générales d'une institution financière et s'insère donc

normalement dans son domaine de compétence. L'apport de connaissances et d'assistance techniques peut dans ce cas être moins hasardeux que ne le serait généralement le fait de se lancer dans la création d'une nouvelle entreprise. Le renforcement de l'infrastructure financière d'un pays qui pourrait en découler contribuerait à accroître l'utilité d'une institution financière à tous les stades du développement.

Les forces d'innovation d'une institution financière peuvent trouver un moyen prometteur de s'exprimer en s'appliquant à stimuler les groupes créateurs d'entreprises existants, à les aider et à collaborer avec eux. Un groupe détenant des actions dans une institution et ayant diverses activités économiques de caractère non financier peut, par son expérience et son accès aux connaissances et ressources nécessaires, faciliter le lancement de nouveaux projets. Le cas échéant, une institution financière peut s'appuyer sur les compétences, les vues et les efforts novateurs de son groupe d'actionnaires associé à la création d'une entreprise, sans négliger pour autant d'autres groupements d'affaires, selon les circonstances.

Dans un certain nombre de pays en développement, les offices des investissements, mis en place par les gouvernements et chargés de la planification et de la définition des projets, ont établi des directives pour les activités futures relevant du secteur privé. Ainsi, les banques de développement sont-elles soulagées du travail fastidieux que représente la réalisation d'enquêtes et d'études globales et sectorielles préalablement à la définition d'un projet. En collaborant avec le gouvernement, les IFD peuvent accélérer l'intégration et la nationalisation des industries qui font largement appel aux matières premières et à la main-d'œuvre locales.

LES BANQUES DE DÉVELOPPEMENT ET LA PROMOTION DES PROJETS

S. S. Nadkarni

*Directeur général, Industrial Credit and Investment Corporation of
India (ICICI), Bombay*

Les banques de développement ont bien évolué au cours des trente dernières années. Il est enfin clair que leur tâche ne se réduit pas à l'octroi de crédits. Le domaine du développement lui-même a changé. Les banques de développement ont étudié et adopté des politiques, des méthodes et des modalités d'action extrêmement variées. Les plus classiques sont: participer davantage à l'amélioration de projets, guider pendant la réalisation et apporter une aide pendant les périodes difficiles. D'autres banques de développement ont diversifié leurs activités pour devenir des banques d'affaires ou des banques polyvalentes, ou pour s'occuper de questions immobilières.

La mise en œuvre d'un projet inclut sa conception et sa définition ainsi que le choix et l'information de l'entrepreneur.

Parfois aussi, cela implique de participer à la gestion durant les phases de réalisation, puis d'exploitation. Selon les circonstances, une banque de développement peut être appelée à intervenir dans tous les domaines ou presque de la réalisation d'un projet. A l'occasion, les banques de développement se chargent de toute la gestion d'un projet, faute d'entrepreneurs disponibles ou en raison d'impératifs sociaux.

On prétend souvent qu'il est difficile d'établir une démarcation entre le financement d'un projet et sa promotion. Rien n'est plus éloigné de la réalité. La promotion d'un projet comporte en effet un engagement d'une nature toute différente. Il n'y a pas en l'occurrence de méthode bien établie comme dans le cas de l'appréciation des projets, pas d'étalon rassurant qui serait fourni par des projets antérieurs similaires. La promotion demande bien plus que le sang-froid d'un banquier, elle exige de l'esprit d'entreprise et la compétence technique; ce qui, dans le cadre d'une institution, entraîne des angoisses et des conflits que connaissent également les entrepreneurs privés, mais ces derniers obtiennent des satisfactions morales et des avantages matériels, ce qui n'est pas le cas des entrepreneurs d'une banque de développement.

On fait appel aux banques de développement pour la mise en œuvre d'un projet lorsque les initiatives privées font défaut ou sont insuffisantes. L'éventualité ou l'obtention d'encouragements financiers spéciaux ne peut remplacer l'esprit d'entreprise lorsqu'il est absent. Les banques de développement doivent d'ordinaire prouver qu'il est rentable de créer une unité industrielle et montrer

comment on peut y parvenir. En ce sens, elles jouent un rôle important en mettant l'esprit d'entreprise au service du développement.

Dans de nombreux pays en développement, on trouve déjà un solide noyau d'entrepreneurs et les initiatives de personnes physiques ou morales existent; elles viennent des milieux commerciaux, des secteurs manufacturiers existants et d'autres activités économiques traditionnelles. Cela justifie que les banques de développement, dans un tel contexte, restent en dehors de la promotion des projets. Comme elles ont joué un rôle vital dans la croissance industrielle des pays, il est intéressant de noter que cette croissance même a été pour elles une source de problèmes. Les banques de développement doivent aujourd'hui ajuster leurs politiques et leur action pour faire face à ces nouveaux défis au cours des années 80.

Ce contexte en mutation qui nécessite la mise en œuvre des projets par les banques de développement va de pair avec la nécessité d'une décentralisation régionale des industries, d'une multiplication des entreprises (tandis que les grandes sociétés et les monopoles seraient limités dans leur expansion), d'un encouragement à la petite industrie, de la création d'une technologie appropriée et d'un renforcement de la structure industrielle, dont les lacunes seront comblées par la fabrication de produits de base, de produits intermédiaires et de produits secondaires.

A l'heure actuelle, les entrepreneurs ont tendance à choisir les emplacements les plus favorables, complètement aménagés. On a tenté, avec succès parfois, de les attirer ailleurs grâce à un zonage strict et à des encouragements fiscaux. Il y a aussi de nombreux exemples de banques de développement qui, sans assistance aucune, ont dû entreprendre la promotion de projets dans des régions retardataires et des Etats sous-développés.

Les grands projets ont besoin de fonds pour leur promotion, mais aussi pour les efforts considérables de gestion qu'elle exige. Les entreprises les plus récentes et les plus modestes rencontrent quelquefois des difficultés à cet égard, ce qui ne fait que renforcer l'expansion des grandes sociétés industrielles. Ainsi, dans quelques cas, ces grands projets encouragent les tendances monopolistiques. L'association d'une banque de développement, en tant qu'entrepreneur institutionnel, et d'une nouvelle firme privée constitue l'une des solutions possibles de ce problème.

Par la suite, l'élargissement de la base industrielle crée des manques structurels et suscite une demande de nouveaux produits. Une banque de développement est souvent à même de prédire ces besoins, de choisir les projets nécessaires, de les élaborer en détail et d'organiser leur réalisation. Autrement, son rôle dans la promotion peut être restreint. Cela dépend naturellement de la conjoncture du pays considéré.

Avec les nouveaux objectifs du développement, il est d'autant plus nécessaire que toutes les banques de développement se chargent de la promotion des projets. Leurs dirigeants ont appris aujourd'hui comment résoudre les contradictions inhérentes au double objectif de rentabilité privée et d'intérêt public. Etablir un équilibre entre les garanties et les risques financiers des projets de développement est désormais un travail allant de soi. Il faudra de même apprendre à harmoniser les apports financiers et la promotion du projet.

Lors d'une conférence des banques de développement organisée par la Banque mondiale, à Washington, en octobre 1965, la promotion de projets avait fait l'objet de discussions. A l'époque, on avait déclaré:

«Celles qui ont montré le moins d'empressement à promouvoir des entreprises étaient des banques installées dans des pays où les entrepreneurs

formaient déjà une classe nombreuse et active . . . Cependant, même les dirigeants des sociétés (banques de développement) des pays les moins développés estimaient que la fonction essentielle de leurs institutions était de fournir des crédits . . . Il y avait une répugnance générale à assumer la responsabilité première de la formulation et de l'exécution d'un projet.»

Quinze ans se sont écoulés depuis cette conférence. Il faut espérer que le présent colloque, à l'aube des années 80, pourra arriver à une conclusion différente.

RÉSUMÉ DES DISCUSSIONS

Tout au long des débats, on a fait valoir que la promotion devait s'envisager dans l'optique du potentiel global de développement, d'où l'intérêt de multiplier les liens entre les différents projets et l'environnement industriel. De l'avis de la plupart des participants, à mesure que les banques de développement acquerront de l'expérience, elles devront participer plus largement à l'élaboration des politiques économiques de leur pays.

Les interventions des participants ont fait apparaître la multiplicité des problèmes auxquels doivent faire face les institutions de financement du développement dans différents pays. Un représentant du Bangladesh, par exemple, a évoqué les problèmes auxquels son institution est confrontée: manque d'informations sur les capacités existantes; difficulté d'évaluer les disponibilités de matières premières; absence d'information sur la demande future de différents produits et les créneaux correspondants; information insuffisante sur les possibilités de choix en matière technologique; la question de savoir s'il est préférable de mettre au point une technologie autochtone ou d'importer des technologies; et, enfin, obstacles à lever pour trouver des sources d'assistance technique à l'étranger. Il a, pour conclure, suggéré à la Banque mondiale de rédiger un document sur ce sujet, ainsi que sur le choix de la technologie et la mise en place de centres de consultation technique chargés d'établir des rapports de faisabilité. Il a également préconisé que des moyens de formation soient mis à la disposition des institutions de financement du développement tant dans les pays industrialisés que dans les pays en développement.

Le représentant du Portugal a estimé que les banques de développement devraient éviter d'entreprendre des activités faisant double emploi et chercher à combler les lacunes subsistant en matière de définition et de promotion des projets, soulignant la nécessité d'une certaine cohérence dans la planification et la promotion des projets, cohérence qui devrait s'étendre aux marchés, aux plans économiques, aux investissements en cours et aux activités de financement, de manière à éviter la constitution de capacités excédentaires dans certains secteurs. Il a suggéré que les banques de développement adoptent une approche axée sur les services. Quant à la promotion des projets, il a recommandé que les banques de développement entreprennent des études de préinvestissement et de reconversion. Ces études viseraient à modifier la structure de tel ou tel secteur en fonction des avantages comparés que peut offrir le pays concerné.

Le débat a ensuite porté sur deux points concrets: comment financer les études de préinvestissement et les activités promotionnelles et l'organisation de ces dernières activités.

Un orateur a proposé trois formules permettant d'absorber les coûts de promotion: prélèvement d'une commission, inclusion de ces coûts dans le taux d'intérêt, et recours à des fonds spéciaux pour le financement des activités de promotion.

Le représentant de l'institution philippine de financement du développement a signalé que sa banque imputait ces frais à son propre budget. Le client verse une commission une fois le projet terminé.

Selon le représentant de l'Inde, ce sont les institutions publiques qui font l'essentiel du travail de promotion. Elles réunissent les ressources nécessaires en émettant des obligations à un taux d'intérêt bonifié.

Un autre représentant d'une banque indienne de développement a expliqué que sa banque disposait d'un mécanisme permettant d'affecter une partie de ses bénéfices aux activités promotionnelles. Elle a accès à un fonds du Kreditanstalt für Wiederaufbau (République fédérale d'Allemagne) qui provient de l'écart entre les taux prêteur et d'emprunt, à un taux d'intérêt nul. Les ressources ainsi dégagées ont servi à financer un organisme de capitaux à risque, qui a réalisé de nombreux investissements et fait croître la valeur totale des projets.

La Industrial Finance Corporation of India ne dispose quant à elle d'aucun mécanisme pour le suivi des opérations. Afin de faciliter la mise en œuvre des projets retenus et d'en préparer le suivi, on a créé des organisations de consultations techniques à but non lucratif. Les coûts sont pour l'essentiel pris en charge par les institutions indiennes de financement du développement. La réalisation d'enquêtes par région, l'établissement de profils industriels et l'offre de services techniques au secteur des petites entreprises sont l'aboutissement d'un effort concerté des institutions locales, des banques régionales et commerciales et des organisations de consultations techniques.

Enfin, on a fait observer qu'une institution de financement du développement pouvait promouvoir un projet, obtenir un financement extérieur et achever ses travaux pour constater en fin de compte que ce projet est un échec. Mis à part les considérations financières, c'est la réputation de l'institution qui serait alors en jeu, d'où la proposition tendant à l'associer encore plus étroitement à la promotion du projet afin d'en assurer la réussite.

Pour remédier à cette difficulté, le représentant des Philippines a suggéré deux mesures que son établissement a trouvées utiles: l'inclusion de clauses de sauvegarde dans les accords de prêt et, plus important encore, la pratique qui consiste à expliquer systématiquement au client les points forts et les points faibles du projet envisagé.

Groupe 2. – Le financement des petites entreprises

LE FINANCEMENT DES PETITES ENTREPRISES AU CANADA

G. A. Lavigueur

*Président de la Banque fédérale de développement commercial
(Canada)*

La Banque fédérale de développement commercial a été créée en 1944 par le Gouvernement canadien afin de favoriser le développement d'entreprises commerciales au Canada, en particulier de petites entreprises. Elle s'est d'abord appelée Banque de développement industriel; la législation adoptée en 1944 limitait son champ d'activité au financement de projets dans le seul secteur manufacturier.

La Banque avait pour mission de fournir une aide financière quand celle-ci ne pouvait s'obtenir à des conditions raisonnables auprès du secteur privé. Les banques commerciales canadiennes peuvent prêter à terme fixe aux petites entreprises, mais ce n'est que depuis peu qu'elles ont également la possibilité de leur accorder des prêts sur nantissement. De nombreuses banques commerciales ont créé de petites divisions spécialisées afin de mieux répondre à la demande de cette clientèle. Cet intérêt traduit un revirement de la position des banques commerciales canadiennes quant à leur opinion de la solvabilité des petites entreprises. Les années 70 ont été marquées au Canada par un taux d'épargne élevé, ce qui a permis de disposer de fonds plus importants que jamais pour ce type de prêts.

Comme dans plusieurs autres pays, le gouvernement garantit une partie des prêts accordés aux petites entreprises. Ce qui n'a été jusqu'à présent qu'un programme modeste se développe rapidement, comme c'est également le cas des prêts accordés par les autres banques.

Jusqu'ici, aucune limite n'a été fixée aux montants des prêts que peut accorder la Banque fédérale de développement. Elle a donc pu mettre l'accent sur l'évaluation, quant à la rentabilité, des demandes présentées par chaque entreprise recherchant une aide financière sans avoir à faire de choix d'après le montant des prêts.

La décentralisation a permis à la Banque de réduire le coût moyen d'une transaction et d'améliorer la qualité de ses services. De 4 agences au début des années 50, elle est passée à 20 au milieu des années 60 et dispose maintenant de 100 agences et sous-agences réparties dans tout le Canada.

Etant une entreprise d'Etat, la Banque reçoit du Gouvernement canadien des directives générales concernant son budget et son statut. Le conseil d'administration, composé de 15 membres, exerce ses fonctions dans le cadre financier

et législatif en vigueur. Afin de faciliter la coordination avec les autres organismes gouvernementaux, 4 des membres du conseil sont de hauts fonctionnaires.

Le Canada est un pays très étendu et le programme de décentralisation de la Banque permet de se rapprocher du client, ce qui facilite l'étude des demandes et la gestion des comptes, une fois les prêts accordés. Une grande partie du pouvoir de décision pour l'octroi des prêts a été déléguée aux responsables locaux, ce qui accélère le processus de prise de décision. Cette délégation du pouvoir se traduit également par un moindre formalisme, permet d'éviter de faire inutilement plusieurs fois la même tâche (par exemple, le travail administratif) et réduit le nombre d'informations nécessaires, en particulier pour les prêts peu importants.

Les bénéfices réalisés par la Banque sur les prêts ont donc toujours été faibles. Au cours de ses 35 ans d'existence, elle a exercé son activité dans une économie en croissance. Cette croissance économique, son type d'organisation et le fait d'essayer de réduire au minimum les coûts des opérations lui ont permis de se spécialiser dans le domaine des petites entreprises: 87% de ses clients emploient moins de 20 personnes.

Les créances irrécouvrables en raison de faillite représentent moins de 1% de l'encours. Ce chiffre est en augmentation et la banque essaie de poursuivre sa politique de prêts sur les mêmes bases, tout en organisant ses services financiers de façon à récupérer les coûts supportés. Les pertes concernent davantage les petits prêts que les prêts importants. Par exemple, les prêts inférieurs à 25 000 dollars canadiens ont représenté ces dernières années moins de 15% du montant global, mais 36% des pertes pour non remboursement. A l'autre extrémité de l'échelle, les prêts de plus de 250 000 dollars canadiens ont représenté environ 12% du montant global, mais seulement 5% des pertes.

Comme on l'a déjà signalé, la Banque a essayé dans les années 70 d'appliquer une politique moins conservatrice. En outre, elle conseille les emprunteurs qui peuvent avoir des problèmes et leur donne le temps de surmonter leurs difficultés financières. En ce sens, elle est plus souple qu'une banque commerciale, ce qui, bien évidemment, est le rôle d'une banque de développement.

Elle occupe une place importante dans l'économie canadienne et en tant que banque de développement. Selon toute probabilité, 5 à 8% des entreprises canadiennes ont actuellement recours à elle pour leur financement. Ces entreprises emploient environ 350 000 personnes, soit 3,5% de la population active canadienne. Ses prêts et ses investissements ont permis l'année dernière la création d'environ 2 000 nouvelles petites entreprises canadiennes.

Le recrutement et la formation de spécialistes des crédits et de directeurs d'agence très qualifiés ont été extrêmement importants. Si nécessaire, le personnel des agences peut bénéficier de l'aide de spécialistes dans des domaines tels que les prises de participation, l'ingénierie, la formation, etc. La Banque espère se développer dans ces domaines au cours des années 80, sans pour autant devenir plus difficile d'accès. Il est essentiel de continuer à recruter et à former des spécialistes et à utiliser leurs compétences, sans que toutefois le client, ou sa demande, se perde dans un labyrinthe bureaucratique.

Au cours des années, la Banque s'est efforcée de faire part de ses idées et de son expérience à d'autres organismes nationaux et internationaux actifs dans le domaine du développement commercial. Ce faisant, elle a répondu aux demandes de conseils de nombreuses banques de développement de toutes les régions du monde concernant les méthodes et les programmes de formation. En coopération avec l'Agence canadienne de développement international, elle

consacrera dans les années 80 des ressources bien plus considérables à la coopération technique internationale, notamment pour les programmes de formation.

LE FINANCEMENT DES PETITES ENTREPRISES

V. S. Raghavan

Banque mondiale

Les petites entreprises existantes et celles qui sont en train de se créer sont caractérisées aussi bien par les nombreuses contributions qu'elles apportent dans le domaine de l'emploi et de la production que par les problèmes logistiques qu'elles posent. Les conséquences économiques et sociales de la création de petites entreprises sont très diverses, mais la principale cause de préoccupation résulte des disparités régionales et de la nécessité de créer une nouvelle catégorie d'entrepreneurs. Il n'existe encore que peu de banques de développement (autres que celles spécialement créées à cette fin) disposées à financer de petites entreprises.

La Banque de développement de Maurice assure, entre autres, l'exécution d'un programme axé sur les petites entreprises, qui resteraient sinon en dehors du circuit du secteur bancaire, travaillant dans les branches suivantes: vêtements sur mesure ou prêts-à-porter, ébénisterie, fabrication de chaussures, travail des métaux, bijouterie, pêche, élevage de porcs et de volailles, imprimerie et activités relevant de la catégorie des services (garages, ateliers de réparation et petits ateliers de construction). Normalement, le propriétaire est par force le principal travailleur, aidé de certains membres de sa famille ou de quelques salariés (moins de cinq dans 90% des cas). Il est rare que les investissements en capital dépassent 25 000 roupies (environ 4 000 dollars). Le montant moyen des prêts accordés par la Banque de développement de Maurice (au taux de 6,5 % pour des prêts allant jusqu'à 15 000 roupies, soit 2 500 dollars) est d'environ 5 000 roupies, soit 830 dollars. Ces prêts couvrent normalement quelque 80% (jusqu'à 95% dans certains cas, rares) des dépenses consacrées à l'acquisition de capital fixe, c'est-à-dire, dans la plupart des cas, de machines et d'outils ou d'un simple hangar pour y installer l'atelier.

Le programme d'assistance à ces toutes petites entreprises, qui a démarré en 1966, était administré par le service public chargé de la petite industrie. Jusqu'en 1970, une vingtaine de prêts seulement avaient été approuvés. La Banque de développement de Maurice a repris le programme en 1971 et accordé, en six ans, des crédits à plus de 1 600 entreprises. Tous les prêts sont garantis par l'Etat; de même, toutes les dépenses encourues pour le programme sur le plan administratif et juridique sont remboursées par l'Etat. En 1977, les arriérés représentaient moins de 1% du portefeuille de prêts et, en six ans, pas une roupie n'avait été imputée aux profits et pertes, ce qui est d'autant plus impressionnant que les prêts, dont le taux d'intérêt est élevé, comportent un élément de subvention qui n'incite guère au remboursement. Il semblerait donc

que la taille restreinte d'une entreprise ne soit pas forcément un facteur de risque.

Les dépenses administratives encourues pour le programme de financement du secteur non structuré à Maurice équivalaient à 13% du portefeuille de prêts, chiffre qui semble élevé mais qui est tout à fait raisonnable si on le compare aux chiffres correspondants pour des programmes analogues axés sur le secteur non structuré dans d'autres pays. A quelques exceptions près, on pourrait dire que tout le portefeuille de prêts de la Banque de développement de Maurice se compose de prêts à des petites entreprises. Les dépenses administratives encourues pour l'ensemble du portefeuille n'ont pas dépassé 1,2%, chiffre tout à fait supportable pour la Banque de développement de Maurice, même si l'Etat ne lui avait pas remboursé les dépenses de financement du secteur non structuré.

La Banque de développement industriel de l'Inde, qui est la principale institution de financement à terme, utilise des intermédiaires financiers tels que des sociétés financières d'Etat, des banques régionales de développement et des banques commerciales pour atteindre un plus grand nombre d'entreprises. L'assistance accordée par la Banque de développement industriel de l'Inde au secteur des petites entreprises consiste en grande partie à refinancer des prêts à terme accordés par les organismes primaires de crédit. Le montant minimal pour qu'un prêt soit refinancé par la Banque de développement industriel de l'Inde est de 10 000 roupies (environ 1 250 dollars), ce refinancement couvrant 100% du prêt pour des montants ne dépassant pas 500 000 roupies, 80% dans les autres cas. Les taux d'intérêt sont fixés de façon que le prêteur primaire obtienne 3,5%. La Banque de développement industriel de l'Inde a publié des directives sur les critères à adopter pour le refinancement. Pour les prêts ne dépassant pas 500 000 roupies, qui répondent aux critères, ce refinancement automatique s'applique, à près de 90% du portefeuille, en nombre, et à près de 60% en valeur.

La Banque de développement industriel de l'Inde a pris des initiatives pour créer des organisations de consultation technique dans les régions du pays peu avancées sur le plan industriel; leur principal objectif est de fournir aux chefs des petites et moyennes entreprises un ensemble de services: sélection de projets, élaboration d'études de faisabilité, formation de chefs d'entreprise, services techniques et services en matière de gestion pour mettre en service et exploiter de petites entreprises. Il existe 10 organisations de consultation technique, qui fonctionnent depuis un à sept ans. Il est certes trop tôt pour dire si elles ont réussi à atteindre leur objectif, il ne faut pas moins signaler qu'elles ont jusqu'ici établi plus de 1 000 rapports de projet, assuré la formation d'environ 200 chefs d'entreprise et désigné jusqu'à 1 000 nouveaux chefs d'entreprise pour assumer l'exécution de projets ayant fait l'objet d'une étude.

Comme les services financiers dont a besoin le secteur des petites et moyennes entreprises sont tout à fait différents de ceux nécessaires aux grandes unités, cette tâche devrait être confiée à une organisation spécialisée, qui pourrait s'établir dans le cadre d'institutions existantes ou prendre la forme d'une institution spéciale créée à cette fin. Il est indispensable de mettre en place un réseau de bureaux locaux pouvant toucher les nombreux clients du secteur des petites et moyennes entreprises. C'est pourquoi, dans les pays très étendus, les banques commerciales et les mutuelles de crédit sont, avec leur réseau étendu de filiales, peut-être mieux à même de financer les petites et moyennes entreprises que les banques de développement. Il y a plusieurs raisons de faire appel à des banques commerciales et à des mutuelles de crédit.

Ces établissements financiers offrent des services bancaires intégrés qui répondent aux besoins des petites et moyennes entreprises en capital fixe et en fonds de roulement, ce qui évite aux petits clients de traiter avec plus d'une institution pour satisfaire leurs modestes besoins. Si l'on fait appel à des institutions locales qui connaissent bien leurs clients, on parvient à réduire progressivement les frais de transaction qu'impliquent les opérations de prêt à des petites et moyennes entreprises. Il ne s'ensuit pas pour autant que les banques de développement ne doivent pas intervenir dans ces opérations; il semble que leur rôle en matière de financement doive se limiter au refinancement et à la supervision.

Par souci d'objectivité dans l'exécution de ce programme de prêt, il serait peut-être judicieux d'établir une distinction entre les activités bancaires et les fonctions de promotion en prévoyant deux organismes distinctes, ce qui permettrait de contrôler le système et nécessiterait la création d'administrations distinctes qui parviendraient peut-être plus facilement à coopérer à la promotion des petites et moyennes entreprises.

Quelle que soit la décision relative à l'organisation de ce système, il est nécessaire de simplifier les conditions à remplir pour les informations à fournir et les demandes de prêt. La question de la comptabilité proprement dite peut souvent être résolue dans le cadre de petites réunions de travail, alors que les comptes indicatifs peuvent être établis par les spécialistes mêmes des prêts. Les grandes entreprises tiennent certes une comptabilité, mais les demandes d'information ne doivent pas prendre trop de temps. Il faut également réduire au minimum les conditions requises en matière d'autorisations et d'homologations. En l'état actuel des choses, ces conditions influent rarement sur la viabilité du prêt, mais coûtent cher, en temps et en argent, aux chefs d'entreprise.

Les chefs de petites entreprises sont fréquemment victimes d'une discrimination lorsqu'on leur demande des garanties, car ils ont peu d'avoirs et peu d'amis influents. Les petites et moyennes entreprises ont, pour la plupart, besoin d'un capital fixe réduit, mais d'un fonds de roulement important. Les banques éprouvent les plus grandes difficultés à financer ces entreprises, car il est difficile de trouver la garantie appropriée. Par ailleurs, certaines formes de financement garanti, telles que la location-vente, le crédit-bail lorsqu'il s'agit de biens d'équipement, l'affacturage ou l'escompte des effets à recevoir, offrent un moyen assez facile de répondre aux besoins des petites et moyennes entreprises, car elles permettent souvent d'éliminer l'intervention de l'organisme de prêt et d'accélérer l'apport de fonds au secteur des petites et moyennes entreprises.

Avec la simplification des conditions relatives aux informations et aux garanties à fournir, il est d'autant plus important de faire preuve de discernement pour évaluer avec soin, de manière obligatoirement subjective, la fiabilité des petites et moyennes entreprises qui contractent des dettes. On peut tirer bien des enseignements des marchés financiers non structurés. Ces sources de crédit ont en effet des liens étroits et continus avec leurs clients sur le marché. A titre de contrôle, il peut être judicieux de faire appel à ces sources de crédit en tant que courtiers ou intermédiaires. Les «shroffs» (banquiers) du secteur non structuré de l'Inde prêtent par exemple depuis toujours leurs fonds à des petites et moyennes entreprises et réescomptent leurs effets de commerce auprès des banques commerciales. Les petites banques très prospères des Philippines sont dominées par des magnats locaux comparables aux banquiers du secteur non structuré de l'Inde et peuvent refinancer, auprès de la Banque centrale, les prêts qu'elles ont elles-mêmes accordés.

La contribution d'une banque de développement au progrès des petites et moyennes entreprises varie forcément selon le pays et le milieu. Lorsque les conditions existant en matière de locaux de travail, possibilités d'agrandissement, accords de commercialisation et divers autres services nécessaires aux petites entreprises ne sont pas satisfaisantes, c'est à la banque de développement d'y remédier. L'organisme de financement peut même se trouver provisoirement dans l'obligation d'assumer ces fonctions et avoir à la fois à financer et à promouvoir le projet.

L'AIDE AUX PETITES ENTREPRISES: LE CONCEPT DE PROJET INTÉGRÉ

Ernst Löscher

Secrétaire exécutif, Österreichische Kontrollbank Aktiengesellschaft

Si l'on s'en tient à l'importance de leur actif ou au nombre de personnes employées, on peut considérer comme petites entreprises 85 à 95% de celles du monde en développement, mais cette classification est devenue inutile pour déterminer l'ampleur de l'appui institutionnel qu'il convient d'accorder à une entreprise donnée.

Lorsque l'on considère la petitesse, il est bon de penser à l'ouvrage de Fritz Schumacher intitulé *Small is Beautiful*. Lorsque cet ouvrage parut pour la première fois, son auteur fut ridiculisé par les milieux industriels, qui l'accusèrent de romantisme social, et vivement critiqué par un grand nombre de pays en développement qui lui reprochèrent de préconiser un remède qui perpétuerait l'arriération. Schumacher a prêté le flanc à ces critiques en simplifiant par trop et en sous-estimant l'ampleur politique de son message. Il n'en reste pas moins qu'il a fort judicieusement mis l'accent sur les profondes répercussions politiques et sociales d'un chômage massif. Notre préoccupation ici est son message fondamental concernant la tâche des banques de développement. Il traite en effet du choix des techniques, de la recherche de solutions de rechange et de leur analyse et, par voie de conséquence, de la fourniture de ressources et d'autres facteurs de production, des compétences administratives, des effets d'entraînement de la commercialisation et du financement, qui, tout en ayant des origines diverses, conduisent au concept de projet intégré.

On peut distinguer trois types de projets intégrés:

Les programmes de soutien d'une industrie déterminée;

Les programmes régionaux en faveur de petites entreprises dispersées;

Les programmes de soutien de petites entreprises de services.

La méthode intégrée axée sur une industrie unique convient chaque fois qu'existe une forte concentration régionale de petites entreprises et des institutions chargées de soutenir un secteur déterminé. D'une façon générale, ces institutions doivent alors traiter avec des producteurs dispersés qui essaient de toucher des marchés différents et souhaitent disposer ensemble de sources de matières premières, d'installations de production et d'une aide technique ou d'une assistance à la commercialisation. La méthode axée sur une industrie unique permet alors de disposer d'un moyen d'assistance efficace et peu coûteux, et d'une infrastructure permettant d'aider les petites entreprises à faire face efficacement à la concurrence et à parvenir à une rentabilité à long terme.

L'industrie indienne de la chaussure, par exemple, qui est essentiellement concentrée dans la région d'Agra, satisfait près de 80% des besoins de l'ensemble du sous-continent. Il est intéressant de constater que cette produc-

tion est presque entièrement assurée par de petites entreprises qui constituent la clef de voûte économique des *mohallas*, qui sont de petites entités matérielles et sociales de vie et de travail. Dépendant d'intermédiaires, la plupart des petites entreprises ont dû opérer au jour le jour et ne s'intéresser qu'aux marchés les plus proches, car les capitaux, le savoir-faire et l'infrastructure nécessaires à une amélioration des modèles, de la promotion des ventes et des débouchés leur manqueraient; elles ne pouvaient pas acheter, stocker et transporter les matières premières par grandes quantités. Toutefois, les institutions de soutien d'industries déterminées déjà existantes offraient déjà des possibilités susceptibles d'intéresser ces entreprises non structurées. Les objectifs étaient d'intégrer les services de soutien et de répartir les frais généraux sur un grand nombre d'unités de production décentralisées. L'association de petites unités à marchés stables amoindrit naturellement les risques d'insolvabilité qu'encourent les banques.

Bien que son organisation et sa gestion soient plus difficiles que celles d'un programme de soutien d'une industrie déterminée, un programme de soutien régional est efficace lorsque l'éloignement des marchés ou des services favorise l'obtention d'économies d'échelle en matière d'achat de matières premières, de points de ramassage, de magasinage, de transport et de commercialisation des produits finis. Il est essentiel à la réussite que les organismes de soutien puissent disposer de vulgarisateurs compétents.

La planification de projets intégrés est, tant pour son organisation théorique que pour sa gestion pratique, plus aisée si l'on peut combiner des programmes de soutien d'industries déterminées et des programmes de soutien régionaux, car un certain nombre de pays organisent la sous-traitance avec de grandes entreprises.

L'industrie indienne du cuir est un autre exemple de programme de soutien d'une industrie déterminée. Elle présente, en effet, un très haut degré de concentration et de spécialisation régionales. Plus de 90% de l'ensemble des opérations de tannage et de finissage sont effectuées dans les Etats du Bengale occidental et du Tamil Nadu. Vu l'existence de marchés internationaux pour leurs produits, l'accroissement possible de la valeur ajoutée équivaut à une augmentation de la somme de devises que peuvent acquérir un grand nombre de petites entreprises à forte intensité de travail.

Les activités de services comme le commerce, les transports locaux et la réparation exigent un appui institutionnel différent. Presque toutes les entreprises desservent des marchés locaux. Elles n'exigent guère de matières premières et une organisation souple et autonome leur convient. La possibilité de disposer de fonds de roulement et de crédits d'investissement est dans leur cas de toute première importance. Les coopératives et les associations offrent aux consommateurs la possibilité de réaliser des économies, permettent une plus large répartition des bénéfices et favorisent le développement des services offerts (coopératives de réparation automobile, par exemple).

Un exemple intéressant d'appui intégré à de petites entreprises de service est fourni par un projet récemment mis en oeuvre par la Banque mondiale en Haute-Volta. Ce projet accorde un rôle essentiel à la banque de développement pour coordonner les aides financières et autres relatives à l'équipement routier et aux travaux publics. Le concept de projet intégré opère à trois niveaux: il fonctionne parallèlement aux projets en cours, favorise la coordination de l'assistance financière et de l'assistance technique et permet des accords de sous-traitance pour les routes secondaires.

Il est bon, dans les programmes d'appui intégrés en faveur de petites entre-

prises, de tenir compte de deux facteurs intéressant les banques de développement et les crédits qu'elles accordent.

De l'avis d'aucuns, les petites entreprises n'offrent en matière de solvabilité que des garanties aléatoires. Il ressort d'une comparaison entre banques de développement qui, dans un même pays, aident d'une part les grandes entreprises et de l'autre les petites, que les défauts de paiements sont plus courants pour ces dernières. Il est toutefois faux d'en conclure que les petites entreprises sont beaucoup moins solvables. On a, de fait, pu constater que les banques de développement qui aident les petites entreprises ne disposent pas des mêmes moyens d'évaluation et n'emploient pas des moyens de contrôle aussi perfectionnés que leurs homologues. Il ressort en outre de données comparatives sur les revenus et les dividendes que les petites entreprises tendent à avoir des rendements tout aussi intéressants que les grandes.

Il serait plus judicieux de considérer l'argument d'une faible solvabilité comme un risque perçu. C'est là que l'introduction d'un plan de garantie de solvabilité peut favoriser le développement d'un élément de prêt. L'élément de prêt peut être plus important pour le fonds de roulement que pour le financement d'investissements. Il ressort d'une étude faite par la Banque mondiale en Colombie en 1974 que le fonds de roulement représente 74% du coût du projet dans le cas de petites entreprises, contre 18% pour les entreprises moyennes ou grandes.

Si, dans certains pays, tels que le Nigéria notamment, ce plan n'a apparemment donné aucun résultat positif, les banques de développement et les banques commerciales ont, dans la plupart des cas, accru leur assistance financière aux petites entreprises après l'instauration d'un plan de garantie de solvabilité.

L'autre question concerne les obligations sociales des banques de développement. Dans les pays les moins avancés, l'aide aux petites entreprises est liée à la nécessité de répartir le travail entre les pauvres. Cette conception de l'emploi aux répercussions souvent défavorables, est généralement mal vue. Les travailleurs se voient parfois verser des salaires de misère et doivent travailler dans des conditions contraires aux règles de l'hygiène, le bruit, la fumée, la pollution chimique et l'insuffisance de la protection étant sources de graves préoccupations.

Les entreprises familiales et celles du secteur non structuré exploitent en général leurs travailleurs, exigeant d'eux de longues heures de travail, les payant mal et les faisant travailler dans de mauvaises conditions. Un grand nombre de petites entreprises enregistrées font de même. Elles prétendent souvent que ce n'est qu'ainsi qu'elles peuvent faire concurrence aux entreprises moyennes et grandes qui s'appuient sur des installations modernes à forte intensité de capital. Si tel est le cas, la seule alternative est: mauvaises conditions de travail ou perte totale de l'emploi.

Les normes minimales fixées par les gouvernements en matière de salaires, de sécurité et d'hygiène du milieu pour protéger les travailleurs des abus ne sont souvent pas appliquées par les petites entreprises. Elles soulèvent en effet des difficultés administratives, politiques et économiques. La question se pose alors de savoir si les banques de développement ne devraient pas être plus strictes quant aux conditions d'utilisation de leurs prêts. Etant donné leur raison d'être et le fait qu'elles n'ont pas un rôle de police, leur interdire d'accorder des prêts à des entreprises qui contreviennent à la réglementation risque d'avoir un effet autodestructeur. De toute évidence, il n'est toutefois pas dans leur intérêt d'avoir des rapports avec des entreprises, grandes ou petites,

qui violent les normes les plus fondamentales en matière d'hygiène, de sécurité et de traitement de leur personnel. Quoi qu'il en soit, la décision doit être laissée à la discrétion des banques de développement. Il n'en reste pas moins qu'elles pourraient et devraient, dans leurs déclarations de politique et leurs règlements, se réserver la possibilité de procéder à un examen critique des conditions de travail chez leurs employeurs et de s'efforcer de les améliorer dans la mesure du possible.

Lorsque l'on entreprend de sélectionner les projets concernant les petites entreprises et que l'on essaie de déterminer la combinaison voulue des assistances financière et autres, il est utile de tenir compte des facteurs suivants:

a) Effet multiplicateur. – Vu le nombre énorme de petites entreprises qui existent dans les pays en développement, on ne peut raisonnablement espérer en aider directement que quelques-unes. Tel est le message de Schumacher. Le principal critère de sélection dans le cas de projets concernant de petites entreprises doit toutefois être leur potentiel. Dans ce domaine, les projets doivent donc concerner des entités d'un même secteur ou dont les besoins sont étroitement liés. Dans le cas de projets d'appui régionaux, il est essentiel de disposer d'une infrastructure de base permettant d'atteindre des entités dispersées. Un mouvement coopératif peut dans ce cas être très utile car il permettrait de disposer de l'infrastructure administrative voulue pour faciliter les communications et permettre de canaliser l'assistance, de davantage étaler les frais généraux, d'alléger la charge administrative qu'exige l'assistance technique, enfin, de réduire les risques encourus par les banques en matière de solvabilité.

b) Initiative privée. – Les divers éléments de l'assistance technique que prévoient les projets exigent un maximum d'initiative privée. Dans ce domaine, la banque ne joue qu'un rôle de promoteur. Elle ne peut rien faire de plus qu'aider. De fait, c'est là une difficulté et un trop grand nombre de programmes en faveur de petites entreprises sont aujourd'hui conçus de manière à forcer les banques à participer davantage, ce qui risque d'avoir l'effet inverse de celui recherché. Au contraire, il faut, avant d'envisager une assistance, s'assurer de l'existence d'une initiative privée. Un grand nombre de projets comportant des éléments de coopération ont échoué parce qu'ils ne bénéficiaient pas d'une initiative suffisante de la part des petits entrepreneurs.

c) Comptabilité. – Il est essentiel d'établir une distinction entre les divers éléments de coût correspondant aux divers types d'assistance. Ceci est important non seulement pour déterminer le pourcentage à prélever par les banques de développement, mais surtout pour instaurer et maintenir un esprit de solvabilité et de responsabilité en matière de coûts.

Sans préconiser que toutes les banques de développement se lancent dans la promotion de l'assistance aux petites entreprises, on peut dire que celles qui contribueront à satisfaire leurs besoins y trouveront de nombreuses possibilités et en tireront de multiples satisfactions.

LE FINANCEMENT DES PETITES INDUSTRIES AUX PHILIPPINES

Rodolfo D. Manalo

Directeur du Département fiduciaire de la Banque philippine de développement

Aux Philippines, les petites industries bénéficient de concours financiers depuis la seconde guerre mondiale. A l'époque, aucun effort délibéré n'était fait pour développer les petites entreprises car ce secteur de l'économie était méconnu. La Société pour le financement de la reconstruction, qui a précédé la Banque philippine de développement (BPD), répondait aux besoins de l'industrie et de l'agriculture en matière de crédit. Les prêts à l'agriculture étaient considérés comme prioritaires étant donné que l'économie philippine était essentiellement agricole. Un plan national d'industrialisation a cependant été élaboré vers 1973, et l'on a considéré les petites et moyennes industries (PMI) comme extrêmement importantes pour l'économie.

En lançant la campagne de promotion de PMI, le gouvernement a reconnu l'importance fondamentale du financement. Les institutions financières hésitaient en effet à participer au financement des PMI en raison des risques inhérents aux opérations de ce genre et des frais administratifs relativement élevés qu'elles entraînent. Pour favoriser l'octroi de prêts aux PMI, il fallait, a-t-on estimé, étendre au secteur bancaire le bénéfice de diverses incitations monétaires, notamment des taux d'intérêts bonifiés et de larges facilités de réescompte. Les banques commerciales avaient tendance à ne s'intéresser qu'aux investissements à haut rendement et à faible risque, ce qui rendait indispensable la création d'un cadre institutionnel pour la promotion et le développement des PMI.

La Commission de la petite et moyenne industrie a donc été créée en 1974 pour regrouper les ressources et les moyens des organismes ci-après qui en sont membres:

- Ministère de l'industrie
- Ministère de l'administration régionale et du développement communautaire
- Agence nationale pour l'économie et le développement
- Ministère de l'agriculture
- Ministère des ressources naturelles
- Ministère du commerce
- Conseil national du développement scientifique
- Banque centrale des Philippines
- Banque philippine de développement
- Institut pour les petites industries de l'Université des Philippines
- Conseil national de la main-d'œuvre et de la jeunesse
- Bureau des petites et moyennes industries

La Commission a donc été chargée de l'assistance en matière de technologie, de formation, de financement et de commercialisation.

Il est particulièrement important de disposer d'un programme de financement bien conçu. Au cours des six années pendant lesquelles la BPD s'est occupée du financement des petites industries, plusieurs caractéristiques propres à ces industries sont apparues :

- a) Elles ont peu accès au crédit commercial car dans de nombreux cas elles n'ont pas de dossier d'activités à présenter;
- b) Elles ont du mal à trouver des capitaux;
- c) Elles manquent d'expérience en matière de projets;
- d) Elles traversent une phase critique pendant leurs deuxième et troisième années d'existence;
- e) Elles sous-estiment les risques de dépassement du budget;
- f) Leurs garanties sont souvent insuffisantes.

Il faut garder tous ces éléments présents à l'esprit quand on se propose d'élaborer un programme de financement qui réponde aux besoins et aux aspirations des petits industriels. Les programmes de prêt de la BPD tiennent compte du plus grand nombre possible de problèmes qui se posent en matière de développement des petites entreprises, et présentent donc les caractéristiques suivantes :

a) *Financement du fonds de roulement.* Les besoins en fonds de roulement devraient être pris en compte dans tous les prêts aux petites entreprises afin de leur permettre de faire face aux brusques variations des besoins dans ce domaine. L'utilisation du prêt doit être gérée avec soin pour éviter que les fonds ne soient détournés de leur destination, comme c'est souvent le cas dans les entreprises de ce type. Celles-ci sont généralement gérées par l'entrepreneur lui-même, qui peut y faire participer sa famille et engager ses ressources personnelles. La BPD a étudié la possibilité de remplacer les prêts directs par l'ouverture de lignes de crédit pour répondre aux besoins en fonds de roulement des petites entreprises. On peut s'interroger sur l'opportunité d'offrir un financement à court terme ou à moyen terme qui est en fait du ressort des banques commerciales. Toutefois, quand une petite entreprise engage ses biens pour garantir un prêt, elle n'a généralement plus d'autre garantie acceptable qui lui permettrait de se faire accorder des prêts par des banques commerciales.

b) *Participation au capital social.* Il s'agit là d'un problème considérable auquel la BPD n'a pas encore trouvé de solution. La Banque a demandé à d'autres institutions de participer à des projets pour lesquels se pose ce type de problème. Elle considère cependant qu'il faudrait créer un organisme distinct chargé de fournir des capitaux à risque aux petites entreprises. Il est significatif de constater que, dans le cas de certaines petites entreprises financées par la BPD qui sont en difficulté et demandent à la BPD de réaménager leurs prêts, la Banque a essayé, chaque fois que cela avait un sens, de transformer en prise de participation une partie de la dette, notamment la partie qui ne constitue pas à proprement parler un remboursement (les intérêts et les autres frais).

c) *Les garanties exigées.* Les programmes de prêts de la BPD sont conçus de façon que, dans certains cas, les prêts représentent 90%, voire 100% des valeurs marchandes. Ainsi, les garanties exigées pour obtenir un prêt sont, semble-t-il, moins strictes. Quand des projets très intéressants pour lesquels se posent des problèmes de garantie sont présentés à la BPD pour financement,

celle-ci se tourne parfois vers le Fonds philippin de prêts et de garanties industriels afin d'obtenir la garantie complémentaire nécessaire.

d) *Les délais d'octroi des prêts.* Le système actuel de prêts de la BPD comporte une évaluation détaillée du projet pour lequel le financement est demandé. Cette évaluation est longue et, pour simplifier la procédure, la BPD a défini des domaines d'investissement prioritaires en se fondant sur les critères de la viabilité et de l'intérêt économique. Les projets qui concernent les secteurs industriels dont l'intérêt économique a déjà été démontré ne font l'objet que d'une étude de viabilité, ce qui réduit considérablement les délais.

e) *Crédits pour imprévus.* La BPD a lancé un programme d'octroi de crédits pour imprévus qui lui permet d'approuver rapidement des prêts complémentaires pour dépassement de devis d'un montant maximal de 15%, et ce afin de faciliter la réalisation des projets. Ces prêts complémentaires sont donc approuvés au moment où la demande de prêt principal est adressée aux services compétents pour décision définitive. Le service ordonnateur détermine si ces prêts s'imposent et si les fonds doivent être versés.

Depuis 1973, le programme de financement de la BPD permet d'apporter une aide aux PMI. Avec un réseau de 40 succursales, 10 bureaux et 8 agences, la BPD a financé à ce jour, grâce à des fonds fournis par la Banque mondiale, plus de 5 000 projets pour un montant total supérieur à 80 millions de dollars. De plus, elle offre aux PMI qu'elle finance des services consultatifs dans le cadre de son programme de supervision des projets. De temps en temps, des contrôles de gestion, des visites de projets et des séminaires de formation à la gestion sont organisés à l'intention des petits industriels.

A l'origine, la viabilité d'un projet était considérée comme un facteur suffisant pour en garantir le succès. Après six années d'activité et l'octroi de plus de 80 millions de dollars de prêts, la Banque a constaté qu'il fallait non seulement analyser la faisabilité d'un projet, mais aussi se préoccuper de la gestion de ce projet par son promoteur. 90% des entreprises en difficulté auxquelles la BPD apporte son concours connaissent des problèmes de gestion. Cela tient surtout au fait que, dans les petites entreprises, l'entrepreneur s'occupe lui-même de tout.

La réalisation des projets des PMI auxquels participe la BPD est étroitement contrôlée dans le cadre du programme de supervision de l'utilisation des crédits. Les demandes de financement complémentaire ou de réaménagement sont examinées avec soin. Les insuffisances sont déterminées et l'on impose certaines conditions, par exemple de solliciter des avis d'experts dans les domaines fondamentaux de la gestion des projets. Dans le même esprit, des manuels de comptabilité et des brochures de gestion sont fournis gratuitement aux PMI.

Les nouveaux projets pour lesquels un concours financier est demandé à la BPD sont évalués du point de vue tant de leur viabilité que de la capacité du postulant à la gérer, ce dernier élément prenant une importance toujours plus grande. L'évaluation du postulant ne se limite cependant pas à ses connaissances apparentes en matière de gestion mais porte également sur sa solvabilité, ses antécédents, sa formation et son expérience. De même, l'évaluation des projets d'expansion comporte un examen approfondi des résultats passés.

RÉSUMÉ DES DISCUSSIONS

Un spécialiste des banques de développement du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a déclaré qu'au cours des dix prochaines années les aspects sociaux revêtiront davantage d'importance que la croissance du PNB. Il considérait que les pays industrialisés comme les pays en développement devront développer leurs petites entreprises pour pouvoir améliorer sensiblement le bien-être des individus. Il était d'avis qu'il ne suffisait pas d'offrir une aide financière, et que les conseils, les activités promotionnelles et les services d'experts étaient tout aussi importants.

On a examiné la nécessité d'un développement agricole intensif et l'expansion simultanée des petites entreprises agricoles en raison des taux élevés de natalité prévus. Cette explosion démographique ainsi que le montant relativement faible des investissements nécessaires à la création d'emplois dans les petites industries plaident en faveur d'un accroissement des ressources publiques affectées au développement des petites industries dans tous les secteurs.

La question s'est posée de savoir dans quelle mesure il fallait offrir des taux d'intérêt bonifiés ou subventionner la création d'infrastructures. Le représentant de la Banque mondiale a insisté sur le fait que des incitations en faveur de taux d'intérêt différentiels, les achats préférentiels, les avantages fiscaux etc., risquaient souvent de déboucher sur des modes de production inefficaces. Chaque projet industriel devrait alors être évalué d'après les critères économiques de la petite industrie.

Un responsable d'une banque de développement d'Amérique latine a souligné la nécessité d'accroître les efforts en faveur du financement des petites industries dans les zones urbaines, ce qui permettrait également aux citoyens sans emploi de trouver du travail.

Un responsable d'une banque de développement d'Afrique occidentale a déclaré qu'aucun pays africain n'avait encore atteint un stade de développement à prédominance industrielle. Selon lui, il fallait recourir, pour le financement des petites industries, à des solutions plus générales qui tiennent compte de tout l'environnement économique et de la fréquence des grands changements nationaux.

Un représentant du Fonds de développement économique de la Communauté économique européenne a déclaré que la Convention de Lomé prévoyait deux méthodes de promotion des petites industries. La première consistait à subventionner l'assistance technique, la formation, les services consultatifs, le renforcement des institutions, etc., et la seconde à fournir directement une aide financière aux petites industries sous forme de prêts, de dons ou de lignes de crédit. La question s'est posée de savoir, notamment à propos des banques de développement d'Afrique, dans quelle mesure celles-ci pourraient utiliser, gérer et rembourser les fonds ainsi prêtés. Un participant a déclaré qu'une solution possible consisterait à créer des organismes spécialisés dans la promotion des petites industries; les gouvernements pourraient aussi conjuguer leurs

efforts et centraliser, par le biais éventuellement de la Banque africaine de développement, les activités de prêts aux petites industries.

Groupe 4. – Suivi des projets et action consécutives

SUIVI DES PROJETS ET ACTION CONSÉCUTIVE

I. Simba

Banque africaine de développement

La Banque africaine de développement a éprouvé des difficultés pour choisir le département chargé du suivi des projets. Certains arguments invitent à confier cette tâche aux départements des opérations ou à ceux chargés d'évaluer les projets industriels, mais certains directeurs de banque estiment que leurs collaborateurs qui ont procédé à l'évaluation ne doivent pas s'occuper du suivi des projets. Il est en effet difficile de relever ses propres erreurs.

Il en est d'autres pour estimer que le suivi du projet revient à ceux qui ont décidé d'engager des fonds, c'est-à-dire souvent le trésor public ou les services des finances. Certains organismes de financement du développement nomment des membres du conseil d'administration des sociétés qu'ils ont financées, espérant pouvoir ainsi suivre de près le cours des événements. Une association étroite de l'entreprise avec des représentants de la banque, ou avec les organes de contrôle des organismes chargés de financer le développement, devrait permettre de détecter les difficultés avant qu'elles se présentent. L'expérience des organismes en cause joue alors un rôle déterminant.

SUIVI DES PROJETS ET ACTION CONSÉCUTIVE

D. P. Gupta

Directeur général, Banque de développement de Maurice

Le suivi des projets doit aller bien au-delà des méthodes classiques: il s'agit de guetter le moindre risque encouru par les investissements, les crédits ou les prêts industriels. La création d'un système efficace de suivi n'est pas facile pour les organismes locaux de financement du développement. Le manque de personnel expérimenté et de connaissances acquises concernant les techniques du financement industriel pose de graves problèmes. C'est le manque d'expérience qui est le plus regrettable; il est possible d'appliquer temporairement des méthodes nouvelles de financement, mais l'expérience indispensable doit être acquise pendant toute la durée de la réalisation d'un projet. Imaginez la situation suivante: une société de portefeuille étrangère envisage de mettre en œuvre un projet industriel dans votre pays en vue de soutenir les activités d'une ou deux filiales implantées dans un autre pays, ou dans deux autres pays, chargées l'une de la fourniture des matières premières, l'autre de la commercialisation. Si des difficultés apparaissaient dans l'une des filiales étrangères, et l'obligeaient à fermer ses portes, les investissements dans votre propre pays encourraient un danger certain, même si vous détenez la majorité ou une fraction importante des parts.

Ce genre de faiblesse risque de devenir fréquent dans les années 80, du fait de l'internationalisation croissante de l'industrie et de la finance. Le manque d'expérience et les négligences en matière de suivi international exigent une coopération étroite des organismes de financement du développement industriel et du réseau des banques commerciales. Il est également indispensable de mieux connaître les diverses législations. Il arrive que la loi interdise une intervention, même pour changer une direction locale. La question à poser est la suivante: comment organiser un système efficace de suivi international?

CONTRÔLE ET SUIVI DES PROJETS DANS LES BANQUES DE DÉVELOPPEMENT

L. Baez

Directeur général, Corporación Financiera Nacional (Equateur)

Pour faire mieux comprendre les méthodes pratiques et les critères concernant le contrôle et le suivi des projets, il est important de préciser la nature des activités des banques de développement. Pour l'essentiel, les banques de développement industriel se différencient des banques traditionnelles sur les points suivants:

a) L'objectif principal est de promouvoir le progrès social et économique d'une région, d'un pays, ou d'un groupe de pays, en procurant des ressources financières;

b) Les décisions concernant les crédits tiennent compte des garanties offertes, des bénéfices financiers qui pourront revenir aux clients, des conséquences sociales d'une meilleure situation de l'emploi, de la transformation nationale des matières premières, consolidant ainsi la balance des paiements, etc.

Si l'on tient compte à la fois de l'insuffisance des ressources financières, du faible niveau de l'épargne nationale et des immenses besoins collectifs des pays en développement, il est en effet indispensable pour les banques de développement de contrôler les projets. Pour cela, il faut garder présents à l'esprit trois objectifs:

a) Les fonds prêtés doivent être investis conformément aux spécifications du projet, elles-mêmes approuvées par l'organisme prêteur comme avantageuses pour le pays;

b) Les sommes prêtées doivent être recouvrées pour permettre la poursuite d'autres activités de promotion du développement;

c) Les résultats et l'expérience acquise devront être enregistrés pour permettre de tirer des enseignements qui assureront le succès des décisions à venir.

Expérience de la Corporación Financiera Nacional

Structure organique et fonctionnelle

La Corporación Financiera Nacional (CFN), instituée en 1964, finance la croissance de l'industrie manufacturière équatorienne et l'exportation de catégories de marchandises non exportées auparavant par le pays.

Le suivi et le contrôle des projets sont assurés par plusieurs services admi-

nistratifs. Ceux-ci ont pour mission spécifique la supervision, et d'autres organes collaborent avec eux pour mener à bien cette tâche.

Les directions générales, ainsi que les services du Département de contrôle des prêts et des investissements y participent. Ils ont aussi pour mission de s'assurer que les projets financés atteignent leurs objectifs spécifiques. Les activités complémentaires sont confiées aux organes suivants: Bureau juridique, qui définit les modalités d'exécution, les politiques et les procédures; Bureau des entreprises, qui étudie la gestion des entreprises dont la CFN est actionnaire et y collabore; Bureau des recherches économiques, qui est chargé de l'évaluation *ex post*; service de comptabilité, qui surveille les portefeuilles de prêts et les recouvrements.

Ressources humaines

L'organisme dispose de personnel compétent dans divers domaines. Par exemple, le Département du contrôle des prêts et investissements compte 16 membres spécialistes de la construction mécanique, du génie civil, de l'économie et de la gestion, outre les disciplines spécifiques des techniques de contrôle.

Dossiers

Afin de répondre aux besoins de sa nombreuse clientèle, le Département de contrôle des prêts et des investissements constitue une image objective et à jour de chacune des organisations, des dossiers contenant les prêts, les plans de travail, les polices d'assurance des prêts, les actionnaires, les endossements et les contre-garanties, ainsi que les états financiers. L'ensemble de ces données est informatisé.

Principes suivis pour le contrôle de chacun des projets

Les méthodes d'évaluation pour les projets industriels sont en général celles de tous les organismes de financement du développement, adaptées aux conditions particulières du pays.

Le rapport d'évaluation établit le calendrier des activités telles que production, facteurs de production, main-d'œuvre, ventes, états proforma, ratio solvabilité-trésorerie, etc. Il formule aussi des recommandations quant à l'exécution du projet et aux profits attendus.

Un accord d'approbation précise les clauses contractuelles et les modalités de prêt que devront accepter les bénéficiaires. L'agrément dans les formes de l'emprunteur est requis pour que l'opération devienne officielle. Lorsque les diverses conditions de l'opération ont fait l'objet d'un accord, le Département de contrôle des prêts et des investissements vérifie les besoins avant déblocage des fonds, l'état d'exécution du projet, le début des opérations, l'observation de la réglementation sur la sécurité industrielle et le suivi au cours de la période de remboursement.

Gestion des systèmes de contrôle

Au cours des années écoulées, 279 visites ont eu lieu dans les entreprises collaborant avec la CFN où les projets sont aux stades de la promotion, de l'exécution ou du fonctionnement. Elles ont donné lieu à 801 rapports de contrôle portant sur les valeurs gagées, la mise en service, le respect des enga-

gements contractuels et l'état du portefeuille de l'organisme. Ce contrôle avait pour objet de détecter les problèmes existants, d'évaluer la situation présente par rapport aux objectifs et de recommander les moyens d'assurer le développement des entreprises.

Des visites spéciales ont eu lieu, sur décision de directeurs de la CFN, touchant les entreprises dont les rapports comptables, soumis semestriellement, font apparaître qu'elles ont des difficultés financières.

En 1978, des représentants de la CFN ont siégé au conseil d'administration de 29 entreprises dont la CFN était actionnaire; ils ont aidé à résoudre des problèmes liés au développement des activités industrielles. Afin d'obtenir des informations fiables et à jour, il a été fait obligation aux entreprises emprunteuses de soumettre des rapports réguliers sur la demande des systèmes de contrôle.

Pour assurer un bon contrôle des entreprises emprunteuses, on a recherché des informations à diverses sources, que l'on a comparées aux données fournies par les clients. La Banque centrale, le Ministère des industries, du commerce et de l'intégration ainsi que d'autres services administratifs de la CFN y collaborent.

Tous les mois, le Département du contrôle des prêts et des investissements examine les portefeuilles en cours et échus, étudie le cas des entreprises qui éprouvent des difficultés à satisfaire à leurs obligations et émet des suggestions quant aux objectifs des études d'évaluation, en vue de protéger les intérêts des investisseurs et de la CFN.

Les systèmes d'évaluation ex post des projets financés

Tous les travaux programmés doivent être ensuite évalués pour mesurer les résultats définitifs. A la lumière de l'expérience acquise par l'Equateur, on peut aborder ce sujet sous deux angles:

a) *Appréciation définitive portant sur l'utilisation des ressources propres.* Lorsque les projets sont directement financés au moyen de fonds institutionnels, l'évaluation *ex post* se concentre sur la période de remboursement. Dans les 837 rapports soumis entre 1972 et 1978, les indicateurs les plus significatifs étaient les suivants: modification des investissements programmés, évolution de la propriété, degré de respect des engagements contractuels, caractéristiques administratives des entreprises. Les emprunteurs reçoivent des recommandations portant sur l'amélioration possible de la gestion, du financement, de la commercialisation, des méthodes de direction du personnel et de production, soit par leurs propres efforts, soit en ayant recours aux consultants spécialisés des agences;

b) *Appréciation portant sur l'utilisation des ressources externes.* Pour déterminer l'effet des crédits extérieurs en Equateur, il a été entrepris une évaluation *ex post* du programme et des divers projets qu'il comprenait. Les aspects suivants sont tenus pour tout particulièrement importants: total des investissements effectués dans le pays, répartition des investissements entre immobilisations et fonds de roulement, incidence sur la balance des paiements, croissance de la demande intérieure du fait de l'acquisition de biens et de services d'origine nationale.

La CFN étudie l'adoption de nouvelles méthodes de contrôle *ex post* et d'appréciation afin de rendre ses politiques financières plus efficaces pour le développement industriel du pays. Il serait extrêmement utile de rédiger un

manuel sur le contrôle et le suivi des projets et de fournir des rapports globaux dès que le montant des prêts a été intégralement recouvré.

Suggestions d'ordre général pour les banques de développement

A la lumière de l'expérience de la CFN, il est possible d'exprimer certaines opinions générales sur les problèmes spécifiques du contrôle. Lorsqu'on met sur pied une banque de développement, il est indispensable de s'assurer un contrôle fiable des activités commerciales des clients. Pour cela, il faut disposer des éléments adéquats permettant d'exercer ce contrôle, de coordonner les efforts, et de pouvoir sans délai étudier les difficultés rencontrées et apporter les solutions requises. Concrètement, il convient d'indiquer les points suivants:

a) Il faut disposer d'un nombre suffisant de services administratifs de niveau élevé pour assurer les contrôles. La structure de ces services devra être adaptée aux différentes politiques financières des divers organismes engagés. Les décisions devront également être prises et être applicables dans le cadre de la hiérarchie de l'organisation. On devra disposer d'un cadre explicite de politiques générales de prêts, de normes de financement et de manuels d'application;

b) Il convient de créer une équipe pluridisciplinaire efficace au sein du service de contrôle. Les services de comptabilité, la direction générale et les services de contrôle concernant le génie civil, la commercialisation et les méthodes de production devront y participer;

c) Des directives pour le contrôle des programmes de construction et de financement devront être élaborées et prévoir la formation permanente en cours d'emploi du personnel;

d) La collaboration de services complémentaires de contrôle, par exemple: le service juridique pour l'étude du prêt; le service de recherche économique pour l'élaboration de la politique à suivre; un service de traitement des données.

Il conviendra de prévoir des mesures précises permettant de recueillir l'information à d'autres sources. Il est essentiel de disposer d'assez d'informations pour pouvoir établir si l'usage qui est fait des fonds est adéquat ou non. On ne peut en général se fier aux clients pour fournir ce type de renseignements, aussi les propositions suivantes pourront-elles se révéler utiles:

a) Le contrat de prêt devra préciser toutes les conditions importantes imposées à l'exploitation et exiger la présentation régulière d'états financiers et de comptes rendus d'avancement des activités;

b) Constituer des dossiers permettant d'assurer le contrôle et de communiquer l'information selon les termes du contrat;

c) Il conviendra de se rendre régulièrement sur place afin d'évaluer l'avancement du projet;

d) La participation au conseil d'administration du projet est très souhaitable;

e) Il conviendra de formuler, si nécessaire, des recommandations quant à l'utilisation des services de consultants;

f) Il faudra mettre en place des systèmes de comptabilité et de contrôle des comptes, des manuels d'utilisation, des systèmes d'indicateurs de gestion et des méthodes de contrôle administratif pour assurer une efficacité maximale qui bénéficiera à l'investisseur, à l'organisme de crédit et au pays tout entier.

L'expérience de la CFN portant sur près de 1 000 entreprises privées, mixtes et publiques démontre qu'à prendre trop à cœur les difficultés et les

décisions administratives de ses clients on risque de verser dans l'inefficacité et de gaspiller des ressources insuffisantes. Aussi est-il important de peser soigneusement les motifs avant d'intervenir, et de transformer les interventions en périodes de coopération.

SUIVI DES PROJETS ET ACTION CONSÉCUTIVE

R.M.B. Punja

Directeur exécutif, Banque de développement industriel de l'Inde

L'expérience acquise par les banques de développement depuis un quart de siècle a renforcé l'idée qu'aucune d'entre elles ne pouvait fonctionner de manière efficace sans disposer du mécanisme nécessaire pour le suivi des projets subventionnés. Etant donné les problèmes que posent l'industrialisation et le nombre de projets qui semblent d'ores et déjà devoir échouer, le suivi est devenu une des activités de base des banques de développement.

Au fil des années, la fonction des banques de développement s'est modifiée: de simples bailleurs de fonds, elles sont devenues des agents d'industrialisation rapide et de correction des déséquilibres régionaux. Autrefois, c'était la crédibilité économique du promoteur qui importait; à l'heure actuelle, c'est la viabilité du projet. Le promoteur est considéré comme entrepreneur et directeur de projet. Alors qu'auparavant on insistait sur la saisie en cas de défaut de paiement, de nos jours, ce sont surtout les phases en amont du projet, la solution de problèmes et la réadaptation qui retiennent l'attention.

Le concept même de suivi s'est fortement modifié depuis quelques années, en grande partie à cause de l'élargissement des objectifs des banques. Au début, leurs fonctions se limitaient à l'inspection et à la vérification des actifs. On en est venu à entendre par suivi la surveillance et la réévaluation continue de l'efficacité de la gestion. On s'intéresse, grâce à ce processus de surveillance et d'aide, aux activités liées au projet, afin d'assurer sa mise en œuvre et son développement harmonieux.

Quant au financement du projet, les banques de développement sont devenues des partenaires actifs des projets qu'elles financent, ceci en raison de l'importance de leur contribution, qui peut dépasser 85% du coût total. Cette participation peut être encore plus élevée si les coûts estimés sont dépassés, cas fréquent dans le climat inflationniste actuel.

Les banques de développement devraient créer un climat de confiance et persuader les milieux industriels - et plus particulièrement les dirigeants d'entreprises - qu'elles s'intéressent tout autant à la stabilité et à la prospérité du fonctionnement quotidien des entreprises qu'à leur financement en cas de difficultés. Une ambiance de confiance et de compréhension entre les banques de développement et leurs clients n'a pas de prix. La confiance engendre la coopération indispensable à la circulation d'informations essentielles.

En Inde, les banques de développement recommandent que les conseils d'administration des entreprises qu'elles aident soient composés de personnes venant des milieux industriels, financiers et commerciaux. Les banques de développement nomment systématiquement, dès le départ, leurs représentants aux conseils d'administration des entreprises. On attend des directeurs nommés

qu'ils assurent l'adoption de bonnes pratiques commerciales, tout en gardant à l'esprit l'intérêt des banques de développement et des actionnaires, et vérifient que toutes les opérations sont conformes à la politique du gouvernement. Il y a de fortes chances pour que l'administrateur nommé par la banque participe également à un comité de direction où des cadres supérieurs et d'autres administrateurs abordent les principaux problèmes de l'entreprise.

L'exécution d'un projet demande la mise en place d'une structure organisationnelle de base permettant de fournir des services d'experts dans les domaines technique, financier, commercial et administratif avant que le montant de l'aide ne soit versé aux intéressés.

Dans certains cas, la banque nomme des consultants pour rendre compte de l'exécution des projets. Le cas échéant, un contrôleur comptable peut également être nommé. Grâce aux informations supplémentaires obtenues, les banques de développement doivent alors être en mesure de suivre de manière intensive les projets, mais de façon sélective, retenant les projets à coût élevé et les projets pris en charge par de nouveaux entrepreneurs manquant d'expérience.

Dans certains pays, dont l'Inde, il arrive que les banques de développement, contrairement à ce qu'elles aimeraient faire, soient contraintes de s'accommoder d'une catégorie de promoteurs, truands reconnus. Dans ces circonstances, on tâchera d'adopter une attitude prudente, de garder bon espoir et de compter sur la rigueur du suivi.

On peut être amené à considérer les truands comme un groupe à part nécessitant un traitement *ad hoc*. Rappelons-nous qu'ils ne constituent pas la majorité de la clientèle.

On peut pallier comme suit le manque des informations voulues :

a) La direction et les cadres des banques de développement doivent se montrer serviables, coopératifs et prêts à étudier et à résoudre les problèmes;

b) Les systèmes d'information doivent être conçus de manière à être d'une utilité pratique pour la gestion du projet;

c) La direction et les cadres des banques de développement doivent se soucier de leur réputation. Ils doivent être en mesure d'influencer les établissements analogues, ainsi que les organismes gouvernementaux et autres, et d'aider à résoudre les problèmes qui se posent au fur et à mesure de la mise en œuvre des projets;

d) Un effort conscient doit être fait par les banques de développement en vue d'assurer une communication à tous les échelons.

Entre la banque de développement et le client doit naître un climat de confiance et de compréhension mutuelles et de respect du point de vue de l'autre.

La qualité du système de surveillance dépend d'un certain nombre de facteurs, dont l'efficacité du suivi, l'ampleur des opérations, la branche industrielle et le secteur de l'économie financés, la couverture géographique et les ressources tant humaines que financières. Mis à part ces facteurs, les objectifs du suivi semblent être les mêmes pour toutes les banques de développement. Bien que la création d'un service chargé de suivre les projets puisse demander beaucoup de temps et d'argent, il s'agit là d'un investissement à long terme.

Le problème se pose de savoir si une banque de développement doit aider les entreprises dont elle s'occupe à résoudre leurs problèmes. Par ailleurs, et plus important encore, il convient de décider jusqu'à quel point une banque de développement peut s'immiscer dans leur gestion. Doit-elle aller jusqu'à l'intervention? Ces deux questions vont de pair. Les raisons d'accorder une assis-

tance à la phase d'exécution du projet ou à la phase de gestion opérationnelle relèvent, en dernière instance, de l'intérêt bien compris de la banque en cause. L'évolution du mode de fonctionnement des banques de développement a affecté leur souplesse opérationnelle sur plusieurs points: la qualité de l'esprit d'entreprise, l'existence d'un marché concurrentiel, les problèmes que pose la fourniture d'équipements essentiels, de biens intermédiaires et de matières premières, la présence de goulots d'étranglement dans le domaine des transports, et l'obligation de tenir compte de la politique gouvernementale pour les importations, les exportations, la fiscalité, la fixation des prix et le crédit. Les banques de développement doivent donc tenir compte des avantages supplémentaires et imprévus découlant du projet et assurer une réalisation rapide et une exploitation efficace et lucrative afin de récupérer leur investissement. Ces considérations peuvent en quelque sorte constituer «l'intérêt bien compris» d'une banque de développement.

Il convient désormais d'établir une distinction entre des situations où la banque de développement n'est que préoccupée par les questions de gestion industrielle et celle où elle y participe activement. Il est légitime qu'elle soit préoccupée; sa participation active, par contre, ne devrait pas être la règle.

L'expérience indienne montre qu'on peut classer la gestion des entreprises en trois catégories: «fiables», «laisse à désirer» et «franchement malhonnête». Aucune intervention n'est requise pour la première catégorie. Pour la deuxième, la banque de développement peut intervenir dans la gestion à condition d'avoir bien établi sa crédibilité. Ce n'est que dans la troisième catégorie que la préoccupation des banques de développement peut être interprétée comme de l'interventionnisme. Ces cas sont rares. Une banque de développement est donc en droit de mettre fin aux malhonnêtetés.

Il est probable qu'au cours des années 80 les banques de développement auront de plus en plus l'occasion d'être préoccupées. Les problèmes de gestion doivent être résolus; il faut insister sur le suivi, tout en gardant à l'esprit que chaque problème et chaque entreprise doivent être examinés dans le contexte opérationnel global de la banque de développement en cause.

RÉSUMÉ DES DISCUSSIONS

Lors de l'examen des rapports entre l'évaluation et le suivi, un certain nombre de représentants ont fait observer que leur banque avait jugé nécessaire de combiner ces deux fonctions. Le représentant de la Banque de développement des Caraïbes a expliqué que, dans sa banque, on s'était aperçu que les administrateurs de projets s'intéressaient davantage à l'évaluation qu'au suivi, car c'était une activité plus prestigieuse. On avait donc décidé de confier les deux fonctions à des administrateurs de projets et de les faire coiffer par un cadre supérieur. Tout en restant convaincus qu'il ne fallait pas séparer l'évaluation du suivi, les responsables de la banque ne considèrent pas la réunion des deux fonctions comme une solution idéale.

Le représentant de la Banque d'investissement belge fait état de l'expérience favorable de sa banque, qui a choisi de réunir les deux fonctions. Il propose que les institutions de financement du développement mettent en commun l'expérience acquise dans ce domaine. Selon certains, l'apport de consultants extérieurs est quelquefois nécessaire pour remplir à la fois les deux fonctions.

Un certain nombre d'autres représentants ont dit que, selon leur expérience, il était absolument indispensable de séparer l'évaluation du suivi au sein de la banque. On a signalé que les équipes chargées du suivi – qui n'ont donc pas participé au processus d'évaluation – se révélaient plus critiques. Il a été toutefois affirmé qu'il fallait une formation différente aux agents chargés du suivi, ceux-ci devant, en effet, être capables de définir exactement les informations requises et de déterminer dans quelles circonstances se déroule la réalisation du projet.

Un représentant du Mali a rapporté que sa banque avait décidé, trois ans auparavant, de séparer l'évaluation du suivi et que, jusqu'à présent, les résultats étaient excellents. Malgré ce dédoublement, les équipes d'évaluation et de surveillance devaient coopérer.

Un représentant du Maroc a, lui aussi, fait connaître la décision de sa banque de séparer les deux fonctions. On trouvait dans son établissement que, très souvent, les agents de surveillance n'étaient pas assez qualifiés. Autre difficulté: l'insuffisante circulation d'information et de rétroaction sur les progrès du projet entre les agents d'évaluation et le service chargé du suivi. L'un des spécialistes des banques de développement, ne jugeant pas nécessaire de séparer les deux fonctions, a affirmé qu'un projet échoue souvent parce que l'on n'a pas pu prévoir les événements avec exactitude. Il pense que le processus d'évaluation pourrait être bien amélioré à partir de l'expérience acquise grâce au suivi. En conclusion, il a estimé qu'il était plus important pour les institutions de financement du développement d'acquiescer de l'expérience que de trop se préoccuper d'impartialité.

Un représentant de la République-Unie du Cameroun a cité deux problèmes rencontrés par sa banque lors du suivi de projets: l'un concernait les

questions techniques, l'autre la gestion. Vu l'effectif réduit du personnel, l'établissement a dû recourir à des consultants indépendants quand des difficultés techniques se présentaient. Quant aux problèmes de gestion, ils concernaient le plus souvent la gestion financière, la comptabilité et le budget. La banque a donc décidé de créer un service d'assistance spéciale pour ces domaines. Jusqu'à présent, les résultats ont été favorables.

A la fin de la réunion, un représentant de l'OPEP a fait savoir qu'il était d'accord avec les participants qui pensaient que les institutions de financement du développement ne devraient pas, en règle générale, s'ingérer dans la gestion effective des entreprises.

Il a également été proposé que les organisations internationales examinent la question de l'évaluation et du suivi des projets et qu'elles offrent des séminaires de formation sur ce thème.

Groupe 5. – Auto-évaluations opérationnelle et institutionnelle

AUTO-ÉVALUATION INSTITUTIONNELLE DES BANQUES DE DÉVELOPPEMENT DANS DES ENVIRONNEMENTS EN ÉVOLUTION

T. Y. Hahm

Premier vice-président, Korea Development Finance Corporation

Si de nombreuses banques de développement contribuent activement à l'expansion de l'économie nationale, certaines autres stagnent et ne jouent aucun rôle dans ce domaine. On constate qu'une banque de développement périclité plus souvent au cours de la période de transition qui conduit à l'industrialisation qu'au tout premier stade de celle-ci. De façon générale, il y a stagnation lorsqu'une banque ne parvient pas à suivre une évolution économique et sociale rapide. Toutefois, les banques de développement saines arrivent à s'adapter et continuent à jouer un rôle important dans l'économie.

Il est utile d'étudier les environnements et les priorités des différents stades de l'industrialisation.

<i>Stade</i>	<i>Environnement</i>	<i>Priorités</i>
Initial	Ressources financières restreintes Médiocre mobilisation de l'épargne nationale Manque d'esprit d'entreprise	Recours aux capitaux étran- gers Sélection et promotion des projets Assistance administrative et technique
	Directions inexpérimentées Chômage élevé et main- d'œuvre non qualifiée abon- dante Statistiques économiques en petit nombre	Création d'emplois La banque de développe- ment met en place ses propres institutions
Semi-industrialisé	Mobilisation accrue de l'épargne nationale Peu de possibilités de créa- tion d'entreprises	Promotion de nouvelles méthodes financières Mobilisation de l'épargne nationale

	Après concurrence	Promotion de nouvelles industries
<i>Stade</i>	<i>Environnement</i>	<i>Priorités</i>
	Apparition de problèmes de main-d'œuvre	Consultations en matière de gestion Recherche industrielle active
Totalement industrialisé	Épargne excessive dépassant la demande Progrès technologique	Coopération économique avec l'étranger Approfondissement de la structure industrielle
	Production dynamique de biens d'équipement	Appui aux industries orientées vers le secteur public, telles que la lutte contre la pollution
	Apparition de problèmes de pollution Accent mis sur l'aide sociale	

L'environnement spécifique dans lequel travaille la banque de développement exerce une influence très importante. Néanmoins, le tableau ci-dessus peut contribuer à expliquer le rôle qu'une banque de développement est censée jouer à un stade déterminé du développement économique et social.

Au premier stade de l'industrialisation, il est peu probable qu'une banque de développement soit en mesure de trouver dans le pays un fort pourcentage des investissements nécessaires, ni qu'elle puisse favoriser une industrie très fortement orientée vers la technologie. Les investissements consacrés à la lutte contre la pollution peuvent aussi être trop coûteux à ce stade.

Toutefois, les banques de développement qui comptent sur les capitaux étrangers, alors que le marché national permet de mobiliser des crédits, manqueront rapidement de fonds et enregistreront une diminution de leur chiffre d'affaires. L'avenir de la banque elle-même et son aptitude à soutenir la concurrence dépendent entièrement de la façon dont elle perçoit l'évolution de son environnement et de sa capacité à évaluer son milieu institutionnel.

Son auto-évaluation devra porter sur les aspects institutionnels et opérationnels. En évaluant les premiers, la banque de développement doit tenir compte des facteurs économiques et sociaux suivants:

Changements de la structure industrielle;

Changements de la répartition des industries à forte intensité de main-d'œuvre, à forte intensité de capitaux et à forte orientation technique;

Fluctuation des taux d'intérêt, rapport inflation-épargne;

Structure du marché financier et capacité à se procurer des fonds.

La conscience qu'a la banque de développement de l'évolution des structures industrielles lui permettra de favoriser des projets dans le secteur industriel de pointe et lui fournira le moyen de contribuer à édifier la structure industrielle de l'économie nationale.

L'industrialisation nécessite un déplacement progressif des investissements, des industries à forte intensité de main-d'œuvre vers les industries à forte intensité de capital, l'objectif étant, à quelques exceptions près, d'investir dans des industries à forte intensité de capital, et très orientées vers la technologie. C'est pourquoi les banques de développement doivent être toujours prêtes à faire face à de nouveaux besoins.

Elles doivent prendre des mesures visant à mobiliser au maximum les capi-

taux, compte tenu de la situation du marché national. Faute de marché des capitaux utilisable, nombre de banques de développement comptent sur les fonds publics pour le financement en monnaie nationale. Une banque de développement a, en général, besoin de capitaux à long terme pour financer l'équipement. Elle ne devrait pas se laisser décourager par un taux élevé d'inflation et un faible potentiel d'épargne sur le marché national. Une observation attentive des fluctuations des taux d'intérêts, de l'inflation et de l'épargne sert de base à la mobilisation future de capitaux.

A mesure que l'économie se développe, des services financiers plus diversifiés sont nécessaires. Une banque de développement doit diversifier ses activités ou anticiper la création de nouvelles institutions financières pour fournir les services qui deviennent nécessaires, ce qu'elle peut faire seule ou conjointement avec d'autres organismes.

Les quatre facteurs ci-dessus jouent un rôle important pour évaluer la situation d'une banque de développement à un stade quelconque. Une étude attentive de ces facteurs devrait en fin de compte suggérer deux aspects de l'auto-évaluation: comment évaluer et supprimer les obstacles qui empêchent un rendement optimal des activités actuelles et comment aborder l'étape suivante.

En évaluant le fonctionnement d'une banque de développement, il faut insister sur l'analyse quantitative de sa contribution à l'économie nationale. Cette analyse lui fournira les éléments de base nécessaires pour conserver son statut de banque de développement et préparer l'élaboration d'une stratégie opérationnelle. Elle contribuera aussi à améliorer ses rapports avec le gouvernement et le public.

INFLUENCE DU DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR INDUSTRIEL SUR LES OBJECTIFS ET LES STRATÉGIES DES BANQUES DE DÉVELOPPEMENT

Harry M. Ocha

*Administrateur délégué de la Nigerian Industrial Development Bank
Ltd.*

Un examen attentif fait apparaître une étonnante uniformité dans les objectifs et stratégies industriels des pays en développement; presque tous, quel que soit leur degré de développement, ont adopté des stratégies de remplacement des importations et de création d'exportations. Certains d'entre eux sont devenus producteurs de biens intermédiaires et de biens d'équipement, mais la plupart en sont encore au stade de la production de biens de consommation. Le Brésil et l'Inde ont fort bien réussi dans l'exportation de produits industriels. Toutefois, les efforts entrepris par la plupart des pays pour trouver des techniques appropriées, correspondant à leurs ressources relatives en facteurs de production et leur permettant aussi d'atténuer leurs problèmes d'emplois, se sont soldés par un échec.

Dans l'ensemble, la structure de base des économies des pays en développement n'a pas changé et le secteur de la production industrielle ne représente encore qu'une part négligeable du PNB. En outre, le secteur étant dans beaucoup de pays dominé par le capital étranger, sa direction et sa gestion restent le fait d'étrangers, même si des progrès très importants ont été réalisés dans le sens d'une appropriation nationale. Cette situation est due au manque de personnel de direction compétent et de main-d'œuvre qualifiée et au refus des responsables étrangers de céder la direction des affaires.

L'Etat est le principal promoteur du développement dans la majorité des pays du tiers monde. Les banques de développement de ces pays étant en général étatisées, elles participent habituellement à la mise en œuvre des aspects des plans de développement qui les concernent et même à l'établissement de ceux-ci. Etant donné la nature de cette relation entre l'Etat et les banques de développement, il est inévitable que les objectifs des banques varient en fonction non seulement du degré de développement du pays mais aussi des modifications apportées aux politiques et objectifs économiques nationaux.

Les premiers efforts d'industrialisation du Nigéria datent de 1946, année où les autorités coloniales lancèrent le Plan décennal de développement et fut créé le Nigerian Local Development Board, précurseur des organismes nigériens de financement du développement. Cette institution n'a peut-être pas

eu de grandes réalisations à son actif, mais elle a tracé la voie et l'a tracée dans la bonne direction. Le premier plan national de développement du Nigéria date de 1962; l'un de ses objectifs était la création d'une banque de développement pour la mobilisation des fonds et c'est ainsi que fut fondée en 1964 la Nigerian Industrial Development Bank (NIDB).

Les principaux objectifs d'industrialisation du Nigéria, tels qu'ils apparaissent dans le premier Plan national de développement (1962-1968), le deuxième Plan national de développement (1970-1974) et le troisième Plan national de développement (1975-1980), sont les suivants:

Promotion et augmentation de la production industrielle et diversification du secteur industriel;

Elargissement des possibilités d'emploi dans l'industrie;

Accroissement de la participation nationale au capital et à la gestion des entreprises industrielles;

Promotion, développement et répartition équitable du secteur industriel.

Malgré l'expansion rapide de l'industrie au Nigéria, de grands progrès restent à accomplir en raison d'un démarrage lent à partir d'un niveau très bas. Le Nigéria continue d'être contraint d'importer des produits manufacturés très divers.

Beaucoup d'objectifs et de stratégies sont reconduits d'un plan de développement à l'autre. Afin d'éviter cette reconduction systématique, le pays doit déployer de nouveaux efforts et faire face aux problèmes suivants:

a) Absence quasi totale d'une diversification industrielle verticale et des entraînements qu'elle implique. Des progrès importants ont été réalisés pour la production de biens de consommation remplaçant les importations, mais non pour la diversification industrielle. Le pays est encore en train de se doter d'une industrie sidérurgique. En dehors du raffinage du pétrole, il n'existe encore aucune intégration en aval, de l'extraction de brut jusqu'à la pétrochimie. L'industrie manufacturière reste très dépendante des produits et demi-produits importés et les industries à vocation exportatrice, indispensables pour permettre au Nigéria de diversifier ses sources de recettes d'exportation, sont presque inexistantes;

b) Le secteur industriel emploie bien moins de main-d'œuvre que le secteur primaire. A cause de sa forte intensité de capital, il n'a pas été possible d'y faire croître le niveau de l'emploi au rythme de la production.

La concentration de l'industrie dans un petit nombre de zones urbaines continue à caractériser le développement économique du Nigéria. L'objectif des pouvoirs publics est une répartition géographique équilibrée des industries, mais l'absence d'infrastructure dans les régions les moins développées du pays reste un handicap. Il faut remarquer toutefois que les pouvoirs publics s'efforcent d'éliminer les obstacles et d'améliorer cette répartition. A ce jour, l'Etat et la Banque centrale du Nigéria possèdent ensemble 99,5% du capital social versé de la NIDB. Avant 1976, 74% du capital sous forme d'actions de la NIDB étaient détenus par la Société financière internationale (25%) et par des institutions financières privées implantées au Nigéria (49%). Les 26% restants appartenaient à la Banque centrale du Nigéria (25%) et à des ressortissants nigériens (1%).

Au départ, de nombreuses mesures prises par la NIDB ne correspondaient pas aux objectifs industriels nationaux, en raison du rôle qu'y jouaient des intérêts privés et étrangers. Par exemple, elle devait aider toutes les entreprises, nationales ou étrangères, travaillant au Nigéria. Elle ne pouvait investir dans des projets réalisés par l'Etat. Toutefois, au fur et à mesure de l'évolution des

besoins et des données économiques, les politiques et les stratégies de la NIDB ont été revues et modifiées, mais elle conserve son rôle fondamental: fournir les moyens de financement et l'assistance technique nécessaires à la réalisation de projets industriels.

En fait, la NIDB a approuvé à ce jour 349 projets représentant un total de 311 millions de naira (190 millions de dollars des Etats-Unis environ) et déboursé 190 millions de naira (120 millions de dollars des Etats-Unis environ). La stratégie en matière d'investissement a été choisie peu après la formulation de la politique nationale de remplacement des importations.

A l'origine, la NIDB approuvait essentiellement des projets concernant le secteur textile. Toutefois, au cours des dernières années, le secteur des aliments et des boissons (bière et boissons non alcoolisées surtout) et celui du ciment, sont devenus prioritaires. La NIDB a défini un programme sous-sectoriel d'investissement pour orienter ses activités jusqu'à 1981, compte tenu principalement de la division en sous-secteurs de la production manufacturière, de l'offre de produits manufacturés et du renforcement récent des restrictions à l'importation. En définissant ce programme, la NIDB a également considéré les facteurs suivants: déséquilibre croissant de la balance des paiements, accent mis sur l'utilisation de matières premières nationales et renforcement du programme de remplacement des importations.

Comme l'Etat est le principal promoteur du développement industriel au Nigéria et comme les liens qui l'unissent à la NIDB sont très étroits, celle-ci a modifié sa politique pour l'adapter aux projets financés par lui. Elle contribue donc ainsi à atteindre les objectifs nationaux d'industrialisation.

En fait, avant même la promulgation du premier décret de nigérianisation, en 1972, la NIDB avait modifié son attitude sur ce point. Jusqu'en 1970, la plupart des autorisations et des décaissements ont porté sur des projets réalisés par des étrangers. C'est ainsi, par exemple, que 27% seulement du montant des autorisations accordées en 1969 sont allés à des projets industriels de Nigériens. Après les changements d'orientation de 1970, les entreprises nationales sont devenues régulièrement les principales bénéficiaires des programmes de la NIDB, où leur part a dépassé 90% durant chacune des trois dernières années; il en est résulté un développement des activités de promotion de la NIDB et de ses prêts et prises de participation. De ce fait, elle a dû développer ses capacités dans le domaine technique et dans celui de la gestion pour assurer que les projets étaient mis en œuvre dans de bonnes conditions. La NIDB s'est efforcée à ce que les projets soient répartis équitablement à travers le pays, alors qu'au départ ils étaient concentrés dans quelques zones urbaines. En 1964, 46% des autorisations concernaient Lagos; en 1970, la proportion n'était que de 30%, en dépit du caractère inadéquat des infrastructures dans les régions rurales, obstacle qui a gêné la NIDB dans ses efforts. Des progrès ont été accomplis en ce sens depuis.

L'absence d'intermédiaires financiers compétents peut également freiner le développement industriel. Au fur et à mesure que l'industrialisation se poursuit, les banques et institutions existantes fonctionnent à pleine capacité et s'approchent du point de rupture. Les banques commerciales ont donné satisfaction aux hommes d'affaires nigériens qui réclamaient un soutien accru. La NIDB a répondu à cette demande en favorisant la création d'une banque d'affaires. Elle a également créé une filiale chargée des opérations de bourse qui a contribué à développer le marché des capitaux au Nigéria. Récemment, elle a acquis une participation de 60% dans la Commonwealth Corporation

(Nigeria) Ltd., décision qui renforcera et assouplira certainement le système financier nigérian.

Les banques de développement peuvent beaucoup pour influencer le processus de développement industriel. Au Nigéria, cette influence a porté sur les politiques adoptées tant par l'Etat que par les investisseurs privés. Cela semble montrer que leur influence ainsi que les interactions et les changements qui se produisent ne se limitent pas à un seul point de vue ni à une seule direction. C'est là une chose que les Etats doivent comprendre lorsqu'ils acceptent que les banques de développement contribuent à promouvoir le changement.

SUPERVISION ET ÉVALUATION DES PROJETS

G. B. M. Renger

Banque mondiale

L'évaluation d'un projet a deux objectifs fondamentaux: mesurer à quel degré les programmes et activités opérationnels donnent réellement les résultats souhaités et obtenir des informations en retour afin de prévoir et de compléter les nouvelles orientations, mesures et méthodes. Si l'on admet le principe que l'évaluation doit être faite par ceux qui participent directement aux activités, il faut considérer que la plupart des activités d'évaluation sont de nature décentralisée.

Il y a environ huit ans, la Banque mondiale a créé un nouveau département, le Département de l'évaluation des opérations, dont le directeur général est chargé de donner son avis sur le système d'évaluation des opérations et sur son caractère adéquat; il doit aussi examiner indépendamment certains programmes et activités opérationnels retenus à cette fin pour déterminer si les objectifs sont atteints et ce qu'on pourrait faire pour que les programmes soient plus efficaces et répondent mieux aux besoins des Etats Membres.

Certaines initiatives ont récemment été prises pour que l'évaluation commence dès le début, au moment même où les projets sont mis au point et financés. La Banque mondiale essaie également d'encourager et d'instaurer une supervision immédiate des projets dans les Etats membres.

L'évaluation d'un projet fait certes parties intégrante de la supervision exercée à tous les stades de l'évolution d'un projet, mais la Banque mondiale croit malgré tout qu'il faudrait procéder à une évaluation plus formalisée au moment où le projet est terminé. Pour conclure ses activités de supervision, la Banque mondiale doit établir un rapport d'achèvement de projet, ce qui est fait par les départements chargés de l'exécution du projet, en général dans les six mois qui suivent la fin des décaissements. Récemment, la Banque s'est mise d'accord avec ses emprunteurs pour qu'ils établissent eux-mêmes ce rapport.

D'une certaine façon, c'est par ce rapport que se termine normalement la supervision exercée par la Banque mondiale. Il permet d'examiner de manière complète et détaillée dans quelle mesure les objectifs ont été atteints et les prévisions réalisées. On y analyse les raisons des écarts constatés par rapport aux prévisions et l'on essaie d'en évaluer l'importance. Le but n'est pas de retracer l'histoire du projet, mais d'établir s'il valait la peine d'être réalisé.

Certaines des principales questions qui ne manquent pas de se poser aussi au cours de la supervision d'un projet portent sur les points suivants:

A propos de l'exécution. Le projet et les principaux éléments du projet ont-ils été complètement achevés, en temps voulu, dans la limite des prévisions

de dépenses et le coût final était-il raisonnable? Quels ont été les changements effectués au cours de l'exécution du projet? Pourquoi?

A propos du bilan financier. Les objectifs ont-ils été atteints et les prévisions se sont-elles réalisées, en particulier pour l'autofinancement des investissements?

A propos de la création d'institutions. Les dispositions sur la gestion des projets ont-elles été satisfaisantes? Les réformes approuvées ou prévues en matière de mesures à prendre et de structures ont-elles été appliquées? Ont-elles été couronnées de succès?

A propos de l'efficacité. Est-ce qu'à l'avenir certains des projets pourraient être établis, évalués, et exécutés plus vite ou de manière plus rentable sans risque exagéré pour les objectifs du projet ou du secteur intéressé?

A propos de l'impact économique. Le rendement économique du projet atteindra-t-il probablement le niveau escompté? S'il est impossible de répondre à cette question ou si le rapport ne peut donner immédiatement après l'achèvement du projet des indications valables sur les avantages à en attendre, pour quel moment peut-on prévoir l'évaluation économique?

A propos d'autres considérations. Le projet a-t-il eu des effets imprévus? La répartition des avantages du projet s'est-elle faite, le cas échéant, comme prévu? L'hypothèse de départ était-elle exacte à ce sujet? A-t-il été possible de tirer parti de l'expérience acquise grâce à ce projet, quel que soit son degré de succès?

Certaines questions exigent une réponse au sujet des incidences quantitatives du financement par une banque de développement. La Banque mondiale a cherché à mettre les réponses à ces questions sous une forme compréhensible et a mis en service le système de données concernant les sous-projets, par l'intermédiaire des banques de développement de ses clients. Ce système fournit un ensemble normalisé de données sur l'évaluation des sous-projets financés par la Banque mondiale ou par l'Association internationale de développement et les évalue méthodiquement ensuite, pendant que le projet financé est en cours de réalisation, c'est-à-dire avant la fin de la troisième année de financement des opérations.

Ce système implique que l'on enregistre, sur une fiche normalisée d'une seule page, des données relatives aux principaux indicateurs des coûts et avantages prévus au moment de l'évaluation de même que d'autres données normalement disponibles dès le stade de l'évaluation. Il implique aussi que l'on enregistre ultérieurement sur cette fiche les mêmes indicateurs s'appliquant aux mêmes sous-projets reflétant ainsi les résultats réellement obtenus une fois que le projet est réalisé et qu'il est censé fonctionner à plein. Inutile de dire que la Banque mondiale a cherché à réduire au minimum les charges administratives imposées aux banques de développement en limitant les renseignements demandés à ce qui est en général disponible au stade de l'évaluation et fait l'objet de vérification au cours de la supervision.

Les avantages à en attendre pour l'Institut de financement du développement seraient les suivants:

Meilleures possibilités d'évaluer et de justifier méthodiquement toute contribution au développement économique;

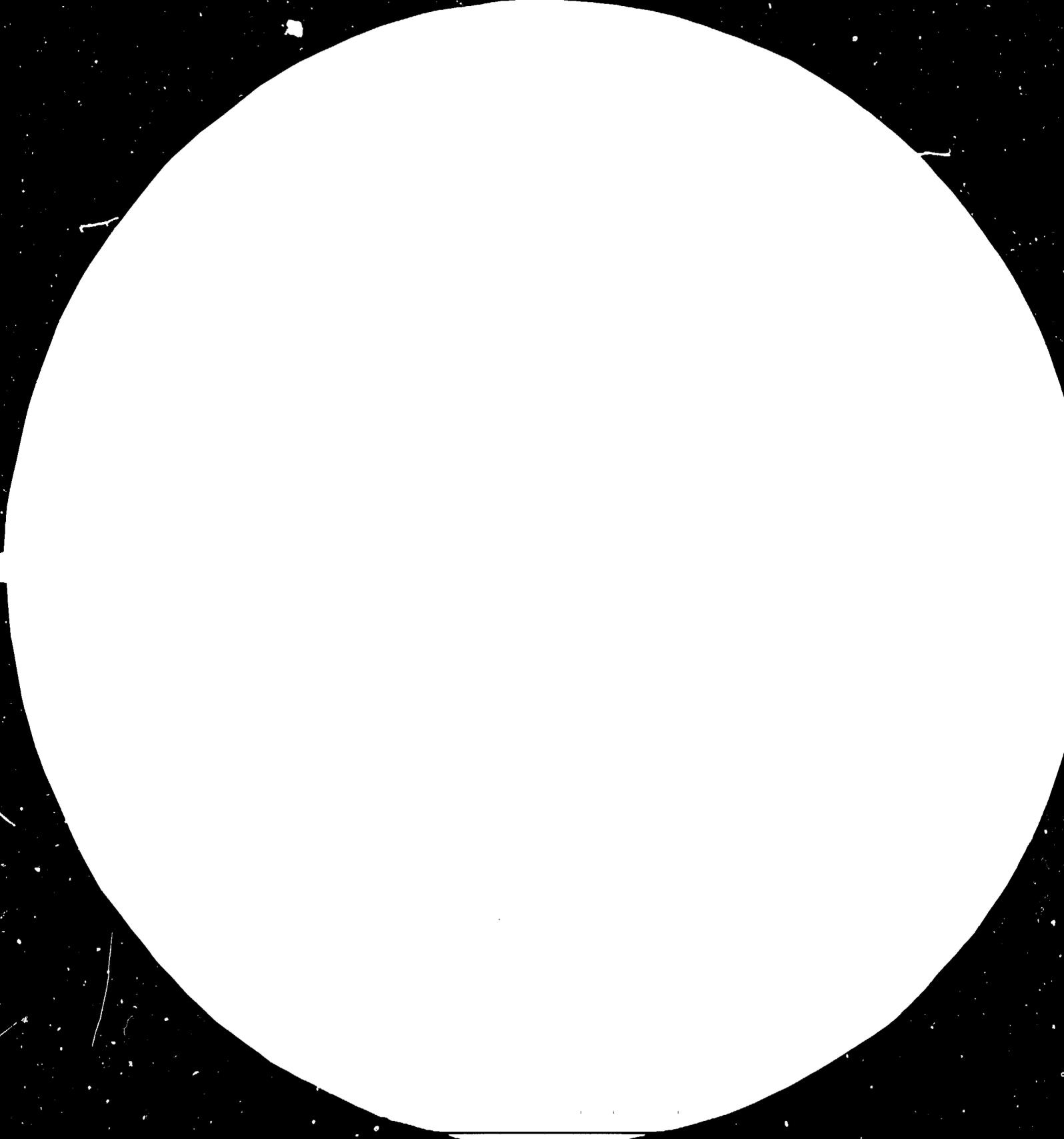
Constitution d'un cadre précis permettant de recueillir des données sur les sous-projets, d'enregistrer des données pour suivre leur exécution et d'évaluer les résultats effectivement obtenus;

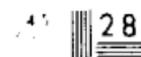
Simplification du processus devant permettre à la Banque mondiale de traiter les sous-projets et de rédiger ensuite des rapports d'achèvement de

84.12.14

AD.86.01

111554





MICROCOPY RESOLUTION TEST CHART

NATIONAL BUREAU OF STANDARDS
STANDARD REFERENCE MATERIAL 1016,
1963 and ISO TEST CHART No. 2

projet qui seraient à la disposition de l'Institut de financement du développement lorsqu'il contracte des emprunts auprès de la Banque mondiale.

Le système de données sur les sous-projets facilite également le travail de la Banque mondiale, en lui fournissant:

- Des méthodes pour évaluer et montrer la contribution globale que ses prêts apportent aux banques de développement;
- Une présentation uniforme des données fondamentales d'évaluation;
- Une série de prévisions d'évaluation uniformément formulées, pouvant servir de base à la justification et à l'approbation de sous-projets;
- Un mécanisme permettant de vérifier les résultats réels des sous-projets;
- L'ensemble des données nécessaires pour établir le rapport d'achèvement de projet, sous une forme normalisée et facilement accessible.

Comme on l'a déjà dit, la Banque mondiale vient tout juste de mettre ce système en service en utilisant deux modèles de fiche: la fiche détaillée, destinée aux sous-projets plus importants, et la fiche abrégée pour les sous-projets de moindre importance, ce qui devrait réduire au minimum la charge administrative supplémentaire éventuelle. Il faudra y inscrire les données deux fois, une fois au moment de l'évaluation et, à nouveau, sur la même fiche, au moment du démarrage du projet.

Cet enregistrement de données portera en particulier sur les indicateurs de base suivants:

- Coût total du sous-projet;
- Temps nécessaire pour la réalisation;
- Utilisation des capacités existantes;
- Création d'emplois;
- Investissement par emploi créé;
- Valeur de la production totale;
- Valeur des exportations;
- Éléments d'origine nationale et éléments importés entrant dans la production;
- Valeur ajoutée, en valeur absolue et en pourcentage de la production;
- Bénéfice brut en pourcentage des immobilisations nettes.

Cela peut paraître effrayant, mais, en fait, c'est assez simple. Ce qui est peut-être le plus difficile à calculer, c'est le taux de rendement économique, mais cet élément n'apparaît que sur la fiche détaillée; il n'est donc nécessaire que pour les sous-projets importants et seulement dans les cas où il est possible de faire un calcul sérieux.

Ce système n'est utilisable que pour les sous-projets financés par la Banque mondiale, mais certaines banques de développement, qui sont clientes de la Banque mondiale, ont déclaré s'intéresser à étendre l'application de ce système à tous leurs sous-projets. Ces fiches seront donc mises à la disposition de tout banquier intéressé.

FONEI: EXEMPLE D'UNE AUTO-ÉVALUATION INSTITUTIONNELLE

J. Villaseñor

Directeur, Fondo de Equipamiento Industrial (Mexique)

Contrairement à la plupart des autres banques centrales, la Banco de México a contribué activement à promouvoir le développement économique de son pays, d'une part en acheminant le crédit vers des domaines prioritaires, par le biais de prescriptions juridiques en matière de réserve, d'autre part en administrant des fonds fiduciaires destinés à financer le développement.

L'un de ces fonds fiduciaires est le Fondo de Equipamiento Industrial (FONEI), chargé de financer les exportations d'articles manufacturés. On avait observé qu'un certain nombre d'industriels n'étaient pas en mesure d'exécuter des commandes à l'exportation faute d'une capacité de production suffisante. Pour améliorer cette situation et accorder des crédits en vue de l'acquisition de machines et d'une technologie plus appropriées pour les industries à vocation exportatrice, la Banque mondiale a décidé, en octobre 1971, d'accorder son appui financier à la Banco de México et a approuvé la création du FONEI, qui, à la fin du premier semestre de 1973, était devenu opérationnel.

Les premières années furent difficiles. La plupart des industriels mexicains avaient l'habitude, pour obtenir des crédits, de s'adresser aux banques, qui n'exigeaient qu'une garantie. L'étude de préinvestissement exigée par le FONEI était quelque chose de nouveau. Le FONEI s'aperçut qu'il devait expliciter, sous forme d'une étude de préinvestissement utilisable, les idées que les industriels avaient présentées de manière assez vague. A ce stade, le FONEI essaya de vaincre la résistance des industriels sur ce point en leur offrant des conditions de crédits attrayantes, en particulier quant aux taux d'intérêt.

Comme tous les autres fonds fiduciaires destinés au développement financier administrés par la Banco de México, le FONEI a recours au système bancaire national. Pour encourager les banques à servir d'intermédiaires pour l'octroi de crédits, on leur offre une marge leur permettant de réaliser des bénéfices raisonnables, tous frais déduits. Au début, la politique de développement du Fonds consistait à servir directement les chefs d'entreprise en évaluant leurs projets d'investissements et en les aidant à trouver une institution de crédit disposée à servir d'intermédiaire. Le rôle joué à l'arrière-plan par le système bancaire était jusque-là principalement passif.

Le FONEI s'est efforcé, sans grand succès, d'inciter les banques à se charger de l'évaluation des projets pouvant bénéficier du réescompte du FONEI. Vers la fin de 1978, le Fonds, pour les y inciter, leur accorda une marge plus élevée en contrepartie de leur rôle d'intermédiaire. Ce système.

conjugué à la modification de la législation bancaire, en janvier 1979, seion laquelle les banques devaient désormais, au premier chef, tenir compte de la viabilité des projets d'investissement, a réveillé l'intérêt des banques à évaluer elles-mêmes les projets. Le FONEI a donc été amené à établir un programme de formation pour apprendre aux fonctionnaires des banques à accélérer le processus. Le dernier objectif est de familiariser toutes les institutions de crédit mexicaines avec les activités des banques de développement.

Ayant atteint la maturité nécessaire pour définir ses objectifs avec plus de précision, le Fonds a entrepris, en 1978, de créer un système permettant de financer des programmes nationaux visaut à adapter, intégrer et développer la technologie industrielle. Le développement du pays en était arrivé à un stade où les Mexicains étaient en mesure d'assimiler rapidement la technologie d'autres pays et de l'adapter à la réalité nationale. Ils étaient en même temps capables de mettre au point de nouveaux procédés ou de nouveaux produits et de résoudre eux-mêmes les problèmes de contrôle de la production ou de la qualité.

Le développement industriel du Mexique était orienté vers le remplacement des importations. Les autres aspects qualitatifs n'entraient guère en considération, et les industries se sont donc surtout concentrées dans les zones urbaines de Mexico et de Monterrey; la plupart se sont développées sans que l'on prenne conscience des problèmes que finiraient par poser les déchets industriels qui, s'ajoutant à la circulation toujours plus intense, ont fait de Mexico une des villes les plus polluées du monde.

Une loi récente, stipulant un grand nombre de règles, a pour but de lutter contre les divers types de pollution. Malgré les mesures rigoureuses prises en vue de son application, les industriels ont refusé de procéder aux investissements nécessaires, estimant que cette loi nuisait à la production. Le FONEI a donc cherché à obtenir un appui financier de la Banque mondiale, l'idée étant d'établir un nouveau programme visant au financement préférentiel des investissements pour équipements anti pollution.

Lorsqu'il finance des projets, le FONEI tient compte non seulement des possibilités qu'ils offrent d'acquérir ou d'économiser des devises, mais aussi du nombre d'emplois qui seraient créés et de la contribution apportée au développement régional. En 1978, le Comité technique du FONEI a autorisé l'octroi de crédits s'élevant au total à quelque 100 millions de dollars des Etats-Unis, presque le double du chiffre des années précédentes. La banque a calculé que les crédits accordés en 1978 permettraient d'obtenir ou d'épargner pour environ 790 millions de dollars des Etats-Unis de devises (aux cours actuels) pendant les cinq premières années où les projets seront opérationnels. Environ 6 500 emplois nouveaux seront créés. Le fait que 70% des crédits autorisés par le FONEI, au cours de 1978, étaient destinés à des sociétés établies en dehors des zones de concentration industrielle donne quelque idée de sa contribution au développement régional.

RÉSUMÉ DES DISCUSSIONS

L'avis général a été que l'auto-évaluation, tant opérationnelle que fonctionnelle, serait d'une importance capitale pour la décennie à venir. On a estimé cependant que peu de progrès avaient été réalisés dans ce domaine et qu'on avait un besoin urgent de directives.

Le représentant d'une institution de financement du développement (IFD) en Malaisie a reconnu qu'il n'avait pu parvenir à une solution satisfaisante, mais a suggéré qu'il serait utile d'envisager trois stades d'évaluation. Le premier pourrait consister à fixer des objectifs à atteindre dans les domaines clefs. La comparaison entre ces objectifs et les réalisations conduirait à un deuxième stade où l'on étudierait la contribution des IFD à leur environnement. Les IFD examineraient alors leur propre rôle et détermineraient si elles ont effectivement adopté des critères de jugement appropriés. Par exemple, des questions relatives aux mesures de rentabilité ainsi qu'à l'amélioration et l'adoption de normes seraient soulevées. Le troisième stade consisterait à se demander si les IFD sont capables d'accomplir efficacement leurs tâches et de les comparer à d'autres institutions financières opérant dans des environnements identiques ou analogues.

Un deuxième orateur de Malaisie s'est déclaré déçu de voir qu'il n'avait pas été répondu à la question de savoir comment les banques de développement devaient s'évaluer elles-mêmes. Il s'est demandé si la réussite pouvait être exactement évaluée en termes de réalisation des plans et des objectifs de rentabilité. Il a appelé l'attention sur le dilemme de l'évaluation qualitative ou quantitative de la réussite.

Ce dilemme a été mis en lumière par un représentant d'une banque publique de développement en Inde; il estimait que la question de l'auto-évaluation devrait être reformulée, et on devrait se demander si la banque de développement, en atteignant les objectifs stipulés par le gouvernement, avait contribué au développement. Il a cependant admis qu'une mesure quantitative du taux de croissance et de la rentabilité pourrait être moins importante que la qualité des travaux réalisés par une IFD. Il a cité, comme exemples de qualité, la capacité de répondre aux besoins des clients, la qualité des services rendus, les efforts pour simplifier les formalités et à rationaliser les procédures, l'amélioration des techniques relatives au suivi, etc. Ces considérations permettraient de répondre à la question de savoir comment quantifier la qualité des services.

Le représentant d'une IFD au Nigéria a estimé que la question de l'auto-évaluation posait un problème lorsqu'une banque étatique de développement ne recevait pas d'indications du gouvernement sur ses objectifs précis. Il a présumé que, dans plusieurs cas, les actionnaires d'une IFD étaient peu disposés à indiquer les objectifs qu'ils souhaitaient voir atteindre ou n'étaient pas en mesure de le faire. L'IFD devait donc pouvoir s'en remettre à son

propre jugement et, en tout état de cause, établir des rapports aussi étroits que possible avec les pouvoirs publics.

C'est sur ce point qu'a porté essentiellement la déclaration faite par le représentant de l'IFD privée des Philippines. Le mot «évaluation» était précédé du préfixe «auto», de manière à souligner que l'IFD doit juger par elle-même si les objectifs qu'elle atteint dans son pays sont adéquats ou non. Si une IFD ne peut ou ne veut pas faire son autocritique quant à l'ampleur et à la qualité de l'œuvre qu'elle a accomplie, toute suggestion relative à une évaluation et toute directive venant de l'extérieur semblent avoir peu de sens.

A cet égard, le même orateur a estimé que le groupe avait présenté un certain nombre de suggestions utiles. Il importe que les IFD établissent leurs propres normes sur les objectifs qu'elles souhaitent atteindre et l'on devrait s'efforcer d'institutionnaliser le système de l'auto-évaluation qui devrait se faire une fois par an, aidant ainsi les IFD à tenir toujours compte des besoins de leur pays. Il a estimé qu'on n'avait pas accordé assez d'attention à la dichotomie entre une planification *ex ante* et une vérification *ex post* et s'est déclaré convaincu que la programmation et la planification étaient plus importantes que la vérification *ex post*. Pour cette raison, on a estimé qu'il était absolument nécessaire que les IFD procèdent régulièrement à une évaluation de leurs activités de manière à mobiliser leur potentiel, en fonction des objectifs et des besoins variables de leur environnement.

Groupe 6. – Obligations sociales des banques de développement

OBLIGATIONS SOCIALES DES BANQUES NATIONALES DE DÉVELOPPEMENT

I. Shihata

Directeur général, Fonds spécial de l'OPEP

Le développement est un processus global qui se situe au-delà des critères et objectifs économiques et comprend des considérations sociales, voire des objectifs sociaux. L'élément social concerne les facteurs qui améliorent directement la qualité de la vie, bien qu'ils puissent également entraîner des avantages économiques, même indirects. Ses objectifs économiques et sociaux sont donc souvent liés; il est rare qu'ils s'excluent mutuellement. S'ils paraissent quelquefois contradictoires, il faut alors les examiner de plus près pour voir s'il en est vraiment ainsi. Une croissance économique au sens le plus étroit, sans tenir compte des considérations sociales, n'aurait aucun sens. Les problèmes se posent aux étapes initiales de l'investissement et de la décision, lorsqu'on essaie de déterminer les objectifs économiques et sociaux. Il en est ainsi en raison des réalités financières et des demandes qui sont en concurrence pour obtenir les ressources disponibles. Pour les planificateurs gouvernementaux, il ne s'agit pas de réconcilier les objectifs économiques et sociaux, mais de préférer les avantages à long terme aux avantages à court terme dans la liste générale des priorités de développement, qui sont bien entendu très influencées par les ressources financières disponibles.

En tant que catalyseurs du développement, les banques de développement rencontrent le même genre de problèmes que les planificateurs gouvernementaux pour promouvoir et financer des projets. La différence est que plus leur responsabilité est grande, plus elles sont soumises à des sujétions, touchant leurs ressources.

Comme le suggère leur nom, les banques de développement sont, à la fois, des institutions de développement et des banques. En tant que banques, elles sont obligées de rechercher le profit dans la mesure où elles ne sont pas indemnisées par une aide directe du gouvernement ou par des bonifications d'intérêt. Il en est ainsi en raison de leur responsabilité vis-à-vis de ceux dont elles gèrent l'argent qui sont, par nature, les vérificateurs de leurs résultats. Ce sont essentiellement les prêteurs extérieurs (actionnaires et déposants). C'est pourquoi, en tant que banques, elles sont obligées de soumettre leurs activités à des critères

financiers solides, mais, en tant qu'institutions de développement, elles sont en partie responsables de l'effort de développement du pays, à la fois sur le plan économique et sur le plan social. C'est ce rôle qui fait peser sur les activités de promotion et de financement des projets des obligations inhabituelles. Cependant, si elle ne remplissait pas ce rôle, une banque de développement perdrait sa raison d'être.

Si les objectifs économiques et sociaux convergent, ils convergent aussi avec les objectifs financiers à long terme. L'une des conditions fondamentales de la viabilité financière d'ensemble (outre le fait de pourvoir à l'avenir), c'est qu'en définitive on vise un objectif de développement. Sinon, la viabilité financière serait réduite à une question de gain individuel, et n'aurait aucun effet favorable sur le bien-être général ou collectif. C'est pourquoi les objectifs de viabilité financière ne sont importants à long terme que pour assurer la réalisation de l'objectif le plus élevé du développement, l'objectif socio-économique. L'avenir de l'établissement ne peut être assuré que grâce à des incitations financières telles que le profit et la rémunération. Grâce à cela, les deux parties, la banque de développement (BD) et l'entreprise, peuvent espérer un rendement correct du capital investi.

En général, l'investisseur, lors de la promotion d'un projet, se préoccupe rarement de considérations socio-économiques au-delà de celles figurant implicitement dans la recherche du profit qui motive sa proposition d'investissement. Toutefois, dans le cas d'une banque de développement, le rendement ne doit pas prendre le pas sur les considérations socio-économiques, mais il ne faut pas non plus que les objectifs commerciaux soient complètement sacrifiés, car les BD ne pourraient pas continuer à jouer leur rôle essentiel dans une économie de marché ou une économie mixte.

Dans l'optique de la discussion, on peut répartir les responsabilités des BD pour le développement social en trois catégories: la conception et l'évaluation des projets, la création d'institutions, et les groupes et secteurs bénéficiaires.

Un investissement peut être viable sur le plan financier mais pas forcément souhaitable sur le plan socio-économique du point de vue de la répartition des ressources, c'est-à-dire en termes de création d'emplois, de valeur ajoutée, de réinvestissements des bénéfices, d'interaction et d'avantages socio-économiques induits. Une BD se doit d'éliminer du champ de son activité les investissements potentiels ne présentant pas ces avantages.

D'autre part, il existe des projets dont l'avantage financier peut être douteux ou très faible, mais qui sont néanmoins souhaitables sur le plan socio-économique. Souvent, ces projets sont le résultat d'une élaboration insuffisante ou d'une priorité exagérée accordée aux considérations sociales pendant cette élaboration. Un bon exemple de ce genre de situation est le cas de financement, par des banques de développement, d'installations destinées au public. Dans ce cas, le motif qui pousse les BD à promouvoir et à financer des réalisations non lucratives, telles que les installations et programmes tendant à réduire la pollution et autres éléments qui ne contribuent pas aux recettes des projets, n'est pas moins justifié que la création des moyens législatifs et institutionnels qui imposent la nécessité de telles réalisations. Le problème est que les avantages entraînés par ces considérations socio-économiques (amélioration de la qualité de la vie et, dans le cas de la lutte contre la pollution, abaissement des frais entraînés par la protection de l'environnement) sont souvent à long terme, indissociables et difficiles à quantifier s'il s'agit des petits projets que les BD envisagent en général de financer. Par conséquent, la difficulté, dans des cas de

ce genre, ne se place pas sur le plan de la contradiction entre objectifs financiers et objectifs socio-économiques, mais sur le plan de la quantification.

Un autre cas est celui des services publics tels que les réseaux de distribution, souvent financés par les banques de développement, et qui, le plus souvent, ont des rendements financiers et économiques plutôt faibles. Il est alors difficile de faire coïncider les objectifs financiers et ceux du développement, parce que les avantages sociaux qui comblent la différence sont difficiles à quantifier.

Là où les considérations sociales semblent donner aux objectifs économiques un caractère douteux, les gouvernements et les BD devraient définir le seuil en dessous duquel un projet ne devrait pas être financé par une banque de développement. Des projets de développement pur et simple, tels que ceux portant sur l'infrastructure de base, sur l'enseignement, etc., ne doivent pas être financés par une banque de développement si, comme on l'a dit plus haut, celle-ci doit rendre des comptes à ses créanciers et à ses actionnaires. Il est bien évident que les gouvernements ne se substituent pas aux banques de développement pour financer des projets présentant un intérêt financier et économique indiscutable. Toutefois, il y a des cas où des domaines limites qui ne font pas partie des responsabilités traditionnelles des gouvernements qui se fondent avec ceux qui sont traditionnellement en dehors du domaine d'action des banques de développement. Il faut donc ne pas négliger les mesures appropriées d'incitation aux banques de développement; les activités de création d'institutions peuvent alors être estimées importantes pour ces dernières.

Il est bien évident que les banques de développement ont un grand rôle à jouer en formant du personnel en matière d'analyses financières, de comptabilité et de gestion, en participant à l'élaboration d'études sectorielles générales ou d'études de faisabilité et à la formulation de projets, ainsi qu'en fournissant une assistance technique aux emprunteurs des pays en développement. Bien que le rendement à court terme de ces activités soit faible ou nul, les avantages à long terme sont encourageants. Ces avantages comprennent une amélioration des résultats et des capacités de la BD, d'où une répartition des ressources plus efficace, une aide à créer un bon climat pour les investissements, une meilleure image de marque mutuelle du client et de la BD, grâce à la réussite de certains projets, enfin des bénéfices pour le développement dus à des projets bien conçus et bien évalués.

Il se pose maintenant la question de savoir comment ces activités sont possibles pour les banques de développement sans préjudice excessif pour les ressources destinées à d'autres activités immédiatement productives.

Avant de répondre à cette question, il faut dire qu'il y a encore une autre obligation sociale des banques de développement qui trouve sa justification dans l'institutionnalisation du crédit, c'est-à-dire dans l'obligation d'en faire bénéficier ceux qui ne pourraient pas en disposer autrement. Ceci concerne bien entendu des groupes tels que les agriculteurs et les petits investisseurs qui ne pourraient pas autrement obtenir de crédits des banques commerciales en raison des risques et des frais administratifs relativement élevés que ces opérations entraînent. Ceci implique également la promotion d'investissements productifs dans le secteur agricole, dans les régions rurales ou autres régions sous-développées, pour compléter les investissements des gouvernements en matière d'infrastructure, etc.

Les banques de développement doivent être prêtes à s'engager à aider les groupes et secteurs cibles qui seraient autrement défavorisés au profit de crédits ou d'investissements productifs. En plus des efforts qu'elles font pour

créer des institutions, il est clair que les banques de développement ont besoin d'une aide, provenant essentiellement de deux sources: leur gouvernement et des prêteurs extérieurs.

Les gouvernements peuvent aider les banques de développement de deux façons: directement, grâce à une aide financière et à des bonifications d'intérêts, indirectement grâce à des dispositions sur les codes d'investissements correspondant aux obligations des banques de développement et aux besoins de leurs clients. Toutefois, cette assistance doit être réservée pour améliorer parfois un peu le climat des investissements lorsqu'il faut tenir compte de considérations socio-économiques. Il faut éviter d'accorder aux BD des privilèges excessifs, comme l'attribution abusive de ressources ou des dégrèvements fiscaux qui ne servent qu'à procurer des avantages financiers à la fois aux banques de développement et à leurs clients. La responsabilité de surveiller le climat des investissements, ses défauts, les mesures pouvant permettre d'y remédier, et son orientation incombent en grande partie aux banques de développement et à leurs activités. Les gouvernements devraient tirer parti de l'expérience des banques de développement en leur permettant de participer à la discussion des plans et orientations du développement du pays et à l'élaboration des codes d'investissement.

Les prêteurs extérieurs qui aident les banques d'investissements en leur accordant des lignes de crédit peuvent beaucoup contribuer à les aider. Ils pourraient se montrer plus sensibles aux obligations sociales des BD par l'achat d'actions dans certains secteurs et groupes cibles, ainsi que dans l'examen des sous-projets évalués par les banques de développement. Il est possible pour eux d'adapter leurs conditions de prêt (pour les institutions qui accordent leurs lignes de crédit par l'intermédiaire des gouvernements) de façon à permettre aux banques de développement de faire face aux demandes de crédit non classiques qui ne procurent pas un bon rendement, mais sont néanmoins nécessaires pour favoriser le développement.

OBLIGATIONS SOCIALES DES BANQUES DE DÉVELOPPEMENT

S.A. Dave

Directeur exécutif de l'Industrial Development Bank of India

Il existe de nombreuses différences entre les banques de développement, comme entre les pays en développement eux-mêmes, et comprendre ces différences est particulièrement important lorsque l'on veut étudier les politiques suivies. Toutefois, les banques de développement présentent les caractéristiques communes suivantes:

a) Leur rôle consiste toujours à mobiliser des ressources et à prêter et répartir des fonds, quel que soit le projet considéré;

b) Elles n'assurent pas seulement des financements à terme, elles exercent aussi des activités liées au développement lorsqu'elles sélectionnent des projets, qu'elles contribuent à leur réalisation et qu'elles les redéfinissent; en d'autres termes, elles interviennent à tous les stades de l'exécution des projets;

c) En général, leurs décisions en matière de prêts ne sont pas uniquement dictées par un souci de rentabilité; elles tiennent compte, au moment de l'évaluation des projets, des objectifs socio-économiques définis par les pouvoirs publics, qui deviennent partie intégrante de leurs propres objectifs.

Le but de toute stratégie du développement est l'utilisation optimale des ressources restreintes du pays pour atteindre des objectifs socio-économiques à long terme. Or, formuler ainsi une stratégie de développement appropriée constitue une tâche considérable. Un grand nombre de personnes et d'organismes doivent être appelés à y participer pour que cette stratégie soit réaliste et acceptable. La tâche essentielle que nous devons envisager est d'éliminer la pauvreté au cours de la prochaine décennie, chose tout à fait impossible si l'on ignore ce qui doit être fait, ce qui peut être fait dès maintenant et les moyens à employer. Des priorités et des solutions cibles doivent être déterminées pour l'avenir. Un calendrier de réalisations doit être mis au point. Dès qu'une stratégie sera définie, les personnes et les organismes du pays en cause devront participer à sa mise en œuvre et il est indispensable que la stratégie soit généralement acceptée.

Les banques de développement sont des institutions dont les activités doivent être axées sur la réalisation d'objectifs économiques nationaux dans tous les pays dont la croissance économique est planifiée. Les objectifs et les structures d'organisation et de détermination des politiques à suivre varient d'un pays à l'autre, mais les institutions doivent s'attacher à réaliser les premiers et à renforcer les seconds. Dans les limites de son mandat, chaque banque de développement doit inclure ces différents objectifs dans ses objectifs propres. Elle doit parfaitement connaître le domaine qui est le sien et donc y viser le plus haut niveau de performance possible.

Le rôle essentiel des banques de développement est de rassembler et de distribuer des moyens de financement, moyens toujours restreints dans les pays en développement. L'argent ne doit pas être considéré comme une ressource parmi d'autres, mais comme une unité de mesure dans laquelle toutes les autres ressources sont exprimées. C'est là que résident sa faiblesse et sa force. La mobilisation et le décaissement de ressources financières sans création correspondante, à un moment ou à un autre, de biens et de services sont sources d'inflation. Parallèlement, les banques de développement ne sont pas et ne doivent pas être seulement des organismes de collecte de ressources et de distribution de fonds. L'argent a le pouvoir de commander toutes les autres ressources et de les diriger dans les directions souhaitables sur le plan social.

Dans le cadre de leurs activités traditionnelles d'organismes de prêt, les banques de développement peuvent beaucoup pour assurer l'utilisation optimale des ressources disponibles et faciliter l'apparition d'une gamme de productions satisfaisante au plan social. Elles sont utiles pour accélérer le rythme de la croissance industrielle et développer des industries dans des régions par ailleurs en retard sur ce plan; elles peuvent empêcher la concentration du pouvoir économique et permettre à de petits entrepreneurs locaux de se développer. Dès que les objectifs sont bien définis, les méthodes et les mesures adoptées doivent tendre totalement vers leur réalisation.

Il n'existe aucun moyen scientifique de traduire ces objectifs en objectifs organisationnels, qui exigent des jugements de valeur et des prédictions, mais doivent néanmoins être clairement définis, faute de quoi les banques de développement risquent d'avoir beaucoup de mal à déterminer des priorités, formuler des plans à moyen terme, établir des budgets annuels de réalisation et appliquer les critères d'évaluation voulus.

Les méthodes utilisées par les banques de développement pour répartir les ressources entre les projets doivent favoriser les objectifs de caractère social. Tout projet - quelle que soit son importance, grande, moyenne ou petite - doit être évalué sous plusieurs angles: commercial, technique, gestionnel, financier et économique. Néanmoins, ces quatre points de vue ne doivent pas constituer les seuls critères à prendre en compte pour évaluer un projet. Il s'agit là de conditions nécessaires et importantes, mais, lorsque les ressources sont rares et que ces conditions peuvent être satisfaites par plusieurs projets en concurrence, il faut déterminer lequel permettra d'utiliser au mieux les faibles ressources disponibles et de satisfaire les besoins du plus grand nombre.

C'est à ce titre que les banques de développement peuvent jouer un rôle très utile pour promouvoir le progrès social et économique. Le rôle habituel des institutions financières en tant qu'organismes de prêts suppose que toutes les autres ressources nécessaires à l'investissement sont disponibles, que l'argent constitue le seul facteur limitatif et que les emprunteurs réaliseront avec succès les projets dès que les fonds dont ils ont besoin seront à leur disposition. Cette hypothèse n'est pas exacte dans les pays en développement, où le processus d'industrialisation est freiné par diverses déficiences. La plupart de ces pays, en effet, ne disposent pas en quantités suffisantes des facteurs de production et du personnel qualifié nécessaires pour mener à bien un projet. En dehors des pénuries de moyens matériels tels que les machines, les matériaux, le combustible, l'énergie et l'infrastructure, ces pays n'ont pas les entrepreneurs voulus pour réaliser de nouveaux projets. Ils ne possèdent pas non plus les technologues et les gestionnaires dont ils auraient besoin pour que la réalisation du projet se déroule dans de bonnes conditions. Ce qui se produit parfois c'est qu'il y a peu ou pas de projets viables.

Dans ces pays, une banque de développement doit de toute évidence remplir une fonction plus importante. Elle doit se considérer comme un catalyseur et coordonner les efforts de certains organismes publics et de certaines institutions, tout en soutenant l'action de certains autres. Il est très difficile de surmonter l'obstacle des restrictions sévères par des échanges internationaux lorsque certains approvisionnements sont indispensables, comme c'est en particulier le cas si certaines des insuffisances portent sur des facteurs non commercialisables et que les marchés internationaux ne sont ni des sources ni des débouchés. Si ce n'était pas le cas, les pays pourraient acquérir de précieuses devises. Les problèmes dus au caractère inadapté des infrastructures et à la pénurie de capitaux et de ressources étant en général multiples, aucune institution n'est en mesure de les résoudre seule; c'est là une tâche collective que, du fait de leurs fonctions de catalyseur, les banques de développement sont peut-être les mieux placées pour entreprendre. Dans ce type de situations, c'est aux banques de développement qu'il appartient de remédier aux déficiences et de lever tous les obstacles qui se dressent sur la voie de l'industrialisation.

Les banques de développement ne doivent se fixer aucune limite lorsqu'il s'agit de remplir leurs obligations de caractère social, du moment que leur action a pour objet de favoriser l'activité industrielle, mais elles doivent innover. Le moyen le plus efficace de transformer au départ des idées en projets est en général de faire appel à un consultant ou à un spécialiste qui ne soit pas trop intéressé à la réalisation des projets.

Il est possible que l'on perçoive mieux le mode de fonctionnement des banques de développement lorsqu'elles participent à la mise en œuvre de projets réalisés par des individus. Toutefois, les banques de développement doivent ne pas perdre de vue le développement industriel en général non plus que l'ensemble des objectifs économiques du pays et s'assurer que tout l'ensemble fonctionne harmonieusement.

LES OBLIGATIONS SOCIALES DE LA BANQUE IVOIRIENNE DE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL

A. Diby

Directeur général, Banque ivoirienne de développement industriel

Les obligations fondamentales de la Banque ivoirienne de développement industriel (BIDI) ont été définies par la convention qui l'a instituée: encourager le développement en Côte d'Ivoire d'entreprises privées à caractère industriel; promouvoir la participation de capitaux étrangers au développement du pays; inviter l'industrie ivoirienne à investir dans sa propre croissance; n'épargner aucun effort pour étudier le financement d'entreprises industrielles nouvelles; tenir pour prioritaire le financement des projets approuvés par le gouvernement.

La BIDI doit aussi fournir une formation professionnelle et technique aux nationaux ivoiriens. Des citoyens aux aptitudes diverses doivent pouvoir bénéficier d'une formation, mais l'on s'attachera en particulier à former du personnel national aux disciplines requises par la direction générale et la direction financière de la BIDI.

Les dirigeants de la Banque ont clairement perçu que l'accomplissement de ces obligations est avant tout d'ordre social; c'est pourquoi elle s'est fixé pour objectif principal la promotion de l'Ivoirien. Elle a activement participé à la création d'organismes de promotion qui devraient permettre la formation d'une classe d'hommes d'affaires ivoiriens. Ce sont:

a) L'Office national pour la promotion des entreprises ivoiriennes, créé en juillet 1968 pour la conception et la réalisation en Côte d'Ivoire d'études et d'interventions pouvant contribuer à la création et au développement d'entreprises commerciales, industrielles ou agricoles proprement ivoiriennes, à l'organisation collective des professions et à l'amélioration de l'efficacité et de la productivité du secteur commercial. A cet effet, l'Office procède à des études très variées et se charge de leur exécution au profit des entreprises, des groupes d'entreprises, des branches d'activité et des syndicats professionnels.

b) Le Fonds de garantie des crédits aux entreprises ivoiriennes, créé en juillet 1968, destiné à garantir les crédits consentis par les établissements bancaires aux nationaux ivoiriens ou aux sociétés ivoiriennes dont le capital est détenu à concurrence d'au moins 50% par des nationaux ivoiriens. Au bout de 10 ans, les interventions du Fonds avaient aidé à mobiliser plus de 3 milliards de francs CFA (217 francs CFA = 1 dollar des Etats-Unis) de crédits au profit de 160 entreprises et permis ainsi la création de 2 000 emplois.

c) Le Fonds spécial pour les petites et moyennes entreprises, géré par la Société nationale de financement, a été créé en octobre 1970 pour compléter le capital investi dans les petites et moyennes entreprises ivoiriennes. Il a pour but de les aider à assurer leur autofinancement. L'intervention de ce Fonds, qui peut atteindre 15% du montant total des investissements d'un projet (et permet ainsi de réduire la part du financement du promoteur à 10%), peut prendre la forme soit d'une prise de participation assortie d'une clause de rétrocession en faveur du promoteur, soit d'un prêt à long terme remboursable après le remboursement des crédits bancaires classiques. On peut estimer à 400 millions de francs CFA le montant des investissements réalisés grâce à l'intervention du Fonds au profit de 34 projets.

La BIDI participe directement à la promotion des entreprises. La Banque s'est engagée dans cette voie pour compléter l'action du Fonds spécial pour les petites et moyennes entreprises ivoiriennes, dont les interventions étaient limitées. Les ressources du Fonds n'ont pu dépasser, en cinq ans, 60 millions de francs CFA. Le nombre des projets était limité par le coût plafond fixé à 50 millions de francs CFA.

La participation de la Banque a pour but soit de compléter l'apport des promoteurs, soit de réserver une place aux actionnaires ivoiriens. Depuis sa création, la BIDI a engagé sous cette forme environ 900 millions de francs CFA au profit de 27 projets.

La BIDI a constitué des fonds de promotion et de garantie, alimentés par la rétrocession d'intérêts consentie par certains organismes étrangers qui avaient accordé des prêts à la Banque. Depuis sa création en 1980, le Fonds de promotion a permis de financer 20 projets. Au 30 avril 1979, le solde de ses ressources s'élevait à 90 millions de francs CFA.

Le solde des ressources du Fonds de garantie est actuellement de 134 millions de francs CFA.

Si impressionnants que puissent être ses résultats, la Banque doit encore élargir son champ d'intervention et renforcer ses moyens afin de mieux répondre aux besoins des entrepreneurs ivoiriens, qui n'ont encore ni les ressources financières, ni les moyens techniques, ni l'expérience de la gestion qui leur seraient nécessaires. L'industrie est encore très jeune en Côte d'Ivoire; l'expérience acquise porte sur des secteurs moins complexes (agriculture, foresterie, élevage, extraction de matériaux de construction, artisanat, boulangerie, petit commerce, transports, etc.). Pour pouvoir intervenir plus efficacement au profit des entreprises ivoiriennes et acquérir de l'expérience, la Banque s'est intéressée au financement de ces secteurs. 35 entreprises ont ainsi bénéficié de plus d'un milliard de francs CFA fournis par la Banque au cours des dix dernières années.

On peut estimer que les 255 entreprises aidées par la BIDI ont créé 100 000 emplois nouveaux. Sans l'intervention de la Banque, 20 000 de ces emplois n'auraient jamais existé. La Banque emploie 56 personnes, toutes ivoiriennes, dont 23 cadres. La BIDI forme non seulement son propre personnel, mais aussi celui de ses clients. Elle espère ainsi apporter sa contribution à l'ivoirisation des dirigeants du secteur privé.

LES CONSÉQUENCES SOCIALES DES ACTIVITÉS DE LA BANQUE ÉGYPTIENNE DE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL

A. H. Kabodan

Président de la Banque égyptienne de développement industriel

Le principal résultat obtenu par la Banque égyptienne de développement industriel a été la création de nouveaux emplois pour un faible investissement unitaire. Depuis sa création, en août 1976, la Banque a permis de créer environ 100 000 emplois. Elle a obtenu ce résultat en concentrant son action sur les projets à forte intensité de main-d'œuvre et en venant en aide aux petits industriels, aux artisans et aux coopératives. Elle a ainsi permis à plus d'un demi-million d'Égyptiens de participer davantage au développement du pays.

La principale ressource de l'Égypte est sa population, mais celle-ci peut aussi constituer son plus grave problème. Ce pays est déjà l'un de ceux ayant la population la plus dense et son augmentation est d'environ un million d'habitants par an. Le pays court donc le risque évident de voir les gains durement acquis du développement réduits ou même annulés si la situation n'évolue pas. La baisse du taux de natalité est donc un objectif social.

L'industrialisation est l'un des principaux facteurs contribuant à réduire le taux de natalité. La partie de la population qui prend part aux activités industrielles modernes souhaite, dans l'ensemble, des familles moins nombreuses, et les programmes de planification familiale y rencontrent un plus grand succès. La hausse du niveau de vie devrait donc se traduire par une baisse des taux de natalité et la progression de la sécurité sociale devrait permettre de ne plus avoir besoin de ses enfants pour assurer des ressources pendant la vieillesse.

Les activités de financement à long et à moyen terme de la Banque ont permis d'accélérer le processus d'industrialisation du pays. La Banque a concentré ses activités dans les zones très peuplées du Caire et d'Alexandrie où, contrairement à l'idée généralement répandue quant à l'incidence de l'urbanisation sur le taux de croissance démographique, celui-ci est en fait plus élevé que dans le reste du pays. La répartition géographique des prêts approuvés par la Banque du 1^{er} août 1976 au 30 avril 1979 a été la suivante:

Région	Nombre de prêts	Pourcentage du total	Valeur des prêts (en milliers de livres égyptiennes)	Pourcentage du total
Le Caire	1 053	48	6 430	60
Alexandrie	708	32	2 120	20
Basse-Egypte	102	5	1 040	10

Haute-Egypte	323	15	960	9
Zone du Canal	19	1	210	2
Total	2 205		10 760	

La stratégie particulière mise en œuvre par la Banque a tendu à réduire les effets sociaux nuisibles des techniques de pointe, tels que les longues heures de travail, la fatigue, le stress mental, la pollution de l'environnement et les risques accrus d'accidents. La Banque décourage l'utilisation d'équipements complexes importés s'ils peuvent être à l'origine de tensions psychologiques et interdit l'importation de matériels d'occasion qui pourraient présenter des risques pour la santé et la sécurité. La Banque s'occupe aussi de la pollution de l'environnement.

La réalisation des objectifs de la Banque en matière d'assistance technique aura d'importantes conséquences sociales. Une amélioration des résultats permettra d'accroître les revenus, d'où amélioration de la nutrition, de la santé, de l'instruction et possibilités accrues d'accès à des luxes tels que l'électricité et les distractions.

La Banque a consacré une part importante de ses ressources à financer l'achat d'équipements dentaires et médicaux. Elle a également contribué à la création d'hôpitaux spéciaux de réadaptation.

La faim est un problème fondamental pour les pays en développement. La mauvaise qualité des aliments produits est aussi préoccupante que la très grande faiblesse de la production. La Banque a contribué activement à la promotion des industries alimentaires et à l'utilisation optimale des produits agricoles dont dispose l'Egypte.

L'OPEP et la Banque mondiale ont créé des fonds spéciaux et ouvert des lignes de crédit à la Banque de développement, qui a donc pu, à son tour, venir en aide aux petites entreprises égyptiennes. Son programme d'assistance comprend quatre parties: 1) un service d'assistance technique conçu et mis en œuvre par le Centre de conception et de mise au point techniques et industrielles; 2) un programme de formation professionnelle dépendant du même organisme; 3) un programme de formation accélérée appliqué par le service de la productivité et de la formation professionnelle du Ministère de l'industrie à l'intention des ouvriers non qualifiés et semi-qualifiés des petites entreprises; 4) un programme de développement de la gestion qui sera réalisé par la Fédération de l'industrie égyptienne.

La Banque a encouragé les projets à forte incidence sociale. Deux exemples particulièrement marquants sont les briqueteries et l'usine de matières plastiques, qui emploient à la production des détenus et d'anciens détenus qui n'auraient pas trouvé d'autre travail. D'autres projets de ce genre sont prévus.

RÉSUMÉ DES DISCUSSIONS

Les réactions des membres du groupe de travail chargé d'examiner les obligations, sur le plan social, des institutions de financement du développement (IFD) ont été divergentes. Ceux qui représentaient des institutions publiques ont, bien entendu, approuvé la politique de leur gouvernement, alors que les dirigeants d'institutions privées ont souligné l'importance de la liberté dans le choix et la promotion des projets et ont affirmé que le milieu industriel, en tant que tel, était d'autant plus apte à se développer qu'il y régnait davantage un climat de liberté.

Cette division s'est répercutée dans les réponses à la question de savoir dans quelle mesure les banques de développement peuvent ou doivent examiner les problèmes de sécurité, de santé et de milieu de travail intéressant le personnel lorsqu'il s'agit de promouvoir et d'évaluer un projet. En particulier, on s'est demandé si les IFD devaient appuyer des projets concernant la production dans le pays d'alcools et d'articles de luxe. De manière générale, la question était de savoir si une IFD devait refuser son assistance à un projet pour des raisons autres que financières.

Une déclaration de l'un des participants s'adressait en particulier aux banques publiques de développement. Comme la plupart des IFD sont caractérisées par le fait qu'elles sont en totalité ou en majorité publiques, on a fait valoir que toutes les banques publiques devraient avoir, en matière sociale, des obligations correspondant à celles de l'Etat dont elles relèvent. On a estimé qu'elles devraient accorder la même priorité à ce domaine. Cependant, l'orateur était d'avis que les IFD privées devraient également avoir des obligations sociales et pas seulement des objectifs sociaux.

On a établi une distinction entre, d'une part, l'analyse financière et économique d'un projet et, de l'autre, l'analyse des avantages sociaux. On a admis qu'il était au mieux difficile de quantifier ces derniers mais qu'il fallait d'urgence établir des principes directeurs à ce sujet. On a estimé que l'analyse des projets pourrait être une garantie contre la pollution et qu'il fallait étudier davantage cette possibilité. On a en général estimé que, si l'on voulait procéder de manière intégrée à l'analyse coût-avantages nécessaires pour établir un projet, il fallait explicitement tenir compte des questions d'environnement.

Les deux tendances au sujet de la priorité à donner aux obligations sociales se sont également reflétées dans la réponse des participants à la question suivante: faut-il considérer un rapport spécifique investissement/emplois comme critère d'étude d'un projet?

Le représentant de la Banque (publique) égyptienne de développement a signalé les résultats favorables obtenus par sa banque grâce au financement de projets intéressant les petites entreprises, qui s'est révélé être un instrument important pour créer un grand nombre d'emplois, résultat obtenu avec un investissement relativement modeste, environ 4 000 dollars par emploi.

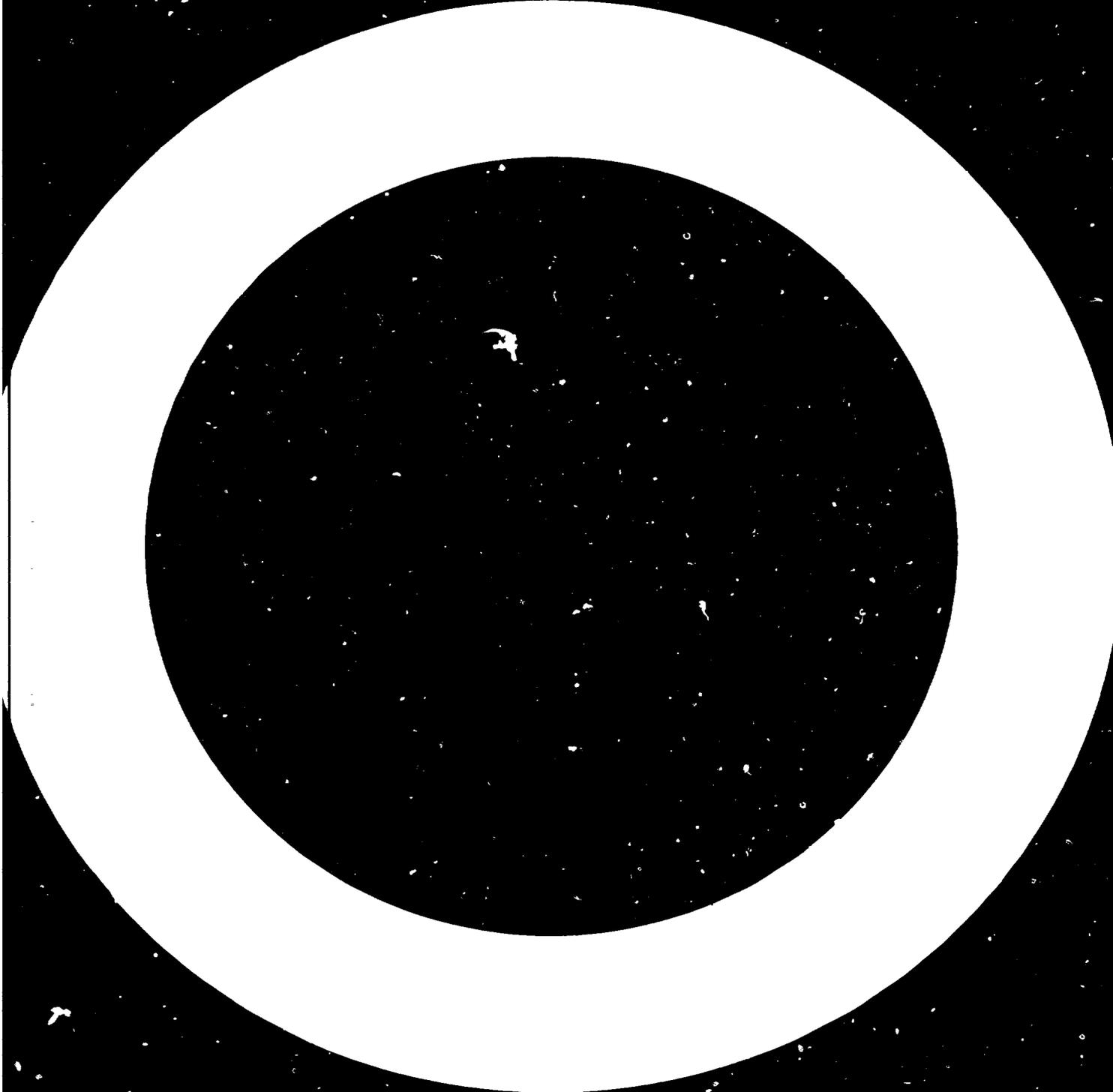
Par ailleurs, le représentant de l'IFD privée de Côte d'Ivoire, reflétant

l'opinion de cette institution, a déclaré que le rapport investissement/emplois ne devrait pas être un critère spécifique à retenir pour le choix et la promotion de projets. Il a souligné que la liberté de choix était de la plus grande importance pour la promotion, aucun projet ne pouvant toutefois être accepté s'il ne se révélait pas suffisamment rentable des points de vue financier et économique.

En conclusion, le président du groupe de travail a exprimé une certaine inquiétude au sujet des déclarations faites par les représentants de la Banque mondiale au cours du Colloque, considérant l'autosuffisance comme un objectif essentiel. Il craignait notamment qu'en se fixant cet objectif on finisse par donner un caractère commercial aux banques de développement, ce qui poserait des problèmes aux IFD pour s'acquitter de leurs obligations sociales.

A ce sujet, le président a signalé que le Fonds de l'OPEP avait formulé une nouvelle politique. Des crédits étant mis à la disposition des banques de développement à un taux d'intérêt annuel maximal de 4%, le Fonds a décidé que l'écart entre ce taux d'intérêt et le taux de rétrocession de l'IFD serait transféré à cette dernière, pour lui permettre de s'acquitter de ses obligations sociales dans des domaines prioritaires particuliers.





Troisième partie

SÉANCES PLÉNIÈRES SUR
LA MOBILISATION DES RESSOURCES
FINANCIÈRES

BANQUES DE DÉVELOPPEMENT ET MOBILISATION DES RESSOURCES FINANCIÈRES NATIONALES

Vincente R. Jayme

*Président de la Société privée de développement des Philippines et
président du Comité de gestion de l'Association des institutions de
financement du développement en Asie et dans le Pacifique*

L'ordre économique international de l'avenir ne devra plus être un système en grande partie façonné par les besoins des pays industrialisés; les pays en développement devront pouvoir influencer l'orientation à prendre mais, pour participer davantage à l'instauration d'un nouvel ordre mondial, les pays en développement doivent de plus en plus prendre conscience de leurs responsabilités et avoir confiance en eux-mêmes. Cela signifie également que le développement économique des pays en développement ne peut prendre son essor sans la coopération et la compréhension non seulement des pays développés, mais aussi des pays en développement eux-mêmes.

C'est dans cet esprit que les IFD doivent affronter les problèmes des années 80, notamment la tendance de plus en plus marquée à mobiliser les ressources financières nationales.

Etant donné la diversité de la nature, des opérations et des conditions de fonctionnement des IFD dans le monde, il est peut-être judicieux d'esquisser les difficultés que semblent en général rencontrer la plupart d'entre elles pour mobiliser des ressources financières nationales.

Importance du problème pendant les dix années à venir

Au cours des années 80, la demande de ressources continuera à s'accroître dans le monde entier, tant en valeur réelle qu'en valeur nominale. Des progrès importants ont été réalisés dans le tiers monde ces dix dernières années quant au revenu par habitant, mais il reste beaucoup à faire.

Malgré les programmes visant à réduire la croissance de la population, les conséquences dynamiques de la structure démographique actuelle dans une grande partie du monde grèveront les ressources disponibles au cours des prochaines décennies. Pour faire face à ce problème, il sera indispensable de maintenir l'épargne et l'investissement à un niveau élevé.

Mobiliser des ressources pour maintenir le dynamisme du changement structurel des économies non seulement dans les pays en développement, mais aussi dans les pays développés est un autre problème qui suscitera probablement des difficultés plus grandes au cours des dix prochaines années.

Ce changement de structure se reflète dans la part croissante que représente le secteur industriel dans le produit intérieur brut (PIB) des pays en développement et dans la part des exportations d'articles manufacturés dans la structure globale des exportations. Ces vingt dernières années, les pays en développement ont commencé à représenter, en tant que groupe, une part croissante des exportations mondiales d'articles manufacturés.

Dans les dix années à venir, il faudra maintenir et accélérer le rythme de cette transformation structurelle de la production et des échanges, surtout dans les pays en développement.

Cette transformation nécessitera des investissements plus importants en capital pendant des périodes plus longues pour financer l'achat de biens d'équipement, la mise en place de l'infrastructure nécessaire de même que les fournitures courantes indispensables à un secteur industriel en expansion. Pour financer ce genre de transformation, l'économie aura besoin d'intermédiaires financiers pouvant concilier les exigences des prêteurs et les besoins des emprunteurs. La mobilisation de ressources pose un double problème: réunir assez de ressources, concilier les exigences et les besoins.

Evolution des flux financiers

Etant donné les besoins de capitaux des pays industrialisés eux-mêmes, il se peut que leur apport soit, en valeur réelle, insuffisant pour aider le tiers monde. En outre, par suite de la lenteur de la reprise après les récentes crises économiques qui ont sévi dans les pays industrialisés, l'importance, les modalités et la stabilité de ces flux financiers sont incertaines. D'après le Rapport de la Banque mondiale sur le développement dans le monde en 1978, le taux de croissance des pays industrialisés sera moindre au cours des dix prochaines années que pendant les vingt précédentes. Dans ces conditions, il est d'autant moins sûr que les pays en développement parviennent à mobiliser des capitaux extérieurs. Un ralentissement de la croissance économique dans les pays industrialisés se traduirait non seulement par une moindre croissance des apports de capitaux vers les pays en développement, tant aux conditions du marché qu'à des conditions de faveur, mais aussi par une moindre croissance des exportations des pays en développement vers les pays développés.

Face à ces problèmes, les pays en développement devront redoubler d'efforts pour mobiliser des ressources et diversifier leurs sources de financement. Par conséquent, les institutions de financement du développement doivent participer activement à ces efforts si elles veulent remplir leur fonction.

Mobilisation des ressources nationales

Etant donné la difficulté de mobiliser des ressources extérieures, il faudra faire des efforts plus grands et plus efficaces pour mobiliser des ressources nationales.

Comme on l'a fait remarquer ci-dessus, le problème des capitaux, surtout dans les pays en développement, est double: mobiliser des ressources suffisantes tout en conciliant les besoins de l'épargnant et ceux de l'investisseur. Le premier élément implique qu'il faut épargner et non pas consommer les ressources, le second implique un processus de transformation créatrice.

Mobilisation de ressources suffisantes

Dans le premier cas, on se heurte au problème du manque de capitaux nationaux, ce qui semble être le principal écueil dans les pays à faible revenu, comme le suggèrent le taux élevé de la consommation privée, passé de 79% du PIB en 1960 à 81% en 1976, et la faible part de l'épargne intérieure brute dans le PIB par rapport à celle des investissements nationaux bruts. En 1960, la part médiane de l'épargne intérieure dans le PIB de ces pays s'élevait à 9%, alors que celle des investissements nationaux était de 12%. En 1976, la part de l'épargne intérieure est tombée à 8% et le déficit de ressources a augmenté, les investissements nationaux atteignant 15%.

De toute évidence, lorsque le revenu est à peine suffisant pour couvrir les besoins essentiels, il y a peu d'épargne et peu de formation de capital.

Le problème qui se pose pour mobiliser l'épargne intérieure commence par le problème d'élever le niveau des revenus car l'accumulation d'épargne en vue de la formation de capital peut être la cause ou l'effet de l'augmentation des revenus. S'il est possible de créer divers instruments financiers et de faire intervenir dans l'économie divers intermédiaires financiers, il n'en faudra pas moins maintenir, si ce n'est intensifier, l'effort plus grand nécessaire pour élever le niveau des revenus, de manière à obtenir le volume d'épargne voulu pour permettre à ces instruments et intermédiaires de répondre à l'objectif visé. Pour élever le taux d'épargne, il faut élever le niveau des revenus, ce qui demande un effort véritablement national, rehaussant par là-même l'importance économique des projets financés par les IFD à partir d'une épargne modeste. Ces projets doivent aider à créer des emplois et à élever le niveau des revenus si l'on veut qu'ils contribuent au développement du pays en cause.

Au sujet du problème qui se pose pour élever le niveau des revenus, surtout dans les pays où ils sont faibles, il convient de remarquer que, si les sources publiques de fonds à des conditions de faveur ou toute autre forme d'apport extérieur continuent à stimuler la croissance économique, leur rôle se limitera à compléter l'épargne intérieure. L'expérience actuelle des pays en développement et l'expérience antérieure des pays développés montrent que l'épargne intérieure finance la majeure partie de la formation intérieure de capital (plus de la moitié des investissements nationaux bruts pour les pays à faible revenu, plus de 80% pour les pays à revenu moyen). Les pays en développement peuvent et doivent financer la majeure partie de leur effort de développement en mobilisant l'épargne intérieure.

Avec l'appui effectif de l'Etat, les IFD devraient pouvoir, grâce à des accords appropriés avec les intermédiaires existants, mobiliser tant l'épargne privée que l'épargne publique pour financer le développement industriel. Les compagnies d'assurances, les institutions publiques de sécurité sociale ainsi que les banques commerciales et les caisses d'épargne, qui sont en général les premiers types d'intermédiaires créés dans une économie, sans parler des riches particuliers, peuvent fournir aux IFD des fonds à investir à long terme, sous forme de prêts ou d'achats d'actions de ces institutions.

Si les banques commerciales dominent le système financier, il est peut-être possible de travailler avec plusieurs d'entre elles. Elles peuvent fournir le fonds de roulement aux clients des IFD; elles peuvent aussi placer une partie de leurs disponibilités en obligations à assez long terme et l'IFD peut émettre des titres à revenu fixe convenant à cette fin.

Les ménages des pays en développement ont d'ordinaire l'habitude des

caisses d'épargne, forme traditionnelle de l'épargne, du fait qu'ils y ont directement accès et qu'ils les connaissent bien. Il est possible de tirer parti de cette caractéristique apparemment défavorable pour mobiliser davantage l'épargne des ménages en trouvant de nouvelles formules adéquates ou en modifiant judicieusement les caisses d'épargne classiques. En République fédérale d'Allemagne, par exemple, l'institution de livrets de caisse d'épargne ou d'obligations avec accumulation des intérêts s'est révélée être une formule qui a de plus en plus de succès bien que, il y a quelques années, un régime analogue n'ait guère réussi aux Philippines.

L'idée de base de cette innovation est que les épargnants ont tendance à conserver leurs dépôts sans toucher immédiatement les intérêts échus. En même temps, le fait que les dépôts peuvent être retirés à tout moment rend ce genre d'épargne intéressant. Le livret productif d'intérêts cumulés combine ces caractéristiques fondamentales avec l'idée d'épargne dans un système où le taux d'intérêt est tel qu'à l'échéance l'accumulation des intérêts a doublé ou même triplé l'investissement initial. On peut modifier cette formule en faisant varier le taux d'intérêt et l'échéance, de manière à fournir la garantie de doubler ou de tripler l'investissement en conservant les dépôts en cause jusqu'à l'échéance.

Il est aussi possible de canaliser l'épargne publique vers les IFD par l'intermédiaire de prêts subventionnés, de dons purs et simples et de prises de participation directe au capital, sans avoir forcément recours à la propriété intégrale. Ces possibilités ont été explorées en Afrique, en Asie, en Amérique latine. En Inde, un certain nombre d'IFD ont reçu des prêts de l'Etat, qui ne bénéficiaient pas du même régime privilégié que les autres créances et parfois même que le capital. Certains pays d'Amérique latine, comme par exemple l'Argentine, le Brésil et le Venezuela, ont des banques de développement publiques. En Asie et dans le Pacifique, presque tous les pays membres de l'Association des institutions de financement du développement de la région ont aussi des banques de développement publiques. C'est ainsi qu'en plus de son capital entièrement souscrit par l'Etat la Banque de développement de Corée reçoit non seulement des fonds provenant du compte spécial inscrit au budget de l'Etat, mais peut également emprunter auprès d'une autre institution publique, le Fonds national d'investissement.

Dans d'autres pays, il existe des banques de développement semi-publiques, c'est-à-dire avec participations du secteur public et du secteur privé. Le Mexique et le Pérou en sont des exemples en Amérique latine, et la Tunisie en Afrique. Dans d'autres cas encore, les pouvoirs publics ont instauré des facilités de réescompte pour les prêts consentis par les institutions de financement du développement, leur permettant ainsi d'obtenir de nouvelles liquidités à partir de leurs portefeuilles de prêts. Le Gouvernement colombien, par exemple, a accordé des facilités de réescompte à plusieurs banques de développement de ce pays.

La participation de l'Etat est, certes, une manière de mobiliser l'épargne intérieure dans l'intérêt du secteur privé, mais il peut y avoir des problèmes d'ordre économique et non économique qu'une IFD et le gouvernement du pays intéressé doivent d'abord résoudre, comme la question de savoir s'il est possible d'exercer une influence politique sur l'utilisation des fonds, ou la question – difficile à résoudre par une IFD semi-publique – de savoir quel est le taux optimal de rentabilité des investissements qui soit acceptable pour l'Etat et pour l'actionnaire privé. Il y a aussi une question plus vaste à résoudre, celle des gouvernements de pays peu développés qui n'ont pas assez de ressources pour répondre aux demandes qui leur sont faites. Si un problème de ce genre se

pose réellement, une IFD devra peut-être chercher d'autres formes d'aide publique.

Les IFD, surtout les institutions publiques, peuvent chercher à obtenir des garanties de l'Etat pour les obligations et autres titres qu'elles émettent pour mobiliser l'épargne intérieure; l'Etat pourrait par exemple garantir le remboursement du principal. C'est le cas aux Philippines où les obligations émises par la Banque de développement des Philippines sont garanties par le gouvernement. L'aide de l'Etat peut aussi prendre la forme d'exonérations d'impôt ou d'avantages fiscaux. Les détenteurs de titres des IFD pourraient être exonérés des impôts frappant d'ordinaire les investissements en titres. Si ce n'est pas possible, une IFD pourrait demander à l'Etat d'offrir des avantages fiscaux, notamment sous la forme d'une structure fiscale échelonnée pour l'impôt sur le revenu, dégageant les titres à longue échéance. Une IFD publique sera peut-être mieux à même d'explorer ces possibilités, mais les institutions privées ne doivent pas pour autant les ignorer; ce traitement préférentiel pouvant se justifier par l'expansion des marchés financiers qui en résulterait pour le pays et par le fait que ces institutions seraient alors moins tributaires des pouvoirs publics.

Developpement des marchés de capitaux

Les taux moyens d'épargne et d'investissement (20 et 24% du PIB, respectivement, en 1979) des pays à revenu moyen sont plus élevés que ceux des pays à revenu faible et ne sont pas inférieurs aux taux correspondants des pays industrialisés (24 et 23% respectivement, en 1976). Néanmoins, les taux d'investissement étant plus élevés que les taux d'épargne, les ressources des pays à revenu moyen restent très insuffisantes et devront être accrues.

Il y a d'autres solutions possibles aux problèmes de la mobilisation des ressources. Dans certains pays à revenu moyen, l'épargne est suffisante, mais soit elle est à court terme et doit être convertie en épargne à plus long terme pour satisfaire les besoins des investisseurs, soit elle se présente sous des formes non financières. Le problème de la mobilisation n'est pas tant le problème de créer ou d'engendrer l'épargne que celui de la monétiser ou d'accroître la part de l'épargne monétaire dans l'ensemble de l'épargne intérieure. Lorsque l'épargne se présente déjà sous forme monétaire, il s'agit d'inciter les épargnants à choisir une forme d'épargne à long terme plutôt qu'à court terme. Si le problème de la mobilisation consiste aussi à faire correspondre les formes de l'épargne aux besoins des investissements, il est essentiel de diversifier les sources de fonds à moyen et long terme.

Il existe plusieurs méthodes permettant à une IFD de provoquer la transformation d'une épargne non financière en épargne financière. Lorsqu'il s'agit d'encourager le recours à une épargne de cette nature aux fins d'investissements à long terme, d'autres facteurs, liés au cadre institutionnel dans lequel l'épargne est engendrée, entrent en jeu, ce qui peut nécessiter des réformes de structure.

L'un de ces facteurs, c'est la structure des taux d'intérêt dans le pays et les politiques gouvernementales en la matière. Dans un grand nombre de pays, le gouvernement impose aux taux d'intérêt effectifs un plafond, souvent inférieur au coût réel du capital dans l'économie. Il est alors difficile aux IFD de décourager l'épargne sous des formes non financières, telles que biens immobiliers, bijoux et biens de consommation durables. Lorsque l'économie souffre d'une inflation chronique, il est également difficile de persuader les épargnants d'effectuer des investissements monétaires à long terme.

L'imposition des intérêts perçus et des dividendes versés peut également influencer la disponibilité de l'épargne monétaire pour l'investissement. La sous-évaluation de la valeur des terrains, pour des raisons fiscales, peut également amener à préférer les biens immobiliers à d'autres formes d'épargne.

Il peut y avoir d'autres défauts de structure empêchant les IFD d'entreprendre une mobilisation appropriée et diversifiée des ressources intérieures, mais c'est en remédiant à ces défauts qu'une IFD peut prouver qu'elle contribue au développement financier de l'économie.

L'expérience acquise par les IFD en République de Corée et à Singapour dans la résolution de problèmes de ce genre suggère une nouvelle manière d'aborder le problème du développement des marchés de capitaux: une IFD collaborerait avec son gouvernement pour identifier, examiner, et éventuellement mettre en œuvre, des réformes du cadre institutionnel et politique permettant d'accélérer le développement financier de l'économie. Un tel effort pourrait consister à restructurer les taux d'intérêt afin que l'épargne à long terme bénéficie d'un taux d'intérêt plus élevé. Il pourrait aussi consister à créer des institutions destinées à fournir des liquidités et un fonds de roulement aux agents de change et aux banques participantes et à leur permettre de créer des marchés tant primaires que secondaires. Un plan de ce genre est actuellement à l'étude aux Philippines.

Outre sa collaboration active avec le gouvernement, une IFD peut favoriser l'expansion du marché des valeurs en instituant de nouveaux services, en développant les services existants et en créant des filiales.

S'agissant des opérations, une IFD peut aider à formuler et garantir des titres de dette faisant bénéficier les détenteurs d'avantages autres que les intérêts. Cette formule est attrayante si le barème existant des taux d'intérêt ne permet qu'un intérêt inacceptable pour les épargnants investissant à long terme. Par exemple, des émissions d'obligations pourraient procurer aux porteurs une certaine forme de participation aux bénéfices. Pour ce faire, on pourrait vendre ensemble des obligations et des actions ordinaires, le prix de l'obligation étant adapté pour tenir compte de la participation du porteur à la propriété. En outre, les obligations pourraient aussi être convertibles en actions à un prix et une date fixés. D'autres caractéristiques et diverses variantes peuvent être offertes dans le cadre de la législation nationale.

Des formules analogues sont possibles pour les émissions d'actions. L'octroi aux actionnaires d'options ou de droits de souscription à des émissions ultérieures d'actions peut aussi attirer des investisseurs éventuels et, en fait, aider à développer le marché secondaire des valeurs en créant un sous-marché pour ces options et ces droits.

Au problème d'accroître le rendement réel et éventuel du placement s'ajoute celui d'améliorer la négociabilité et la liquidité des titres émis ou garantis, qui est particulièrement grave si l'IFD fonctionne dans une économie sujette à l'inflation et si les marchés de capitaux sont assez peu développés. On peut rendre les titres émis plus facilement négociables en choisissant une garantie appropriée. Au lieu d'émettre des effets et des obligations sans garantie, une IFD pourrait émettre des obligations qui, selon les préférences du marché, pourraient être garanties par des effets à recevoir ou des biens mobiliers ou immobiliers. Afin d'améliorer la liquidité, les titres pourraient être vendus assortis d'un engagement de rachat spécifiant le délai et le prix. Un accord permettant au porteur d'obtenir le remboursement de son placement, sur demande, à un taux d'escompte approprié, pourrait également améliorer la négociabilité et la liquidité des titres.

Aux Philippines, où le marché secondaire des titres de dette à long terme n'est pas encore pleinement développé, un certain nombre de banques d'investissement et d'IFD [dont la Private Development Corporation of the Philippines (PDCP)] essaient actuellement de constituer un réseau de courtiers afin de soutenir ce marché, en créant un sous-marché ou en améliorant la liquidité. En vertu de l'arrangement proposé, chaque membre du réseau est tenu d'acheter une part spécifique des ventes secondaires de tels titres à un taux d'escompte approprié. Cette part s'ajoute au portefeuille de titres de ce genre que l'institution membre peut déjà détenir.

Le Gouvernement des Philippines et l'International Finance Corporation (IFC) examinent parallèlement la création d'un organisme gouvernemental destiné à accroître la liquidité du marché des valeurs en étant prêts en permanence à acheter des titres à un taux d'escompte approprié. Entre-temps, la Banque centrale des Philippines a annoncé qu'elle projetait de créer un service de réescompte à l'intention des agents de change afin d'aider davantage le marché des valeurs.

Une IFD peut, dans une faible mesure, rassembler des capitaux pour ses propres opérations grâce à un plan de participation au capital qui permettrait au personnel d'acquérir des actions. Elle pourrait aussi trouver des ressources en vendant des titres de son propre portefeuille et, comme l'on suppose qu'une IFD détient un portefeuille de haute qualité, cette mesure pourrait, à long terme, aider l'IFD à développer les marchés de capitaux de son pays et à en améliorer la qualité.

Une IFD pourrait également envisager la question du développement du marché de capitaux sous l'angle institutionnel en créant une société mutuelle de placement ou des établissements analogues pour encourager et promouvoir des fonds de placement à capital fixe ou variable, à l'intention des petits épargnants. Grâce au soutien et à l'assistance énergiques de l'IFC, l'Industrial Finance Corporation de Thaïlande, par exemple, a créé une société mutuelle de placement pour développer les marchés de capitaux du pays et y faire participer un plus large secteur de l'économie. De même, la PDCP, avec la collaboration de l'IFC et la participation d'autres intermédiaires financiers nationaux, est en train de mettre sur pied une société mutuelle de placement afin d'accroître sa contribution au développement des marchés de capitaux philippins. D'autres IFD pourraient appliquer une politique analogue avec le concours actif de l'IFC et le plein appui de leurs gouvernements respectifs. Il semble donc évident que les IFD devront, dans les années 80, aborder le problème de la mobilisation sous deux aspects différents. Elles devront faire des efforts à long terme pour persuader les gouvernements de remédier aux défauts de structure qui entravent le plein développement des marchés de capitaux et, tout en agissant dans les limites du *status quo*, innover et élargir leurs propres opérations.

Programme à l'intention des IFD pour les années 80

Les débats ont principalement porté sur la situation des pays en développement, ce qui ne veut pas dire que le problème de la mobilisation des ressources dans les pays développés au cours des dix prochaines années se posera avec moins d'acuité. Il semble cependant que les pays en développement méritent une attention particulière en raison des mesures plus importantes qu'ils doivent prendre pour combler l'écart grandissant qui les sépare des pays développés.

On devrait aussi se rendre compte, à ce stade, que les IFD, dans leurs efforts pour mobiliser des ressources financières nationales dans les années 80,

devront, au-delà des sources officielles à des conditions de faveur, faire appel à des sources jusqu'alors inutilisées. Dans un grand nombre d'économies, les IFD ne constituent souvent qu'une partie, parfois négligeable, de l'ensemble du processus de mobilisation; elles ne peuvent donc renforcer leur influence sur ce processus que si elles font preuve d'une grande ouverture d'esprit et si elles coordonnent leurs efforts avec ceux faits dans d'autres secteurs. Etant donné la situation prévue pour les années 80, elles ne peuvent, seules et isolément, résoudre le problème du développement financier, qui touche plusieurs secteurs.

Quel sera l'aspect des efforts visant à mobiliser des ressources financières nationales dans les années 80? En particulier, comment une IFD peut-elle mettre en valeur le capital financier afin de répondre aux besoins de développement?

Dans le cadre d'un tel programme, la première mesure que pourrait prendre une IFD serait de développer la capacité d'identifier les besoins d'investissement de l'économie et les obstacles qui entravent le financement. Il pourrait même être nécessaire de définir avec précision la nature et l'ampleur des besoins d'investissement du secteur privé. Après avoir évalué l'ensemble des besoins de financement, on pourrait avoir à étudier les exigences des divers secteurs et à établir un nouvel ordre de priorité à l'intérieur de ceux-ci.

Une IFD devra peut-être collaborer avec son gouvernement, avec le reste du secteur financier, voire avec des institutions multinationales telles que l'IFC, pour parvenir à un accord sur la meilleure manière de s'attaquer au problème de la mobilisation des ressources. L'IFD devra alors aider à établir un programme de développement financier parallèlement au programme de développement global de l'économie.

Pour appliquer ces programmes dans les années 80, les IFD devront diversifier leurs opérations, développer leurs institutions et créer de nouvelles méthodes permettant de surmonter les obstacles traditionnels qui entravent la mobilisation des ressources nationales.

LA MOBILISATION DES RESSOURCES FINANCIÈRES

W. Tennekoon

Président de la Development Finance Corporation of Ceylan

Il ne sera question ici que des ressources financières nationales. Mais un pays, pour se développer, a besoin aussi de ressources extérieures: nous supposons qu'il en dispose en suffisance, sous forme de prêts, de dons et d'investissements privés. Rappelons en outre que les seules ressources financières, qu'elles soient de provenance étrangère ou nationale, ne peuvent contribuer au développement économique en l'absence des autres facteurs de production, dont le plus important est une main-d'œuvre convenablement formée et bien disciplinée.

Le principal problème auquel se heurte la mobilisation des ressources dans les pays en développement est le bas niveau des revenus. Pour que des ressources nationales puissent être mobilisées dans un pays, il faut que celui-ci dispose d'une épargne suffisante. Or, dans la plupart des pays en développement, le niveau de vie est bas et la capacité d'épargner très inférieure à ce qu'elle est dans les pays riches. Les pays en développement doivent donc commencer par accroître leur capacité d'épargner. Il leur faut pour cela relever les niveaux de vie et les taux de croissance par une meilleure utilisation des terres et de la main-d'œuvre. Tant que, dans ces pays, le niveau des revenus ne sera pas assez élevé pour pourvoir à la fois à la consommation et à l'épargne, la capacité d'économiser y demeurera inexistante. Les affamés ne mettent pas d'argent de côté.

Le cycle bas revenu-absence d'épargne-insuffisance des investissements constitue un cercle vicieux que les pays en développement doivent briser au prix, certainement, d'injections massives de capitaux étrangers et nationaux.

Pour les pays développés, cela implique qu'ils devront augmenter sensiblement l'aide qu'ils dispensent à des conditions de faveur. L'aide étrangère aux pays à faible revenu est tombée au-dessous du niveau prévu de 0,7% du PNB. Seuls quelques pays riches ont accordé plus que 3% de leur PNB. A moins d'un accroissement sensible de cette aide, et dans des proportions suffisantes pour compenser l'inflation, les pays les plus pauvres ne pourront connaître de véritable développement économique.

Le ralentissement de la croissance économique de la plupart des pays industrialisés et celui correspondant de l'augmentation de leur revenu par habitant risquent de réduire encore davantage l'aide accordée aux pays les moins avancés, à moins que les pays riches ne fassent un effort véritable pour accroître leur part de cette aide. Les restrictions auxquelles se heurtent les pays

en développement qui exportent vers les pays à économie libérale posent des problèmes supplémentaires à ceux d'entre eux qui ont besoin de ressources extérieures pour se développer et empêchent donc l'amélioration des conditions matérielles d'existence de leurs habitants. Les pays développés doivent donc songer à supprimer les barrières qu'ils ont mises en place, tels les contingents et les accords commerciaux. S'ils ne le font pas, les pays du tiers monde devront résoudre le problème eux-mêmes, en développant leur commerce et en renforçant leur coopération mutuelle, par exemple.

Les pays riches devraient accepter aussi qu'une partie de l'aide fournie aux pays en développement serve à financer les dépenses que ceux-ci doivent effectuer en monnaie locale. Les investissements en installations, machines, matériel et pièces détachées nécessitent d'importantes sommes en devises. A l'heure actuelle, l'aide que dispensent les pays industrialisés fait retour aux donateurs sous forme de règlements pour l'importation de ces biens d'équipement.

Les pays développés devraient encore envisager d'annuler les vieilles dettes, notamment celles des pays en développement qui connaissent des difficultés de balance des paiements et d'accroître l'aide en nature, qui a le double avantage de stabiliser les prix internationaux et de faciliter la mobilisation des ressources nationales.

Les organisations internationales devraient accepter qu'une partie des fonds qu'elles allouent serve à régler des dépenses en monnaie locale. Cette nécessité devrait être reconnue par la Banque mondiale, les banques régionales de développement et les autres organismes internationaux dont l'essentiel de l'aide ne peut actuellement être affecté qu'au règlement de l'importation de biens d'équipement. Faute de capitaux locaux, certains projets de pays en développement ne peuvent être mis en œuvre ni même prétendre à l'aide des institutions pour le financement du développement (IFD). Il y a là un grave obstacle à l'industrialisation qui doit être compris et admis des organisations internationales désireuses de contribuer utilement et efficacement au développement économique des pays du tiers monde.

Les efforts que la Banque mondiale, la Banque interaméricaine de développement et la Banque asiatique de développement ont entrepris au profit du secteur rural en affectant des ressources à la réalisation de projets intégrés de développement rural destinés à accroître la productivité de ce secteur doivent être salués. Ces efforts permettront d'accroître les revenus et l'épargne des paysans, qui, dans la plupart des pays en développement, représentent la majorité de la population. D'importantes ressources nationales pourront ainsi être créées, puis mobilisées, si des mesures appropriées sont prises en ce sens.

Pour faire face aux défis des années 80, les pays en développement devront changer d'attitude. Le montant de l'aide qui leur vient des pays développés va tomber à un niveau très inférieur à celui de leurs besoins, surtout s'il leur faut affecter le produit de leurs exportations au remboursement de dettes anciennes. Rien n'indique que les aides accordées actuellement continueront de l'être. Les pays en développement devront donc être plus autonomes et s'intéresser à la mobilisation de leurs ressources propres. Il leur faudra forcer l'allure du processus de développement pour la porter au niveau de leurs besoins et s'assurer que toutes les ressources locales disponibles seront pleinement utilisées.

Mobilisation de l'épargne intérieure

La mobilisation de l'épargne intérieure est l'affaire des caisses d'épargne, compagnies d'assurance, caisses de prévoyance, mutuelles d'épargne-logement et banques commerciales. Une partie des fonds ainsi collectés peut être utilisée par les pouvoirs publics qui les investit directement, le secteur privé faisant travailler le reste pour créer des emplois et gagner des devises.

Parmi les actions à entreprendre pour favoriser la mobilisation de l'épargne intérieure, les pouvoirs publics pourraient:

- a) Réformer ou modifier leurs politiques fiscales en vue d'améliorer la perception des impôts, de supprimer la fraude fiscale et d'accroître le nombre des contribuables;
- b) Amnistier les fraudeurs, les fonds déclarés étant placés dans des comptes à intérêt fixe ou dans des comptes épargne et les revenus correspondants étant taxés à un taux faible;
- c) Améliorer l'efficacité des entreprises publiques pour limiter leurs pertes et, le cas échéant, les transformer en coentreprises à participation privée;
- d) Éliminer les entreprises publiques non rentables pour ne conserver que celles qui contribuent à améliorer l'état des finances publiques au lieu de l'aggraver; les entreprises étatisées efficacement gérées et financièrement saines doivent disposer d'une autonomie complète et être libres de fixer leurs prix et les salaires de leurs employés à des niveaux réalistes;
- e) Lancer des plans d'épargne qui permettent aux épargnants de bénéficier de taux d'intérêt normaux, d'effectuer des retraits et d'emprunter sur dépôts à un ou deux points seulement de plus que le taux de leur compte épargne;
- f) Accorder des exonérations d'impôts sur les intérêts des comptes épargne;
- g) Faire de la publicité en faveur de l'épargne;
- h) Accroître la confiance de l'épargnant en le convaincant que l'argent déposé est en sûreté et en lui garantissant des taux intéressants, déduction faite de l'inflation;
- i) Doter les marchés de capitaux d'un cadre juridique simple.

Conséquences à prévoir pour les IFD

La mobilisation des ressources nationales constituera sans doute l'une des préoccupations essentielles des IFD dans les années 80. Le financement extérieur continuera, certes, d'être assuré, en particulier par les organisations internationales et par les banques de développement des pays industrialisés, mais les ressources nationales se feront plus rares du fait de l'existence d'autres possibilités d'investissement.

Il importe que les IFD continuent à pouvoir mobiliser des ressources de façon indépendante, car c'est là une condition essentielle au maintien d'une autonomie qui leur permet d'allouer des fonds selon des critères strictement économiques. Les IFD doivent diversifier les moyens dont elles disposent pour se procurer des fonds à l'intérieur comme à l'extérieur. Elles ne doivent pas trop dépendre d'un petit nombre de bailleurs, car elles s'exposent alors à des pressions politiques. A cet égard, elles doivent être tant soit peu assurées que les organisations internationales qui leur fournissent des ressources accepteront d'en voir affecter une partie au règlement d'achats en monnaies locales. Autrement, les banques de développement pourraient avoir à demander aux

gouvernements de leurs pays respectifs une aide que ceux-ci risquent de ne pouvoir leur accorder faute de ressources budgétaires suffisantes.

Les IFD doivent également envisager la possibilité d'attirer les fonds détenus par les banques commerciales et les caisses d'épargne en émettant à cet effet des obligations, des bons et des actions privilégiées.

Il est très possible que l'on assiste dans les années 80 à l'intégration progressive et réciproque des banques de développement et des banques commerciales. Davantage de banques de développement pourraient accepter des dépôts tandis que les banques commerciales pourraient réaliser des investissements. Les banques commerciales, qui s'abstiennent en général de toute participation au capital des entreprises, devraient en tout cas réserver une partie de leurs ressources aux banques de développement et soutenir l'œuvre de développement industriel de celles-ci qui consiste à reprendre une part des risques des entreprises.

LA MOBILISATION DES RESSOURCES FINANCIÈRES

E. Keller

Ancien président de la Société d'investissements ADELA (Pérou)

Les années 60 ont vu naître des banques de développement nationales, sous-régionales ou régionales, un peu partout dans le monde en développement, certaines appartenant au secteur public, d'autres à des investisseurs privés, d'autres encore aux deux à la fois. Au-delà des différences de doctrine, de politique et de fonctionnement, leur but était toujours le même: catalyser le progrès socio-économique en aidant au développement économique.

Dans le cadre des objectifs et des politiques de développement, ces banques ont pour mission:

De rechercher des possibilités d'investissement;

De les étudier et de les transformer en projets et en propositions viables;

De mobiliser les ressources nécessaires à la réalisation des projets.

L'efficacité des banques de développement dépend de la manière dont elles s'acquittent de ces trois tâches et, naturellement aussi, des résultats qu'elles obtiennent sur le plan économique. Ce sont plus que des bailleurs de fonds: elles doivent pouvoir assurer un large éventail de services axés sur le développement soit seules, soit en collaboration.

Mobilisation des ressources financières

Bien évidemment, la mobilisation des ressources financières est une activité importante de toute banque de développement. Leur mobilisation à l'étranger, à des termes et conditions susceptibles d'assurer la bonne exécution des projets de développement, correspond souvent à une nécessité cruciale pour les grands projets.

Cette importance des ressources financières extérieures devrait s'accroître au cours des années 80, vu les pressions qui s'exercent dans les pays en développement pour que s'accélère le processus de développement. Les ressources qui peuvent être réunies à l'intérieur même des pays n'y suffisent pas en général. L'inflation, de son côté, entraînera une nette augmentation des besoins en capitaux au cours de la même période. La mobilisation de ressources financières extérieures, déjà difficile dans les années 70, deviendra encore plus complexe dans les années 80, pour les raisons suivantes notamment:

a) La demande de capitaux à long terme et à faible taux d'intérêt, convenant aux projets de développement, sera sans doute très supérieure à l'offre;

b) Les grands marchés de capitaux risquent de connaître de fréquentes fluctuations ou même de se modifier radicalement en partie à cause de la

persistance de l'instabilité économique et monétaire, en partie sous l'effet de changements structurels:

c) Les sources de financement seront de plus en plus nombreuses et diverses, surtout celles utilisables pour le service des dettes et plus encore de dettes contractées pour régler des achats à l'étranger;

d) La pénurie fréquente de capitaux convenant au financement de projets pèsera sur les coûts de financement au point de rendre parfois économiquement marginaux ou irréalisables des projets fondamentalement rentables.

Modifications structurelles des sources de financement extérieures

Aux fluctuations que connaîtront les marchés de capitaux dans les années 80, se superposeront des changements structurels. L'un de ceux-ci pourrait bien frapper les sources du secteur public, notamment le financement à des conditions libérales.

Bien que les pays donateurs soient toujours d'accord pour accroître l'aide au développement et le financement à des conditions libérales, les perspectives d'un tel accroissement ne sont pas favorables pour les années 80. Les pays riches, en effet, n'ont pas atteint leur objectif qui était d'affecter 0,7% de leur PNB global à l'aide aux pays en développement - résultat dû largement à l'hostilité marquée par le public des pays industrialisés à l'aide aux pays en développement qui, en gonflant les budgets, fait augmenter les impôts. Les crédits affectés à l'aide risquent donc de se faire plus rares dans les années 80. Ils suffiront sans doute à réapprovisionner en capital les grandes institutions de développement du monde, auxquelles on recourt de plus en plus pour financer le développement, mais non pas à couvrir les programmes d'aide bilatérale, ni les financements accordés à des conditions libérales.

Une autre modification structurelle des sources de financement extérieures pourrait avoir pour théâtre les grands marchés financiers qui ne sont pas actuellement contrôlés. Avec son capital de 600 à 800 milliards de dollars, l'Euromarché est de loin le plus gros marché libre du monde. Le restera-t-il ou les gouvernements essayeront-ils de le réglementer? Dans ce dernier cas, les masses énormes de capitaux qui cherchent actuellement à s'employer sur l'Euromarché fuiront vers d'autres marchés financiers ou d'autres centres monétaires. On assistera probablement à une certaine réorientation due en partie au changement des principaux déposants, en partie à la tendance qu'auront les autres à diversifier les risques.

Une troisième modification structurelle pourrait intervenir dans la communauté des grandes banques qui gèrent actuellement la masse des capitaux circulant sur les marchés privés. Les grandes banques internationales, leurs homologues pour le continent européen, les banques de compensation du Royaume-Uni, les centres monétaires du Canada et des États-Unis, et les grandes banques japonaises resteront certainement les principaux véhicules de capitaux entre déposants et emprunteurs mais, avec l'enchérissement actuel du pétrole et celui d'autres denrées rares qui n'est pas à exclure pour les prochaines années, il est à prévoir que certains pays producteurs disposeront d'énormes excédents financiers. De nombreux pays exportateurs de pétrole se sont déjà constitués en banquiers ou en prêteurs directs, et ils paraissent vouloir prendre de l'expansion. Les responsables des banques de développement à la recherche de ressources extérieures devront donc surveiller l'apparition de nouvelles institutions d'investissement.

Conditions préalables à la mobilisation des ressources financières

Les principes fondamentaux de la mobilisation des capitaux ne changeront guère dans les années 80. Les institutions à la recherche de capitaux devront être solvables et jouir d'une bonne réputation, et la plupart des investisseurs et les prêteurs espèrent retrouver leur argent avec, en principe, un certain bénéfice.

En matière de mobilisation de ressources financières, le point le plus important restera la réputation et la solvabilité de l'emprunteur. La surface commerciale de l'emprunteur se mesure évidemment au capital et aux appuis financiers dont il dispose, autant qu'aux résultats qu'il obtient. Même aujourd'hui où tout va vite, il faut des années pour créer cette surface et quelques semaines seulement, voire une seule mauvaise décision, pour la perdre une fois pour toutes. La surface et la solvabilité d'une banque de développement industriel tiennent avant tout à la qualité de sa direction, à son aptitude à entreprendre et à son habileté à gérer ses actifs et ses passifs.

Les banques de développement ne peuvent éviter de prendre des risques. Leur succès ne dépend pas des difficultés qu'elles rencontrent mais de leur promptitude à les déceler et de leur habileté à les résoudre.

Le bon comportement des actifs dépend autant de l'autre volet comptable, qui est la gestion du passif; en d'autres termes, de l'aptitude à assurer la disponibilité et la liquidité des fonds de l'institution, à tirer parti des possibilités d'investissement optimales, à honorer régulièrement et sans hésitation toutes les obligations et à mobiliser le type voulu de ressources, c'est-à-dire celles qui conviennent le mieux à l'objectif considéré.

Les fonds empruntés ne doivent pas être utilisés pour financer des participations au capital ou des opérations à terme. En période d'instabilité monétaire, il n'est pas prudent de prendre des risques de change. Une bonne gestion du passif exige que les positions en devises soient équilibrées ainsi que les échéances; comme pour la gestion de l'actif, les «raccourcis» ne sont pas de mise. Il est toujours payant d'appliquer des principes sains en matière bancaire. Même si cela paraît parfois plus coûteux et plus difficile, c'est le seul moyen qui permette de survivre dans un monde fondamentalement instable.

Les institutions bancaires de développement, qu'elles soient publiques ou privées, ne peuvent se permettre de transiger sur la qualité de leur gestion. Elles doivent être aussi à l'abri d'éventuelles pressions de leurs propriétaires ou de leurs administrateurs qui les pousseraient à transiger sur la qualité ou la viabilité des projets. Actifs et passifs doivent pouvoir concourir à la mobilisation des ressources financières extérieures sans que l'institution ait à sacrifier son indépendance ni à dépendre du soutien des autres.

Facteurs incontrôlables

Les institutions spécialisées dans la mobilisation des ressources financières extérieures sont parfois en présence de facteurs indépendants de leur volonté qui rendent leur tâche difficile ou désagréable et peuvent même entraver leurs efforts.

Elles peuvent se heurter par exemple à une défaillance de la solvabilité du pays ou de la région où elles opèrent. Quelle que soit la qualité de la gestion d'une institution, les modifications apportées à la politique économique d'un pays, la faiblesse des résultats économiques ou de sa balance des paiements,

enfin le manque de devises peuvent être autant de graves obstacles à une mobilisation des ressources extérieures.

Les capitaux étrangers peuvent devenir trop coûteux. A l'heure actuelle, les marchés financiers internationaux sont très fluides. Il est relativement facile de trouver de l'argent à emprunter car, sans être bon marché, les capitaux abondent. Le marché actuel appartient avant tout aux emprunteurs. Il n'en sera certainement pas toujours ainsi, car la conjoncture risque de changer pour les raisons suivantes :

a) L'accélération de l'inflation pourrait entraîner une forte augmentation de la demande de crédit à moins qu'une récession ne vienne la compenser. La demande pourrait alors bientôt dépasser l'offre ;

b) Comme en 1974/75, les pays industrialisés risquent d'accuser des déficits de plus en plus lourds et de tenter de les financer en sollicitant les marchés internationaux, ce qui ne ferait qu'augmenter encore la demande sur des marchés déjà étroits. Les emprunteurs privilégiés, c'est-à-dire les pays développés à faibles risques, se verraient accorder la priorité ;

c) L'offre de capitaux peut se contracter, les principaux déposants hésiter ou les dépôts se concentrer sur un plus petit nombre de banques privilégiées ;

d) Les pays en développement, les moins avancés d'entre eux surtout, et leurs institutions risquent de perdre leur position d'emprunteurs principaux dans un marché étroit ;

e) Les capitaux extérieurs pourraient non seulement devenir inaccessibles, mais plus coûteux aussi, et les risques des projets atteindre un niveau de nature à en rendre leur réalisation marginale.

Sources de financement extérieures

La mobilisation des ressources financières extérieures est un processus continu qui exige des efforts constants pour dégager la gamme la plus large possible de sources.

Les grandes banques de développement, telles la Banque mondiale et ses filiales, les banques régionales de développement, les banques nationales de développement des pays industrialisés et de certains pays en voie d'industrialisation, et les grandes institutions internationales et nationales privées ont toutes accès à la quasi-totalité des sources de financement qu'elles souhaitent. Elles ont aussi les moyens et l'infrastructure voulus pour systématiquement y parvenir ainsi que les compétences nécessaires pour prendre au moment opportun les décisions qui s'imposent.

Les banques de développement publiques et privées des pays en développement, vu leur moindre importance, peuvent difficilement atteindre toutes ces sources. Même lorsqu'elles disposent de l'infrastructure administrative voulue, elles n'ont pas accès à n'importe quelle source ou catégorie de capitaux. Elles ne peuvent accéder à certains fonds qu'indirectement, en empruntant aux grandes institutions de développement multilatérales ou aux grandes institutions de financement privées. Quoi qu'il en soit, les banques de développement des pays en développement doivent établir des relations permanentes avec un grand nombre de fournisseurs éventuels de capitaux. Certaines de ces relations peuvent devenir très étroites, d'autres resteront plus distantes mais deviendront permanentes. D'autres encore ne serviront qu'à une ou deux transactions. La meilleure manière pour l'institution d'établir de bonnes relations avec les sources de ce genre est de maintenir le contact et d'assurer un mouvement continu d'informations sur elle-même et sur le pays ou la région où elle opère.

Les plus petites des banques de développement des pays en développement devraient joindre leurs forces pour mobiliser des ressources extérieures. Elles peuvent le faire en désignant, dans les divers centres financiers, des représentants communs chargés de réunir les fonds.

Quelle que soit la méthode ou la forme d'administration adoptée pour mobiliser les ressources financières extérieures, c'est toujours à la direction de la banque qu'incombe, en fin de compte, la responsabilité des opérations. Il n'est pas de meilleur moyen pour une banque à la recherche de capitaux que d'envoyer, une ou deux fois par an, son directeur général faire le tour des principaux marchés financiers pour y maintenir les contacts établis et en créer de nouveaux. Celui-ci devra pouvoir renseigner les milieux d'affaires et les pouvoirs publics sur le statut, l'organisation et les activités de son institution et faire connaître ce qu'elle essaie de réaliser, les possibilités qui s'offrent à elle et les difficultés qu'elle rencontre. La mobilisation de ressources financières extérieures consiste à inspirer la confiance d'éventuels créanciers dans une région, un pays, une institution bancaire et la direction de celle-ci.

Conclusions

Travailler au développement industriel est un défi particulièrement stimulant pour un établissement bancaire. Quelles que soient les autres tendances à prévoir pour les années 80, l'industrie exigera plus de capitaux. Les années à venir seront notamment caractérisées par une forte instabilité économique et monétaire qui, dans un monde toujours plus interdépendant, sera à l'origine de nombreuses difficultés pour les pays en développement. Au nombre de celles-ci figurent, d'une part, l'incertitude croissante qui caractérisera les sources de fonds et, de l'autre, la versatilité de la conjoncture des marchés financiers.

Dans les années 80, on aura besoin plus que jamais de banquiers du développement dotés des qualités suivantes: bon sens, aptitude à juger avec finesse les situations et les gens, imagination, aptitude à agir et à réagir vite, et ténacité dans la poursuite des objectifs. En un mot, les banquiers du développement devront être d'excellents gestionnaires. Ceux qui craignent l'agitation trouveront les années 80 pénibles, mais ceux qu'exalte la difficulté qui, de toute façon, est le lot des banques de développement, y trouveront un sujet de satisfaction et de profit.

LE FINANCEMENT EXTÉRIEUR DES BANQUES DE DÉVELOPPEMENT: QUELQUES REMARQUES

A. M. L. B. Large

Directeur général, Orion Bank Ltd., Londres

Dans quelle mesure le marché international des capitaux commerciaux peut-il répondre aux besoins des banques de développement?

Le développement et le volume de ce marché appellent peu d'observations. La valeur totale des crédits bancaires en eurodevises et des émissions d'obligations est passée d'environ 36 milliards de dollars en 1974 à plus de 100 milliards de dollars en 1978. La dynamique de cette croissance n'a jamais reçu d'explication satisfaisante. Il se peut même que le désordre qui règne dans ce domaine soit à l'origine du débat actuel sur le point de savoir s'il faut instituer une réglementation des euromarchés et, dans l'affirmative, sur ce que seraient les modalités de cette réglementation.

Nous observerons seulement que le déficit chronique de la balance des paiements des Etats-Unis, associé à une accumulation de fonds dans d'autres pays, à la croissance très rapide des réserves de devises étrangères détenues par les banques centrales de par le monde, ainsi qu'à l'aptitude de nombreuses banques présentes sur le marché à créer du crédit, sont autant de facteurs de cette évolution.

Les banques de développement ont représenté 5 à 10% de la valeur totale des emprunts sur le marché international au cours des dernières années. Ce chiffre comprend les emprunts effectués par les principales institutions internationales bancaires et d'aide au développement, telles la Banque mondiale, les banques de développement régionales comme la Banque africaine de développement, et toutes les institutions de financement du développement industriel, dont celles des pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), celles des pays socialistes et celles des pays en développement.

Il convient d'accorder une attention particulière aux banques nationales de développement des pays non membres de l'OCDE, dans la mesure où elles ont de gros besoins et où il ne leur est pas toujours facile de trouver des fonds.

Depuis quelques années, les emprunts des banques de développement de pays non membres de l'OCDE représentent en moyenne 32% de la valeur totale des emprunts contractés par l'ensemble des banques de développement, passant de l'équivalent de 0,3 milliard de dollars en 1974 à 2,6 milliards de dollars en 1978. Toutefois, ces chiffres sous-estiment les avoirs en devises étrangères que les pays non membres de l'OCDE ont obtenus des banques de développement en général, puisque ces pays ont aussi reçu des fonds que les

banques internationales de développement, telles la Banque mondiale et les banques régionales de développement, avaient préalablement empruntés pour les leur remettre ensuite.

Pour simplifier, on peut distinguer deux types d'emprunt: l'emprunt en eurodevises et l'émission d'obligations. Les emprunts en eurodevises contractés auprès des institutions bancaires sont normalement libellés en dollars des Etats-Unis et, dans une moindre mesure, en deutsche marks et éventuellement en d'autres devises, selon leur disponibilité. Ces emprunts sont généralement assortis d'un taux d'intérêt variable, avec des échéances de 5 à 15 ans.

Le volume des financements de ce type devrait être jugé satisfaisant par les banques de développement. S'il existe des emprunteurs déçus qui auraient pu obtenir des prêts plus importants, ils sont rares - à l'exception peut-être de certains des pays les plus pauvres. Le plus souvent, les restrictions aux emprunts ont été le fait des gouvernements des pays concernés et non des organismes de prêt. On peut même dire que la concurrence entre les établissements de prêt est telle que l'on a pu reprocher aux banques de l'Euromarché de prêter sans précautions suffisantes des sommes plus importantes que ne le permettraient les banques ordinaires.

Le marché des obligations est une source importante de crédit pour les pays en développement, et cela pour plusieurs raisons. Les émissions d'obligations représentent actuellement 40% de la valeur totale de l'argent emprunté sur le marché international. Comme source de financement, les obligations présentent donc un intérêt certain pour les emprunteurs qui veulent maximiser leurs possibilités d'emprunt. En principe, le marché des obligations permet d'obtenir des fonds à un taux d'intérêt fixe et à plus long terme qu'auprès des banques. Ces caractéristiques présentent souvent un certain attrait pour les institutions de développement car elles leur permettent de financer à un coût prévisible des projets dont la rentabilité est longue à se manifester.

Les fonds que les banques de développement de pays non membres de l'OCDE peuvent se procurer sur les marchés obligataires, bien qu'en progression, sont minimes par rapport à ceux qu'ils obtiennent par crédit bancaire.

Evidemment, ces banques voudraient pouvoir emprunter davantage sur les marchés obligataires. La raison de ce déséquilibre et certains moyens qui leur permettraient éventuellement d'augmenter le volume de leurs emprunts sur les marchés obligataires seront examinés plus loin.

Tout emprunt commercial dépend de l'acceptation par le prêteur du risque que lui paraît comporter la transaction. Si les crédits bancaires ont représenté une part aussi importante des emprunts contractés par les banques de développement de pays non membres de l'OCDE, c'est parce que la communauté bancaire internationale est capable d'étudier le risque que représente un emprunteur donné. Les banques, en particulier, acceptent volontiers de le faire pour les pays en développement et leurs banques de développement. Certains cyniques prétendent même que la liquidité actuelle du marché émousse la perception du risque chez les banquiers, au bénéfice des emprunteurs marginaux. Une fois les risques étudiés et jugés acceptables, la communauté bancaire internationale peut prêter des sommes d'argent relativement importantes et le fait effectivement. Les banques de développement ont plus particulièrement profité de cette pratique, car les banques commerciales internationales font l'effort de comprendre les projets de développement, les ressources à en tirer et les rapports qui peuvent exister entre les banques de développement et leurs gouvernements.

Par ailleurs, de par la nature même du marché obligataire, les souscrip-

teurs d'obligations sont plutôt des capitalistes ou des investisseurs que des banques internationales. Or, les décisions des investisseurs sont représentées comme étant plus conservatrices que celles des banques et davantage soumises à des considérations d'ordre personnel et politique. Il y a sans doute du vrai dans ce jugement. Les investisseurs tendent en effet à être plus conservateurs que ne le sont les banques, en partie parce qu'ils n'ont pas accès à certaines informations dont ces établissements disposent et en partie parce qu'ils n'ont ni la solidarité ni le pouvoir de négociation dont jouissent les banques face aux emprunteurs. Les réunions d'obligataires offrant un moyen peu commode pour négocier avec l'emprunteur, les investisseurs évitent toutes les situations qui pourraient les amener à devoir négocier avec l'emprunteur avant l'échéance de l'obligation.

En revanche, les investisseurs sont plus émotifs que les banques. Ils aiment traiter avec des institutions dont le nom leur est familier et ils se fient à leur intuition, étayée par une longue expérience, pour déterminer la probabilité avec laquelle les échéances seront respectées. Cela ne veut pas dire que les souscripteurs d'obligations forment une catégorie de prêteurs peu évolués. Il reste cependant qu'ils sont peu enclins à prendre des risques et qu'ils sont saisis d'inertie quand le nom d'un éventuel client leur est inconnu.

Il s'agit donc de savoir comment entamer la résistance des investisseurs pour permettre aux banques de développement des pays non membres de l'OCDE d'utiliser leurs capitaux. Cinq possibilités se présentent.

1. Pour établir sa réputation, un emprunteur devrait commencer par contracter un emprunt auprès d'un groupe bancaire. En règle générale, de tels emprunts sont rendus publics et sont l'objet de conversations. Peu à peu, les investisseurs qui cherchent des occasions d'investissements rentables en obligations entendent parler d'emprunts réussis. C'est une pratique que de nombreuses banques de développement ont comprise et adoptée.

2. Le marché international des obligations est extrêmement sensible à la confiance que font les investisseurs aux différentes monnaies. Ce phénomène peut être mis à profit par les éventuels émetteurs d'obligations. Ces deux dernières années, par exemple, les investisseurs ont surtout recherché les avoirs libellés en francs suisses. Il était donc possible de faire accepter aux investisseurs des emprunteurs de moindre notoriété en leur offrant du papier libellé en francs suisses. C'est ainsi qu'ont été arrangés des placements privés de crédits dans les pays suivants, qui ne sont pas membres de l'OCDE: Algérie, Equateur, Mexique, Thaïlande et Trinité-et-Tobago. Au nombre des emprunteurs figuraient des banques de développement. Certaines d'entre elles n'auraient probablement pas pu emprunter par ce moyen si la demande internationale d'avoirs libellés en francs suisses n'avait pas été aussi forte. Le Koweït est un autre exemple: la demande émanant des investisseurs koweïtiens et des pays du Golfe a suscité l'émission d'obligations libellées en dinars koweïtiens; au nombre des emprunteurs figuraient des banques de développement des pays suivants: Algérie, Brésil, Mexique, Maroc, Panama, Philippines, République de Corée, Soudan, Tunisie et Yougoslavie.

Naturellement, l'intérêt même que les investisseurs portent à ces devises est générateur de risques de change pour les emprunteurs. Beaucoup feront valoir qu'à l'époque où le franc suisse s'échangeait à raison de 1,50 franc par dollar des Etats-Unis et où le différentiel dollar-franc suisse des taux d'intérêt sur obligations était de 6 à 7%, ces risques étaient largement escomptés. Il est généralement vrai que celui qui emprunte dans des monnaies autres que la sienne risque de se retrouver avec un portefeuille de passifs déséquilibré, c'est-

à-dire comportant un risque de change plus élevé que ne le dicterait la prudence, mais le plus souvent, les pays emprunteurs sont bien conscients de ce risque.

3. Depuis peu, les nouveaux emprunteurs ont d'excellentes occasions de se placer sur le marché des obligations en émettant des bons à taux d'intérêt flottant. Les investisseurs, soucieux de l'évolution des taux d'intérêt, s'intéressent beaucoup à ce genre de papier, dont le rendement à court terme dépasse celui des obligations à taux d'intérêt fixe. En achetant des titres à taux d'intérêt flottant, notamment ceux des pays en développement, les banques commerciales leur ont apporté un appui considérable. Les pressions qui s'exercent sur les marges du marché interbanques peuvent conduire en effet les banques commerciales à acheter de tels instruments dont la revente est aisée et le rendement net élevé. Ces banques hésitent moins à prêter à des emprunteurs inconnus. Elles ont donc joué un rôle particulièrement important dans le lancement d'obligations à taux d'intérêt flottant pour les pays en développement. Le principe puriste qui veut que les obligations soient destinées aux investisseurs et les crédits bancaires aux banques ne se justifie guère. Le fait est que, en l'absence de l'appui des banques, nombre de ces opérations portant sur des obligations à taux d'intérêt flottant ne se seraient jamais faites. Ce qui est plus important, l'émission de ce genre d'obligations contribue à faire connaître les emprunteurs aux investisseurs. En un sens, on peut considérer les banques comme les soumissionnaires à long terme de ce genre de titres, qu'elles détiennent jusqu'à ce que les investisseurs traditionnels s'y intéressent. Cet intérêt commence d'ailleurs à se faire sentir, et de plus en plus d'investisseurs – institutionnels pour la plupart – acceptent désormais d'acheter les titres des pays en développement. Ceux-ci feraient bien de profiter de la liquidité du marché actuel pour émettre des obligations à taux d'intérêt flottant, car si les taux d'intérêt venaient à baisser ou si, pour d'autres raisons, ces instruments n'intéressaient plus les banques, les pays en développement auraient manqué une bonne occasion de se placer sur le marché des obligations.

Une autre solution est l'émission à titre privé d'obligations à des investisseurs particuliers. De nombreuses transactions de ce genre – inconnues pour la plupart – se sont effectuées, les motifs des investisseurs étant quelquefois d'ordre politique, quelquefois d'ordre strictement commercial puisque le rendement de telles transactions est généralement élevé.

4. De plus en plus, les investisseurs soutiennent les pays dont ils sont proches soit géographiquement, soit politiquement. C'est le facteur politique dont il a été question plus haut et que les emprunteurs peuvent quelquefois faire jouer à leur avantage. Les pays en développement du bloc arabe, par exemple, ont émis des obligations sur les marchés financiers du Koweït et, dans une moindre mesure, de l'Arabie saoudite. De plus en plus de ressources se trouvent entre les mains d'investisseurs d'Amérique latine et d'Asie du Sud-Est, et les emprunteurs de ces régions peuvent tirer parti de cette circonstance en émettant des obligations auprès d'investisseurs de leur propre région plutôt que de recourir aux marchés financiers bien établis d'Europe et des Etats-Unis. Le développement du marché du dollar asiatique, par exemple, offre de plus en plus de possibilités aux emprunteurs régionaux.

5. Par le passé, certains pays en développement ont essayé de pénétrer les marchés traditionnels en se regroupant de manière à constituer un ensemble suffisamment grand et structuré pour surmonter la résistance des investisseurs. Cette formule a profité aux pays membres de, par exemple, la Banque inter-américaine de développement, la Banque asiatique de développement, la

Banque africaine de développement et la Banque centraméricaine d'intégration économique. D'autres regroupements régionaux conviendraient aux pays, tels certains pays méditerranéens et les îles du Pacifique, qui ne sont pas encore intégrés à un groupe existant et qui ne sont pas en mesure de s'attaquer seuls au marché financier international. Cette idée de regroupement pourrait être poussée plus loin et aboutir à la création de filiales communes, habilitées à emprunter avec la garantie explicite des gouvernements ou des banques de développement qu'elles représentent. La filiale se bornerait à emprunter pour des projets situés dans les pays dont elle dépend; son rôle serait donc plus limité que celui d'une banque régionale de développement proprement dite. On peut supposer que la création de filiales de ce genre serait moins soumise à des considérations politiques et que leur fonctionnement serait plus simple et moins coûteux que celui de banques de développement régional.

LA MOBILISATION DES RESSOURCES FINANCIÈRES EXTÉRIEURES

P. Galicia

Directeur général, Nacional Financiera de México

Dans les années 70, le système économique international s'est radicalement modifié et, avec lui, le volume et la composition de la dette extérieure des pays en développement.

Bien que la récession économique mondiale, jointe à une vive inflation, ait devancé ce qu'on a appelé la crise du pétrole, la seconde a aggravé la première en intensifiant les incidences de facteurs comme la crise monétaire, l'instabilité des taux de change et les fluctuations cycliques des économies des pays développés.

Dans ces conditions, les pays exportateurs de pétrole ont pu afficher à leur compte d'opérations courantes des excédents sensibles que l'on a évalués à 32 milliards de dollars pour 1979, tandis que des déficits persistants apparaissaient à celui des pays développés importateurs du même produit. Mais ce sont les pays en développement n'exportant pas de pétrole qui ont le plus souffert. Il leur a fallu en effet faire face non seulement à l'augmentation du prix des carburants, mais encore au protectionnisme des pays industrialisés et à l'enchérissement des biens et des services achetés à ces derniers.

Malgré ces difficultés, les pays en développement ont réussi à maintenir leurs taux de croissance économique à des niveaux supérieurs en moyenne à ceux des pays industrialisés, mais au prix d'un endettement extérieur accru: c'est ainsi que la dette extérieure publique de 96 pays en développement s'est élevée à 227 milliards de dollars en 1976.

La dette extérieure est devenue un élément très important de la politique économique des pays en développement. Par ailleurs, l'assistance officielle se raréfiant relativement, il leur a fallu s'endetter de plus en plus auprès des marchés internationaux de capitaux privés.

La part croissante que prennent les banques commerciales à l'endettement des pays en développement conduit à se demander si celles-ci consentiront à augmenter le volume des exportations brutes de crédit vers les pays les moins avancés afin de maintenir un courant d'exportation net, car toute réduction des prix de crédit vers ces pays aurait, en l'absence de capitaux de remplacement, des conséquences fâcheuses pour la fluidité de leurs finances.

Malheureusement, même si les banques prêtent davantage, il y a de fortes chances pour que leurs conditions deviennent plus dures. Les prêts à court et à long terme ne sont déjà pas la meilleure façon de financer le développement, et tout durcissement des conditions de ces prêts ne fera qu'aggraver le problème de l'endettement.

Deux faits apparaissent donc clairement: d'abord, comparés à d'autres

moyens, les prêts obtenus à l'extérieur jouent un grand rôle dans la couverture du déficit du compte courant; ensuite, les conditions dans lesquelles ces prêts sont accordés se sont considérablement durcies. Il faut en conclure que l'endettement de ces dernières années vient de ce que la nature des prêts accordés par les banques commerciales est incompatible avec les besoins en capitaux à long terme des pays en développement.

Depuis quelques années, en effet, l'accroissement de la dette des pays en développement s'est accompagné d'un accroissement disproportionné des paiements affectés au service de cette dette, au point que les milieux financiers internationaux commencent à s'interroger sur la capacité de remboursement des pays en développement.

Les chiffres estimatifs du volume des investissements et de l'épargne intérieure pour 1985 font clairement apparaître que la participation des capitaux étrangers au financement de programmes d'investissements diminuera dans les années 80. Or les pays en développement auront besoin de plus de ressources étrangères, notamment pour assurer le service de leur dette. Ayant à amortir environ 60% de cette dette dans les premières années de la décennie, ils se trouveront probablement soumis à de très fortes pressions d'ordre économique, politique et social.

Le déficit des comptes d'opérations courantes des pays en développement non producteurs de pétrole devrait augmenter du fait de leurs importations de biens d'équipement et de carburants et des restrictions à l'importation qu'imposent actuellement les pays industrialisés. Ce déficit plus le débours correspondant au service de leur dette laissent prévoir qu'en 1985 les besoins de financement des pays en développement s'élèveront à 276 milliards de dollars en prix courants, contre 63 milliards de dollars en 1975.

Un effort s'impose donc pour remédier convenablement à cette situation et apporter au financement du développement les modifications qui permettront à ces pays d'augmenter leurs ressources à des conditions qui, sans nuire à la longue à leur économie, puissent contribuer à relever le niveau de vie de plus de 60% de la population mondiale.

Il faudrait, entre autres mesures:

a) Augmenter l'assistance officielle au développement que fournissent les pays industrialisés;

b) Stimuler la croissance d'un marché obligataire sur lequel les pays en développement émettraient des obligations à échéance d'au moins 15 ans;

c) Encourager le flux des capitaux vers les pays en développement par l'implantation de coinvestissements productifs dans des secteurs prioritaires;

d) Accroître les ressources des organismes internationaux de financement comme la Banque mondiale et les banques régionales pour leur permettre d'activer la fourniture de fonds aux pays en développement à des conditions avantageuses.

Le Mexique, par exemple, a proposé au Comité du développement du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale la constitution d'un fonds qui, provisoirement fixé à 15 milliards de dollars, servirait à aider les pays en développement à financer leurs projets d'investissement et à acquérir des biens d'équipement. Il serait habilité à obtenir des prêts à long terme auprès de pays disposant d'un surplus de capitaux, ainsi que sur les marchés internationaux de capitaux. Il serait géré par la Banque mondiale ou par une autre institution internationale. Entre autres avantages, la création de cette source supplémentaire de financement à l'intention des pays en développement permettrait de relever leur taux de croissance, d'améliorer la structure de leur

dette et, par conséquent, d'accroître leur capacité d'emprunt. Ce fonds offrirait par ailleurs aux pays industrialisés la possibilité d'investir en toute sécurité tout en contribuant à relever les niveaux de l'activité économique et de l'emploi.

Indépendamment néanmoins des mesures financières qui pourront être prises, le problème fondamental demeure le suivant: les pays en développement ne pourront honorer leurs engagements que lorsqu'ils seront convenablement rémunérés pour les produits qu'ils vendent, qu'ils auront accès à des marchés stables et que les pays industrialisés auront levé leurs barrières protectionnistes. Un pays débiteur empêché d'exporter ses ressources à leur valeur réelle aura toujours de la peine à rembourser ses dettes et à mettre en œuvre ses programmes de développement. Ce double problème préoccupe un secteur de l'économie mondiale qui est de plus en plus voué à l'interdépendance et qui touche les deux tiers au moins de l'humanité.

REMARQUES SUR LA MOBILISATION DES RESSOURCES FINANCIÈRES EXTÉRIEURES

W. D. Melzer

Directeur, Société allemande de développement (DEG)

Le financement des projets industriels est, à l'évidence, devenu plus problématique ces dernières années. La raison en est peut-être que l'acquisition des biens d'investissement et la rémunération des services nécessaires à l'implantation d'installations industrielles exigent des sommes considérables en devises. Alors même qu'un projet finira en soi par rapporter les devises nécessaires, le pays peut se trouver en difficultés et, de ce fait, vouloir affecter les fonds à d'autres secteurs de son économie. De même, le financement en devises fortes d'investissements locaux représente pour le projet comme pour le pays une charge excessive en intérêts et en capital.

Il existe trois sources principales de financement extérieur: l'investissement privé d'origine étrangère, l'aide multilatérale et l'aide bilatérale. La mesure dans laquelle ces trois sources peuvent être exploitées dépend de plusieurs facteurs. Les capitaux privés sont attirés avant tout par les possibilités de profit qui, à leur tour, dépendent des politiques suivies par les pays bénéficiaires. Mais la présentation de projets industriels sains est une condition essentielle pour qui veut attirer des capitaux étrangers, et c'est souvent l'absence de projets valables et non le manque de fonds qui explique la réticence des capitaux privés.

Une banque de développement concentre naturellement son activité sur le développement économique de son propre pays. Comme aucune banque de développement ne peut à elle seule assurer la totalité des services requis à cette fin, toutes devraient coopérer au développement économique en unissant leurs efforts pour s'adjuger les connaissances techniques et administratives nécessaires sur le marché et pour assurer un afflux régulier de capitaux de sources multilatérale et bilatérale.

La Société allemande de développement (DEG) estime que l'une des meilleures façons, pour les banques de développement, d'aborder le problème est de rechercher la collaboration des actionnaires d'un large éventail d'institutions financières établies dans différents pays, ces actionnaires pouvant être des organismes publics ou des banques commerciales. L'expérience de la DEG lui permet d'affirmer que la force d'une banque de développement réside surtout dans l'importance de ses fonds propres. En voici les raisons:

a) Les banques de développement ne peuvent promouvoir le développement économique qu'en acceptant de prendre des parts dans des projets assistés. Cette participation ne doit pas être refinancée avec des prêts à terme;

b) Le capital versé, y compris celui provenant d'actionnaires étrangers, ne doit courir aucun risque de change;

c) La participation au capital d'une banque de développement doit s'effectuer pour une durée pratiquement illimitée et ne pas être remboursable à échéances fixes;

d) En s'attachant d'autres institutions financières en qualité d'actionnaires, une banque de développement se crée avec celles-ci des relations stables. La participation de ces institutions au capital social ne doit être ni trop faible, pour éviter qu'elles ne s'en désintéressent, ni trop élevée, car les actionnaires risqueraient alors de ne pas pouvoir procéder aux augmentations de capital périodiquement nécessaires;

e) Le fait d'avoir pour actionnaires d'autres institutions financières donne à la Banque de développement la possibilité d'en obtenir des prêts pour des projets déterminés. Il lui incombera d'étudier avec elles le montant et les conditions de ces prêts: convient-il, par exemple, que le taux d'intérêt soit à caractère lucratif ou doit-il être relativement faible et, de ce fait, subventionné par un programme d'aide bilatérale? Les institutions financières étrangères actionnaires de la banque peuvent l'aider à entrer en rapport avec des banques commerciales de leurs pays.

Les emprunts présentent toujours un certain nombre d'inconvénients par rapport à l'emploi de fonds propres: ils doivent être remboursés à échéances fixes et, lorsqu'ils sont contractés en devises, sont vulnérables aux risques de change. Les banques de développement éviteront si possible d'assumer ces risques en les transmettant soit au gouvernement soit à l'emprunteur. Le risque de change ne peut jamais se calculer d'avance, et une banque ne peut s'en protéger en majorant le taux d'intérêt en conséquence.

Il n'est pas nécessaire que la mobilisation de ressources financières pour un projet déterminé figure sur le bilan de la banque de développement; elle peut aussi s'effectuer, s'agissant notamment des grands projets, par le biais d'un consortium créé à cet effet et réunissant les sources extérieures de financement du projet. En outre, la possibilité pour la Banque de développement de s'appuyer sur un plus grand nombre d'actionnaires peut, dans ce cas, lui permettre de s'acquitter de sa fonction de médiatrice avec davantage d'efficacité. Le projet sera, à terme, considérablement avantagé si son capital social bénéficie de l'appui d'un plus grand nombre d'investisseurs.

Il importe au plus haut point que les banques de développement repèrent elles-mêmes les projets économiquement sains et intéressants. Elles ne doivent pas attendre que les investisseurs les sollicitent. Elles doivent rechercher activement de nouvelles idées de projets.

Il est possible de financer les études de faisabilité en faisant appel, par exemple, au Centre pour le développement industriel de la Communauté économique européenne dans le cas des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, à des programmes d'assistance bilatérale (fonds affectés aux études) et, sur une très grande échelle, à l'ONUDI. Les possibilités qu'offrent ces fonds ne sont jamais exploitées au maximum, tant s'en faut, et les banques de développement pourraient en tirer meilleur parti qu'elles ne l'ont fait jusqu'à présent.

Lorsque les études de faisabilité démontrent qu'un projet est réalisable, la coopération avec des banques de développement de pays industrialisés et, le cas échéant, avec les actionnaires doit commencer par la recherche et le recrutement d'un partenaire technique appartenant à un pays industrialisé et disposé à fournir les compétences techniques et administratives nécessaires à la réalisa-

tion du projet. Simultanément, les partenaires doivent dresser un plan prévoyant le financement intégral du projet.

LA MOBILISATION DES RESSOURCES FINANCIÈRES EN RÉSUMÉ

Secrétariat de l'ONUDI

Le coût du financement intérieur

Les besoins de capitaux en monnaies locales doubleront dans les années 80 et il est fort à craindre que l'offre en devienne insuffisante. Deux séries de moyens s'offrent à l'esprit, face à ce problème:

1. Moyens internes de mobiliser des capitaux locaux pour l'industrie

Comme mesures possibles, d'ordre économique ou administratif, les suivantes paraissent les plus indiquées:

a) Accroître l'épargne intérieure et la canaliser vers la production intérieure;

b) Intensifier la coopération entre banques commerciales et institutions de financement du développement, malgré la forte concurrence que semble faire régner la différence entre les taux d'intérêt des unes et des autres;

c) Libéraliser les taux d'intérêt.

Comme solutions de rechange à la libéralisation des taux d'intérêt, les gouvernements pourraient envisager de subventionner l'épargne, ou encore d'apporter leur garantie aux émissions d'obligations par l'industrie. Le financement industriel a besoin, apparemment, de recourir à la technique des transformations d'échéance (emprunter à long terme pour répondre à des besoins à court terme et *vice versa*), ce qui pourrait très bien justifier la création de nouveaux instruments de crédit publics ou semi-publics. Il faudrait développer les marchés financiers secondaires et peut-être en créer de nouveaux.

2. Moyens externes de mobiliser des capitaux locaux pour l'industrie

La Banque mondiale pourrait autoriser le recours à ses prêts en devises pour financer les besoins de capitaux en monnaies locales. Les associations régionales de banques de développement pourraient servir de bourses aux informations, notamment sur les moyens qui s'offrent de mobiliser des ressources locales.

Le problème des devises étrangères

Les conditions offertes sur les marchés monétaires évoluent très vite. Dans les années 80, ces moments s'accéléreront probablement, mais en s'accompagnant d'une multiplication des sources de financement. On ne sait trop si ce dernier phénomène aura pour effet, en accroissant la masse monétaire, d'abaisser le loyer de l'argent, ou s'il en provoquera la hausse du fait de l'augmentation des frais généraux.

L'accès des pays en développement aux marchés obligataires internationaux est un point qui dépend non seulement de la réputation financière de l'établissement émetteur, mais aussi de celle du pays ou de la région bénéficiaire. Les pays donateurs sont peut-être moins désireux de se faire rembourser le principal que de toucher régulièrement leurs intérêts. Si d'ailleurs le remboursement de l'ensemble de la dette, dont le chiffre cumulatif s'établit à 227 milliards de dollars, devait intervenir dans les quelques prochaines années, l'effet en serait probablement catastrophique pour les banques.

Le contrôle à l'échelle mondiale des marchés de monnaies convertibles n'est pas possible. Même s'il l'était, l'expérience des pays n'appartenant pas à l'OCDE, en particulier celle des pays du CAEM, a montré que tous se servent des eurodevises comme principaux instruments de refinancement.

Les banques de développement industriel s'estiment gênées par les gouvernements qui demandent aux institutions de financement du développement de libeller leurs prêts en monnaie officielle, au lieu de prêter directement à leurs clients les devises, quelles qu'elles soient, dont ils ont besoin.

La régionalisation des monnaies, des services bancaires et des marchés de capitaux peut présenter des avantages comme l'ont démontré les pays d'Amérique latine et du Sud-Est asiatique, le Marché commun européen et le Fonds européen. La cogestion des activités bancaires axées sur le développement industriel, avec l'appui et la garantie de l'Etat et dans le cadre de plans d'intégration économique, pourrait aussi se révéler avantageuse.

Un apport supplémentaire net de capitaux pour l'industrie est-il encore possible, vu l'énormité du montant actuel de la dette - 227 milliards de dollars? En faisant une moyenne entre les conditions de faveur et les conditions commerciales, on peut estimer l'intérêt de cette somme à 10 milliards de dollars par an. Comme c'est là un montant à peu près égal à celui que nécessite le financement industriel, le système bancaire pourrait très bien créer plus de liquidités. Le Comité du développement a été saisi d'une demande de création d'un nouveau fonds de prêt au capital de 15 milliards de dollars, ce qui est tout à fait conforme aux conclusions approuvées en séance plénière.

Enfin, les pays donateurs devraient ouvrir leurs marchés aux produits industriels des pays en développement pour les aider à accroître leurs ressources en devises.

LA MOBILISATION DES RESSOURCES FINANCIÈRES PAR LES BANQUES SUISSES

R. E. Gut

Membre du Conseil d'administration, Crédit suisse

La Suisse elle-même offre un exemple pratique de développement réussi. C'est aujourd'hui un pays riche, qui apporte une importante contribution au financement du développement économique d'autres pays du monde. Mais on oublie souvent qu'il y a 100 ou 150 ans la situation était bien différente. Peu après la tourmente et les destructions des guerres napoléoniennes, le tsar Alexandre I^{er} de Russie, l'un des vainqueurs du célèbre Corse, fit tenir 100 000 roubles d'argent à la Suisse, pour venir en aide à la population affamée. Depuis lors, malgré son manque de ressources naturelles, le pauvre pays en développement du début du dix-neuvième siècle est devenu la nation industrielle moderne que l'on sait. Cette prospérité repose avant tout sur le travail des Suisses, mais pour beaucoup aussi sur leur épargne, grâce à laquelle le système bancaire suisse a pu financer l'essor de l'industrie et du commerce dans leur forme moderne.

En fait, toute banque suisse peut être considérée comme une banque de développement. Le système bancaire a toujours eu et a encore pour mission d'affecter les fonds qui lui sont confiés à des projets susceptibles d'un développement profitable. Un exemple typique en est le Crédit suisse, qui a été fondé il y a 123 ans comme banque de développement chargée de financer de grands projets d'infrastructure tels que les chemins de fer et les centrales hydroélectriques. Par la suite, le Crédit suisse devait créer un organisme spécialement chargé de promouvoir l'installation de complexes hydroélectriques, lequel est devenu l'actuelle Electrowatt de Zurich, l'une des plus grandes sociétés industrielles et de holding de Suisse. Comme les banques de développement actuelles, ces deux institutions ne pouvaient se contenter de l'épargne intérieure et ont dû attirer des capitaux étrangers.

Depuis, le rôle des grandes banques a changé; avec l'évolution économique du pays, elles sont allées au-delà de leur fonction initiale de banques de développement pour devenir de véritables banques internationales. Tout en continuant à drainer les capitaux internationaux, elles se sont transformées en grands exportateurs de capitaux et, grâce à leur longue expérience du financement des projets et du commerce internationaux, elles sont devenues aussi les administrateurs d'importantes réserves internationales.

Cependant, certains éléments originels de l'activité des banques suisses n'ont pas changé du tout. Aujourd'hui comme hier, elles se voient confier des fonds dont elles garantissent l'emploi constructif, lié à des projets. Autrefois, les

clients étrangers déposaient leurs fonds dans des banques suisses contre l'assurance qu'ils seraient affectés à des projets bien définis, essentiels pour l'économie suisse. De nos jours, leur réputation reste fondée sur le fait qu'elles n'emploient leurs capitaux qu'à financer des projets nationaux ou étrangers qui leur paraissent sains et utiles. Ces principes de bonne gestion bancaire sont fondamentaux et resteront inchangés dans les années 80.

L'évaluation des projets par les banques de développement modernes joue un rôle essentiel dans le financement à l'étranger. Les résultats obtenus à ce jour par les banques de développement sont dans l'ensemble excellents et ont été un facteur décisif de la progression étonnante du volume de leurs emprunts sur les places financières internationales, dont celles de Suisse. La Banque mondiale, par exemple, a pu mobiliser 6,5 milliards de francs suisses dans ce pays, y devenant ainsi le plus grand emprunteur étranger de la place. En outre, les banques et les investisseurs suisses ont généreusement offert leurs services à la Banque interaméricaine de développement: à la fin de 1978, plus d'un cinquième des fonds empruntés par cette banque provenait de Suisse. Plus récemment, c'est la Banque asiatique de développement qui a fait usage du marché financier suisse. Ce marché, auquel n'avaient accès autrefois que les banques de développement internationales, commence maintenant à approvisionner aussi les banques nationales. Ces dernières années, par ailleurs, les banques suisses ou leurs filiales internationales ont largement souscrit aux substantiels emprunts qu'émettent les banques de développement sur le marché de l'eurodollar. Alors que les pays du tiers monde ne représentaient que 7% de la totalité des euroemprunts et euro-obligations consortiaux émis en 1970, leur part dépasse maintenant 50%.

La Suisse continue à drainer vers d'autres pays, en grande partie par l'intermédiaire des banques nationales et internationales de développement, un volume de plus en plus important de capitaux destinés au développement. La Suisse contribue donc notablement au développement économique des autres pays, notamment ceux du tiers monde, encore que cette contribution soit souvent sous-estimée dans le pays même et à l'étranger. Les banques suisses s'efforceront, dans les années 80, de maintenir ou d'accroître leurs activités en faveur du développement. Mais, pour atteindre cet objectif, elles devront surmonter bien des difficultés d'ordre technique et politique. Par exemple, le modèle «bipolaire» qui distingue entre les pays industrialisés, d'une part, et le bloc des pays en développement, de l'autre, ne s'applique plus. La politique bancaire devra, à l'avenir, faire référence à une classification plus diversifiée. D'abord, les pays industrialisés à économie de marché sont censés coopérer avec les pays à économie planifiée, ce qui continuera à poser des problèmes politico-économiques dans les dix prochaines années. Ensuite, l'intégration dans le système financier mondial de pays devenus riches par le pétrole devra se poursuivre et se consolider. Enfin, il faudra examiner de plus près les différences qui existent entre, d'une part, les pays du tiers monde qui se développent rapidement comme l'Argentine, le Brésil, la Côte d'Ivoire, les Philippines et Singapour et, de l'autre, les pays les moins avancés.

Mais il est encore d'autres problèmes financiers délicats. Tout porte à croire que l'offre mondiale de capitaux sera adéquate dans les années 80. Mais les fonds disponibles seront de plus en plus enclins à fuir les risques, ce qui ne facilitera pas le financement du développement, toujours risqué par nature. La mise en œuvre de politiques officielles visant à donner confiance aux bailleurs de fonds sera donc encore plus nécessaire qu'autrefois à la croissance et à la prospérité économiques. Pour cette raison, l'hostilité de beaucoup de gouverne-

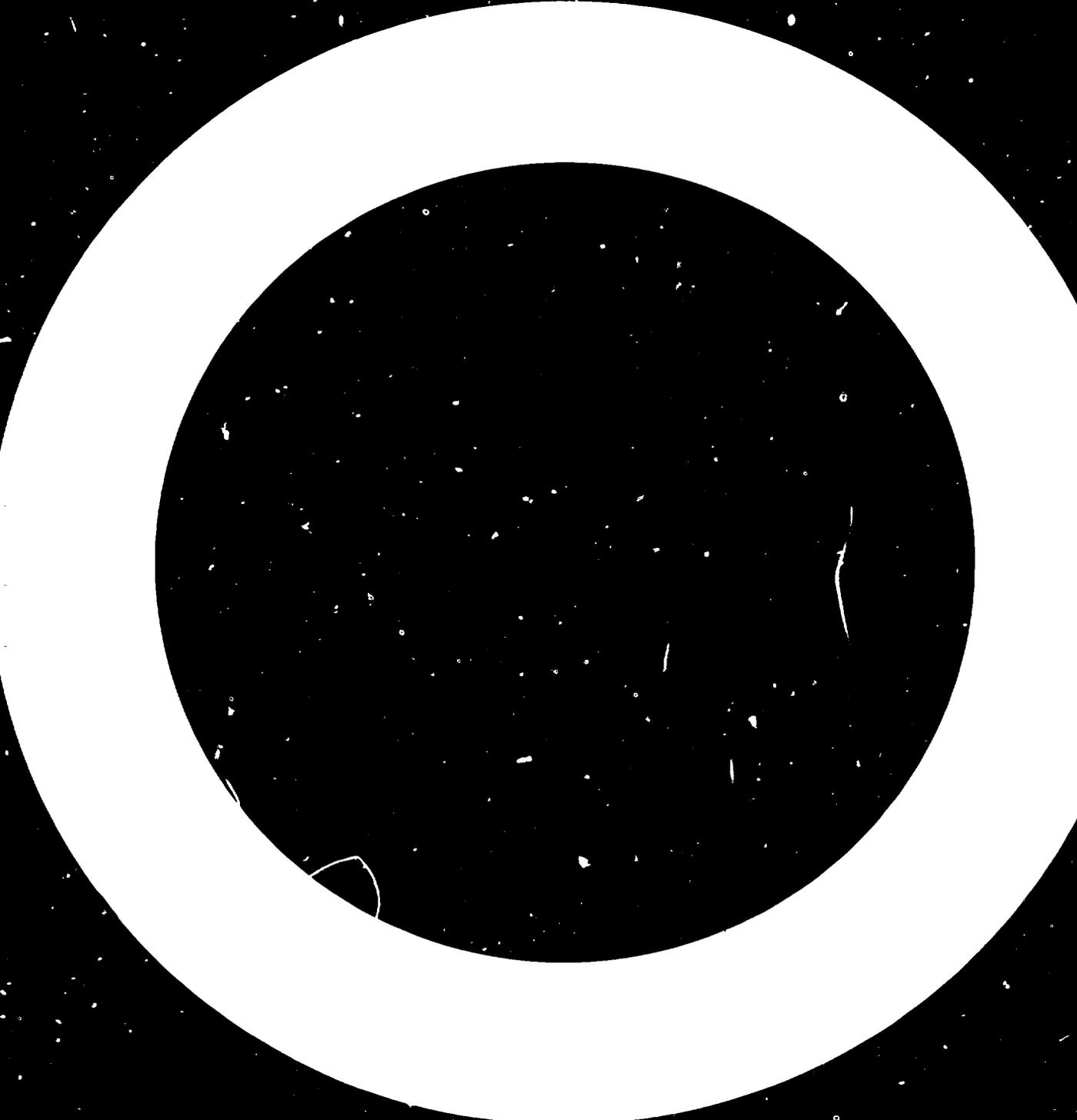
ments aux prises de parts de capital social et aux investissements directs de l'étranger augmente les difficultés du financement. Non seulement une telle attitude freine-t-elle indûment le transfert des compétences administratives, techniques et commerciales, mais elle limite aussi l'apport des capitaux dits de risque.

La monotonie des modes de financement décourage souvent les investisseurs de prendre part à de nouvelles émissions, soucieux qu'ils sont de diversifier leurs portefeuilles en ce qui concerne non seulement le pays et la personnalité de l'émetteur, mais aussi le type de papier à souscrire. Les instituts d'émission essaient de vaincre cette difficulté par divers moyens, mais il est certain que l'intérêt des investisseurs serait stimulé s'ils se voyaient offrir un plus grand choix d'instruments. Le mode de financement et la qualité des projets, facteurs essentiels de confiance, ne sont d'ailleurs pas les seules considérations à prendre en compte ici. Les banques suisses, comme toutes les autres, travaillent avec des fonds qui leur sont confiés par des tiers, et la possibilité qu'ont les banques internationales en général, et les banques suisses en particulier, de capter de nouvelles sources de fonds pour financer des projets de développement est fonction de la confiance faite par l'investisseur à la sagesse de leurs politiques de crédit. Cela est particulièrement vrai de la Suisse, car, à l'inverse des grands pays, l'exportation de capitaux n'y est pas soutenue par un fort volume d'exportations de marchandises. Les banquiers suisses ne peuvent donc pas compter sur l'influence politique d'une grande puissance et doivent évaluer avec beaucoup de précautions les risques qu'ils encourent à l'étranger.

Les risques qui tiennent au pays se sont sensiblement aggravés depuis la crise du pétrole de 1973. L'endettement international, estimé à quelque 200 milliards de dollars, est environ le triple de ce qu'il était à la fin de 1970, mais, si la hausse a été brusque, ses proportions ne sont guère inquiétantes globalement. Dans le cas de certains pays, au contraire, l'endettement a déjà atteint le point où un réaménagement de leur dette est inévitable. Par ailleurs, l'endettement global continue à augmenter. Si la tendance actuelle se maintient, les pays en développement, dont le service de la dette s'élevait à 20 milliards de dollars en 1978, devront déboursier, a-t-on estimé, quelque 200 milliards de dollars à ce titre avant la fin des années 80. Ce montant ne pourra pas être épongé sans dommage sérieux pour le système financier international. Sans qu'il y ait lieu de considérer cette prédiction comme infaillible, elle met le doigt sur certains des problèmes susceptibles de détruire la confiance de la communauté financière internationale. En l'occurrence, ce n'est pas aux banquiers mais aux gouvernements de régler ces problèmes. Les seules solutions consistent à améliorer l'aide au développement et à convaincre les pays industrialisés d'ouvrir plus largement leurs marchés aux produits du tiers monde. La Suisse, pour sa part, a depuis toujours adopté une attitude franchement libérale à l'égard des importations de pays en développement.

Les difficultés et problèmes existants n'empêcheront pas les banques suisses de mettre leur expérience à la disposition des banques de développement. Les grandes banques suisses considèrent la part qu'elles prennent au financement du développement comme un défi à relever. Elles ne doivent pas cesser pour autant de peser soigneusement les risques qu'il comporte. La meilleure contribution que les banques de développement apporteront dans les années 80 à la réduction des risques inhérents au financement international consistera comme auparavant à évaluer correctement les projets de développement, indépendamment de toute considération politique ou idéologique. Mais les institutions financières ne peuvent, à elles seules, garantir un flux régulier et

continu de capitaux vers les pays qui en ont besoin: il leur faut pouvoir compter avant tout sur l'appui de politiques gouvernementales propres à assurer un minimum de stabilité politique et économique et à encourager la confiance des milieux d'affaires du pays et des investisseurs étrangers. Sans doute, la stabilité n'est-elle pas tout, mais sans elle il n'y a rien.



Quatrième partie

SÉANCE PLÉNIÈRE SUR LES
ACTIVITÉS ET PERSPECTIVES DES
ASSOCIATIONS RÉGIONALES DE
BANQUES DE DÉVELOPPEMENT

ACTIVITÉS ET PERSPECTIVES DES ASSOCIATIONS RÉGIONALES DE BANQUES DE DEVELOPPEMENT : INTRODUCTION

R. Palma-Valderrama

Directeur général adjoint, Banco Arabe Latinoamericano (Pérou)

Coopérer, pour des organismes de financement du développement, c'est repérer les problèmes qui se posent ou risquent de se poser, leur trouver des solutions et contribuer à faire appliquer celles-ci.

Le succès du financement du développement dépend des efforts déployés chez eux par les pays en développement eux-mêmes, de l'activité de leurs organismes et de l'action qu'ils mènent pour se soutenir mutuellement. La coopération internationale leur est en effet essentielle pour obtenir les ressources financières et technologiques que nécessite leur industrialisation; elle doit être encouragée.

L'information relative au financement du développement - organisations existantes, développement institutionnel, expérience technique acquise, perspectives d'aide à d'autres pays - est transmise par les associations régionales en un circuit continu qui passe par les associations elles-mêmes et les organismes qui les composent. Ce système crée un climat favorable, d'une part, au maintien et au renforcement des identités nationales et des communautés régionales et, d'autre part, à l'expérimentation de nouvelles formes de coopération. La coopération bénéficie par ailleurs des ressources financières et techniques des organismes des pays développés et de celles d'organisations internationales.

Trois associations régionales - pour l'Afrique, pour l'Asie et le Pacifique et pour l'Amérique latine - ont vu le jour ces dix dernières années. Leurs activités sont décrites ailleurs dans le présent ouvrage. La coopération internationale dans le domaine bancaire et du développement devrait viser aussi la création de semblables associations pour l'Europe et le Moyen-Orient.

La coopération internationale devrait encore s'orienter vers la coordination des activités des associations régionales, la mise en commun des informations et des ressources humaines et techniques, et la mobilisation des ressources financières intérieures et extérieures - en bref, vers de nouveaux modes et formes de coopération au service des organismes membres et de leurs pays.

Les trois associations régionales d'organismes de financement du développement qui ont vu le jour jusqu'ici offrent à leurs membres certains avantages et des possibilités de coopération multinationale. Ces avantages et ces possibilités devraient être étendus aux régions où il n'existe pas d'associations de ce

genre. Les rapports qu'entretiennent les associations pour l'Afrique, pour l'Asie et le Pacifique, et pour l'Amérique latine ont démontré l'utilité de communications régulières et suivies pour assurer une bonne coordination des activités. Il devient de plus en plus évident, par ailleurs, que la création d'une association ou fédération mondiale des organismes de financement du développement industriel aurait des avantages.

Une telle fédération mondiale aurait pour principaux objectifs d'assurer la promotion individuelle et collective de ses membres, d'encourager les activités des banques de développement, de rassembler et de diffuser une documentation complète sur ces mêmes activités, enfin, de créer et de gérer des centres de formation. Elle prendrait encore toutes les mesures utiles pour aider les organismes de financement du développement à travailler le plus efficacement possible dans l'intérêt même des pays en développement.

Les organismes nationaux, dans le cadre de leurs associations régionales respectives et avec l'aide d'organisations internationales comme la Banque mondiale et l'ONUDI, pourraient fonder une telle fédération dans les années 80. L'accord qui s'est fait sur l'utilité de créer une fédération mondiale des organismes de financement du développement est un premier pas dans cette voie.

ACTIVITÉS ET PERSPECTIVES DE L'ASSOCIATION DES INSTITUTIONS AFRICAINES DE FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT

Moncef Maoui

*Premier vice-président de l'Association des institutions africaines de
financement du développement et directeur général adjoint de la Société
tunisienne de banque*

Création et objectifs

Préparée le 5 mars 1975 à Abidjan (Côte d'Ivoire) au cours d'une assemblée de la Banque africaine de développement et créée juridiquement le 2 mai 1975 à Dakar (Sénégal), l'Association des institutions africaines de financement du développement (AIAFD) est l'organisme régional qui représente les banques de développement d'Afrique. Elle a son siège permanent à Abidjan.

L'AIAFD a pour objectifs:

- a) De stimuler la coopération pour le financement du développement économique et social de l'Afrique;
- b) D'établir entre ses membres un échange systématique d'informations;
- c) D'encourager la réalisation d'études portant sur des problèmes d'intérêt commun;
- d) D'accélérer l'intégration économique de l'Afrique.

Aux termes de son statut, l'AIAFD comprend des membres ordinaires, des membres spéciaux et des membres d'honneur. Sur les 82 banques de développement qui la composent actuellement, 63 sont membres ordinaires, 4 sont membres spéciaux et 15 sont membres d'honneur.

Les organes constitutifs de l'AIAFD sont l'Assemblée générale, le Comité exécutif et le Secrétariat général. L'Assemblée générale comprend les dirigeants des institutions de financement du développement qui sont membres ordinaires et membres spéciaux de l'AIAFD; elle élit pour deux ans, parmi les membres ordinaires, un président, un premier vice-président et un deuxième vice-président. Le Comité exécutif se compose du président, des premier et deuxième vice-présidents et de quatre membres de l'Assemblée générale représentant les quatre sous-régions du continent africain. Le Secrétariat général est chargé de l'administration courante, de la coordination entre tous les membres, de la gestion des finances de l'Association sous le contrôle du Comité exécutif, de l'organisation des conférences, cycles d'études et autres réunions.

La nécessité de créer des associations de banque de développement est apparue au cours de contacts bilatéraux entre les institutions de financement.

L'Association latino-américaine d'institutions pour le financement du développement (ALIDE) a donné le ton pour l'Amérique latine. En Afrique, avant la création de l'AIAFD, les banques se connaissaient à peine et entretenaient des relations beaucoup plus étroites avec des banques américaines ou européennes. Quelques expériences isolées comme celle de la Société tunisienne de banque (STB), au Niger et en Mauritanie notamment, ont démontré que les banques africaines pouvaient s'entraider, profitant en cela d'un contexte socio-économique relativement semblable.

Tous les pays d'Afrique ont connu les vicissitudes du colonialisme. Les économies de ces pays se ressemblent, étant fondées sur une production essentiellement agricole et pourvues d'une industrie embryonnaire.

Il s'agissait pour les banques de développement de se concerter sur des actions communes comme la recherche de lignes de crédit extérieures ou la meilleure politique à adopter pour le financement des petites et moyennes entreprises. Il fallait donc se connaître d'abord, puis se recenser avant d'élaborer un programme d'activités. L'Afrique avait bien connu une première expérience de ce genre avec la création de l'Union africaine et mauricienne de banques de développement, mais cette association ne répondait pas aux besoins de tous les pays d'Afrique. A la cinquième réunion sur la coopération entre les institutions de financement du développement industriel, qui s'est tenue à Tunis en 1974, la Société tunisienne de banques (STB) a donc lancé l'idée de créer une association groupant toutes les banques de développement intéressées.

Rapidement, la nouvelle association entreprenait des actions concrètes, mettant l'accent sur les questions de formation et d'échange de l'information entre banques africaines de développement. L'ensemble de ces activités, ainsi qu'une coordination avec les autres associations de banques de développement, sont projetées sur les années 80.

Formation du personnel bancaire

L'AIAFD essaie de répondre aux besoins de ses membres en matière de formation en organisant des séminaires à cette fin. Ces séminaires ont pour objet de faire réfléchir les participants sur les problèmes d'actualité et sur les perspectives qui s'offrent aux banques de développement. Le souci constant à la fois d'étudier des questions urgentes et de les projeter sur l'avenir est un élément dynamisant de l'Association.

Ces séminaires se sont tenus à l'occasion des réunions du Comité exécutif de l'Association et ont toujours respecté le principe de décentralisation qui anime les banques membres. A ce jour, ils ont porté sur les thèmes suivants:

L'incidence de la crise économique actuelle sur les activités des banques de développement en Afrique (Nairobi, Kenya, janvier 1976).

La mobilisation des ressources financières (Kinshasa, Congo, avril-mai 1976).

La technologie adaptée aux petites industries: la promotion des petites et moyennes entreprises (Port-Louis, Maurice, avril 1977).

L'information, ressource vitale pour le développement (Tunis, Tunisie, novembre-décembre 1977).

La formation du personnel des banques de développement (Libreville, Gabon, avril 1978).

Le développement industriel en milieu rural (Abidjan, Côte d'Ivoire, mai 1979).

Les problèmes de formation examinés à ces séminaires étaient souvent inspirés de l'expérience des banques membres. Ces échanges d'expérience ont été prolongés par la formation de stagiaires qui sont allés apprendre auprès d'une banque telle ou telle technique financière qu'elle maîtrise réellement. L'AIAFD a invité la Banque africaine de développement (BAD) et l'Institut de développement économique de la Banque mondiale (IDE) à lui prêter leur concours pour mettre sur pied des programmes de formation. La BAD, l'AIAFD et l'IDE ont donc conçu un programme commun de formation du personnel des banques de développement qui portera, dans un premier temps, sur trois ans. Une première session, consacrée aux petites et moyennes entreprises, se tiendra à Abidjan.

Echange d'informations

Le Comité exécutif de l'AIAFD s'efforce de participer à des réunions internationales et de se faire à cette occasion le porte-parole des banques africaines de développement.

Grâce au soutien de la BAD, qui assure le secrétariat de l'AIAFD, une documentation sur les résolutions des différentes instances internationales traitant du financement ou du développement, ainsi que sur les résolutions propres à l'AIAFD, est régulièrement communiquée aux banques membres.

En 1976, l'AIAFD a édité un *Annuaire des institutions africaines de développement* qui, largement diffusé, a permis aux banques de mieux se connaître.

Connaissant parfaitement les structures des banques membres, l'AIAFD peut ainsi coordonner efficacement les actions entreprises en commun et les échanges d'information. Les banques membres peuvent alors se consulter sur des problèmes précis et échanger leurs points de vue. Grâce à l'AIAFD, par exemple, la STB met ses 20 ans d'expérience de la formation et de la consultation au service des banques membres. C'est ainsi que de 1971 à ce jour, 71 stagiaires provenant de banques de développement mauritaniennes et nigériennes ont été formés à Tunis et des cadres de la STB se sont rendus en mission auprès de ces institutions. La STB entend continuer dans cette voie.

Perspectives

L'AIAFD est jeune et se doit d'abord de mener à bien les tâches fixées par ses dernières assemblées générales. C'est ainsi qu'elle compte accroître le nombre de ses adhérents. Sa réussite devrait susciter d'autres adhésions et, par ailleurs, encourager la création d'autres associations régionales en Amérique, en Europe et dans le monde arabe.

L'AIAFD fera en sorte que des consultations périodiques se tiennent aux échelons de la région et du continent, et elle encouragera la coopération entre institutions membres afin de trouver des solutions communes aux problèmes communs.

Dans la présente décennie, l'AIAFD devra étudier l'opportunité de se transformer en un conseil économique et social pour l'Afrique.

Elle pourra jouer un rôle important pour aider les gouvernements et les institutions financières à résoudre les problèmes particuliers au financement du développement: rôle d'arbitre, de conseiller, de coordonnateur, et d'organe centralisateur et répartiteur de l'information.

La coopération avec l'ALIDE et avec l'Association asiatique des banques

de développement connaîtra une évolution harmonieuse. Ces dernières années, l'AIAFD s'est inspirée des méthodes de l'ALIDE, tout en respectant le contexte proprement africain. Les moyens de liaison entre les différentes associations de banques de développement s'accroîtront dans les années 80 afin que, face aux problèmes économiques du monde, elles puissent adopter des prises de position communes.

ACTIVITÉS ET PERSPECTIVES D'AVENIR DES ASSOCIATIONS RÉGIONALES DE BANQUES DE DEVELOPPEMENT

J. A. Bellido

*Secrétaire général, Association latino-américaine d'institutions
pour le financement du développement*

*La coopération entre institutions de financement du développement
au niveau de la région*

L'augmentation, dans les pays en développement, du nombre et de la puissance des institutions de financement du développement témoigne de l'importance nouvelle que ces institutions ont progressivement et inéluctablement assumée, en raison de leur nature et de leurs fonctions, de la demande permanente de ressources disponibles à des conditions raisonnables, de l'expansion de leurs domaines d'activité, de la complexité croissante des systèmes économiques dans lesquels elles fonctionnent et, enfin, du besoin pressant d'expansion ou d'adaptation aux réalités nouvelles, dont le corollaire est l'adoption de techniques d'organisation et de gestion nouvelles. Ces institutions sont passées d'une philosophie de l'isolement, qui a longtemps caractérisé leur activité, à une phase nouvelle d'ouverture et de communication et, ce faisant, elles ont montré les avantages que présente la communication pour la coopération. Aujourd'hui, c'est un fait reconnu, les contacts et les confrontations d'expérience d'ordre financier sont des moyens de diffusion d'informations précieuses, utilisables dans l'intérêt commun: les organismes de promotion des pays en développement participent de fait des avantages de l'intégration.

Longtemps, les pays en développement eux-mêmes ont cru que leurs problèmes de développement avaient un caractère spécifique et ne pouvaient donc se résoudre que par le recours aux ressources propres, éventuellement assorti d'une assistance bilatérale. On reconnaît, aujourd'hui, que la coopération et la prise en compte mutuelle des intérêts, dans leur acception la plus large, permettent d'accroître le dynamisme et l'efficacité, et l'on prend conscience de l'importance qu'il y a, pour chaque pays, de prendre sa place dans le concert des nations. De ce point de vue, les avantages que présentent les associations régionales d'institutions de financement du développement, en tant qu'instruments de cette coopération et de ces confrontations d'expérience, paraissent évidents.

*Fonction des associations régionales dans le nouvel ordre
économique international*

Pour que les institutions de financement, au niveau régional comme au niveau global, soient à même de jouer un rôle véritable dans l'instauration d'un nouvel ordre économique et social, il faut aujourd'hui les insérer dans un nouveau cadre institutionnel. C'est là une idée qui a fait son chemin dans diverses réunions, tenues par diverses organisations aux échelons international et régional.

Au nombre des questions les plus pressantes liées à cette idée, on peut mentionner la réforme du système monétaire international, la réglementation réciproquement avantageuse et équitable des échanges et des relations économiques, la répartition rationnelle des centres industriels dans le monde, la protection de l'environnement par l'adoption de techniques non polluantes, la conservation des ressources naturelles non renouvelables, la réforme des systèmes de transport et d'assurance et la mise en place d'un système équitable de préférences tarifaires.

Eu égard à la désorganisation actuelle du système des flux financiers internationaux, à la crise qui a ébranlé les politiques de Bretton Woods, à l'instabilité des marchés des changes et aux transformations radicales qui se sont produites dans la balance des paiements des pays développés, les efforts que déploient les banques de développement pour instaurer un nouvel ordre assument une pertinence toute particulière.

L'une des tâches directes et immédiates auxquelles sont confrontées les institutions de financement du développement est la promotion de nouvelles formes de coopération régionale. Quelle que soit l'évolution de la crise mondiale, la solidarité régionale constitue aujourd'hui un instrument utile et accessible pour y faire face.

Les avantages à attendre d'une association régionale dépendent entièrement des desiderata de ses adhérents. La décision de constituer une telle association, ou d'y adhérer, présuppose une attitude de confiance, un intérêt actif porté à une gestion commune, une disponibilité et un dévouement non négligeables, une contribution financière modeste et une volonté indéfectible de coopération. Selon que l'association disposera ou non de tels atouts, la mise en commun de la volonté et des moyens de ses membres débouchera sur des actions concertées et vigoureuses ou sur la faiblesse.

Les dispositions portant création de l'association, dont la rédaction incombe au premier chef à ses promoteurs, définissent les possibilités de réduction ou de prolongation de la période initiale de stabilisation, de consolidation et de croissance. Dans la période de mise sur pied de l'association, les objectifs, structures et fonctions revêtent une importance fondamentale, sachant que l'association doit être avant tout un mécanisme d'action concertée destiné à assurer la coopération entre pays en développement et la coordination de leurs efforts.

Au sein des associations régionales, les institutions coopératives jouissent de tous les droits des membres actifs, à l'exception du droit de vote et de direction de la vie institutionnelle de l'association. Les institutions coopératrices sont libres de s'exprimer et peuvent faire bénéficier l'association des moyens et qualités qui leur sont propres; tout comme elles ont ainsi la possibilité d'apporter quelque chose à l'association et à ses membres, elles peuvent aussi y

nouer des contacts et y effectuer des échanges de tous types, avoir connaissance des rapports établis dans ce cadre, etc.

Dans cette structure, toutes les institutions membres et leurs responsables et représentants se voient offrir la possibilité de contacts réguliers et fréquents.

Activités des associations régionales existantes

Trois associations régionales d'institutions de financement du développement (IFD) ont été créées à ce jour: il s'agit de l'Association des institutions africaines de financement du développement (AIAFD), de l'Association d'Asie et du Pacifique, des institutions financières de développement (ADFIAP) et de l'Association latino-américaine d'institutions pour le financement du développement (ALIDE).

L'Association latino-américaine d'institutions pour le financement du développement (ALIDE)

Lors d'une réunion organisée à la fin de 1963 par la Banque interaméricaine de développement, en réponse à un appel lancé par les IFD d'Amérique latine, qui souhaitaient voir créer un système officiel d'information mutuelle et de coopération, il est apparu que, quelle qu'en soit la forme institutionnelle, un tel système devait naître de l'initiative des banques de développement elles-mêmes, être orienté et administré par elles et s'appuyer, pour s'acquitter de sa mission de coordination, sur un dispositif de contributions financières et techniques. C'est en janvier 1963 que l'Association latino-américaine d'institutions pour le financement du développement a été créée.

Objectifs:

- a) Encourager la coopération entre associations membres;
- b) Assurer entre celles-ci un flux systématique d'informations;
- c) Promouvoir la réalisation d'études sur des problèmes d'intérêt commun afin de renforcer les liens unissant ses membres;
- d) Encourager ses membres à contribuer au processus d'intégration de l'Amérique latine;
- e) Améliorer l'action individuelle et collective de ses membres.

Fonctions:

- a) Encourage l'utilisation efficace de l'expérience acquise, notamment par des échanges de personnel spécialisé;
- b) Diffuse à ses membres des informations sur les règles et pratiques des institutions de développement d'Amérique latine et d'autres régions;
- c) Publie, à l'intention de ses membres, des informations sur les procédures et facilités que proposent les organismes nationaux et internationaux en matière de financement, de promotion, d'assistance technique et de formation du personnel;
- d) Centralise pour ses membres des informations sur les projets d'investissement;
- e) Confie à des comités techniques l'étude de questions spéciales;
- f) Organise, encourage et parraine des réunions et séminaires sectoriels, régionaux et sous-régionaux.

Composition:

- a) *Membres actifs*: les institutions de financement du développement des pays de la région;

b) *Membres associés*: les organisations internationales ou nationales extérieures à la région qui contribuent au développement économique de celle-ci;

c) *Membres collaborateurs*: les organismes financiers ou assimilés de pays d'Amérique latine et des Caraïbes, ou d'autres régions, qui expriment leur solidarité avec les buts de l'Association et manifestent leur volonté d'en soutenir les activités.

Organes: l'assemblée générale, le comité directeur, le conseil consultatif et le secrétariat.

L'ALIDE assure les services et les programmes d'assistance technique suivants:

Coordination interinstitutionnelle

L'ALIDE met en œuvre, aux niveaux régional et international, un programme actif de coordination interinstitutionnelle à l'effet d'étendre systématiquement la couverture et la portée de son action par l'adhésion de nouvelles institutions et la conclusion d'accords de coopération avec les gouvernements, les organismes internationaux et les organismes extrarégionaux qui souhaitent contribuer aux efforts des banques de développement de la région.

Questions financières, projets et investissements

Avec l'aide de son comité technique pour les questions financières, l'ALIDE étudie les possibilités, règles et modalités applicables aux facilités que proposent, pour les banques de développement, les organismes nationaux et internationaux touchant le financement, la mobilisation des ressources ou la création d'institutions et de mécanismes financiers nationaux ou internationaux pour la répartition de ressources nouvelles ou accrues et l'étude de formules de rechange réalistes comme le cofinancement, par exemple.

Coopération et assistance technique

Les services de coopération et d'assistance techniques qu'offre l'ALIDE se traduisent par l'envoi d'experts aux sièges des institutions membres qui en font la demande, par la coopération directe que se prêtent les institutions membres entre elles, ou par l'assistance que fournissent les organisations internationales et les institutions spécialisées avec lesquelles le secrétariat a conclu des accords. Ces services visent à répondre à des besoins précis, inhérents au fonctionnement des banques de développement: adoption et application de nouvelles modalités administratives, modernisation et rationalisation de systèmes opérationnels, mobilisation de ressources humaines ou techniques pour améliorer l'efficacité du travail.

Formation

Les services prêtés en matière de formation correspondent pour l'essentiel à une coopération interinstitutionnelle des membres de l'ALIDE, encore qu'il faille y ajouter l'appui et la participation d'organisations internationales et autres agences et centres spécialisés extérieurs à la région. Ces services, que prévoit d'ailleurs le premier Plan quinquennal de formation (1977-1981), comprennent les activités ci-après:

a) *Un programme de formation en cours d'emploi* consistant en bourses de stage qu'octroient des institutions financières, membres ou non de l'ALIDE, aux cadres d'organisations membres;

b) *Des cours* où sont enseignées les principales connaissances théoriques et pratiques qu'exige l'exercice de la profession;

c) *Des séminaires* portant sur divers aspects du financement du développement et s'adressant aux cadres supérieurs et moyens des IFD latino-américaines;

d) *Des activités d'appui à la formation* dont l'objet est de relever le niveau de qualification du personnel de formation et de créer ou de développer des services de formation.

Etudes et recherches

Conformément à l'un de ses objectifs, qui est d'assurer un flux systématique d'informations et d'échanges entre IFD, l'ALIDE rédige des études et fait des recherches sur des problèmes communs à l'ensemble des banques de développement de la région. Les priorités en la matière sont le plus souvent fixées conformément aux recommandations des comités techniques et de l'Assemblée générale de l'ALIDE et à celles des réunions techniques auxquelles elle est invitée à participer en sa qualité d'organisation internationale représentative des banques de développement d'Amérique latine et des Caraïbes.

Information et documentation

Le Centre de documentation de l'ALIDE (CEDOM) organise la collecte, le traitement et la diffusion de documents intéressants ou utiles pour les banques de développement de la région, ainsi que du matériel didactique nécessaire aux cours de perfectionnement et de formation organisés par l'Association et ses membres.

La coopération entre institutions de financement du développement

Confrontation d'expérience

L'une des principales fonctions de toute banque de développement est d'apporter une aide à la fois financière et technique à ses clients, dont la plupart sont des entreprises qui fabriquent des produits à forte valeur ajoutée et représentent donc un potentiel économique notable pour le pays en développement où elles se trouvent.

La coopération entre banques de développement joue un rôle de premier plan par la diffusion qu'elle permet des connaissances pratiques et du savoir-faire relatifs à la dynamique des opérations de financement et d'assistance, et par les prestations techniques qu'elle prévoit: échange de technologie, circulation des informations, formation, services d'experts, etc. En outre, la coopération entre IFD contribue largement à renforcer les institutions membres elles-mêmes.

Une connaissance plus détaillée des sources de financement nationales et internationales pourrait se révéler très utile aux IFD qui ont de la peine à se procurer des fonds en suffisance. En outre, la maîtrise des procédures à suivre pour demander une aide extérieure pourrait assurer à ces institutions de nouvelles sources de financement, tout comme la connaissance des conditions faites par d'autres institutions financières pourrait parfois leur permettre d'améliorer les conditions auxquelles elles-mêmes proposent des prêts.

C'est encore par le biais de la coopération qu'une institution de financement du développement peut accéder à des sources de financement non traditionnelles en s'associant à une autre institution mieux placée de par sa dimension ou son expérience.

L'expérience qu'ont les IFD de l'accès aux sources de financement des investissements, ainsi que des instruments de ce financement, est d'un grand secours à qui veut localiser, capter et employer les ressources disponibles. C'est là une notion qui mène à l'étude des aspects techniques des émissions d'obligations, de l'emploi des comptes de dépôts et d'épargne, du fonctionnement des bourses aux valeurs et des marchés monétaires, des souscriptions, des emprunts, des modalités d'association, des systèmes de location et de location-vente, etc.

Ces aspects peuvent être étudiés en commun lors de séminaires, stages et autres manifestations, et les techniques qui s'y rapportent être mises au point et diffusées par les IFD les plus avancées au moyen de la formation en cours d'emploi ou de la prestation de services consultatifs directs à d'autres IFD.

Il est très risqué de créer une nouvelle institution de financement du développement sans tenir compte de l'expérience acquise par celles qui existent déjà. Il en va de même pour les IFD qui souhaitent prêter leur concours à la création d'institutions spécialisées telles qu'organismes consultatifs, instituts de formation et sociétés financières.

Dans le domaine de la formation, la coopération entre IFD est possible de diverses manières: par des échanges et des détachements de personnel aux fins de formation ou de consultation et par l'organisation de cours de formation, de conférences et de séminaires. De tels échanges d'informations existent déjà, dans une certaine mesure, à l'échelon intrarégional, mais il faudrait les intensifier. De même, l'aire géographique de ces échanges devrait être étendue pour permettre, par exemple, au personnel de certaines IFD africaines de se perfectionner dans des institutions d'Asie, et aux cadres d'institutions latino-américaines d'assurer des cours ou des services consultatifs dans des institutions africaines.

La formation des cadres d'IFD ne devrait pas porter exclusivement sur les pratiques des banques commerciales classiques, ni sur des questions administratives; elle devrait viser aussi des sujets directement liés au financement du développement, notamment le recours à des pratiques et techniques financières susceptibles de remplacer, dans toute la mesure possible, les systèmes de subvention traditionnels, afin que les banques de développement puissent bien s'acquitter de leur double rôle de promotion et de financement du développement.

Coopération financière

A la faveur des opérations financières qu'elles réalisent, les IFD ont compris que les problèmes du sous-développement s'affrontaient plus facilement à plusieurs, au besoin avec une aide bilatérale.

Ainsi, touchant la mobilisation des capitaux, les IFD ont tout intérêt à s'unir pour la recherche de ressources supplémentaires à quelque niveau que ce soit (national, régional et international) et notamment pour la négociation des emprunts, qui pourrait se faire collectivement, surtout quand on sait que dans les pays en développement la demande de ressources financières excède l'offre intérieure. On trouvera ci-après l'évocation de plusieurs domaines possibles de coopération financière.

Les marchés de capitaux sont un instrument extrêmement efficace du développement économique. Même si, dans certaines régions, comme l'Amérique latine par exemple, l'apparition de ces marchés a été un processus relativement lent, limité à quelques pays, leur importance et les possibilités qu'ils recèlent sont aujourd'hui de mieux en mieux perçues.

A cet égard, deux voies s'offrent aujourd'hui aux banquiers. La première est le marché des instruments de crédit à court et moyen terme, qui semble présenter d'excellentes perspectives dans l'immédiat. La seconde est le marché des valeurs mobilières, dont la pratique est évidemment plus complexe et porte sur des périodes plus longues.

Il a été constaté que, s'ils disposent d'instruments de crédit appropriés, les pays en développement parviennent à mobiliser des ressources financières sur leur propre territoire, voire à attirer des sommes importantes de l'étranger.

Par ailleurs, les institutions de financement du développement peuvent contribuer à l'intégration régionale par les efforts qu'elles déploient pour augmenter et faciliter les échanges internationaux.

S'il existe, en règle générale, des organismes spécialement affectés au financement des échanges, les banques de développement y figurent souvent sous une forme ou une autre. De plus, la promotion des échanges ne se fait pas seulement à coup de crédits à l'exportation ou à l'importation; il importe aussi au plus haut point de financer des projets orientés vers l'exportation. Dans plusieurs pays latino-américains, les banques de développement financent depuis un certain temps déjà des entreprises du secteur des services spécialisées dans la facilitation des échanges.

La nécessité d'une affectation efficace des ressources devient plus manifeste à la lumière des problèmes rencontrés au niveau des projets d'investissement, lesquels ne remplissent que très rarement les conditions strictes de la rentabilité du financement, ce qui arrive lorsque des capitaux au coût d'option très élevé restent sans emploi. La même nécessité apparaît tout aussi clairement lorsque, s'agissant de projets d'intégration, il devient indispensable de mettre au point des critères nouveaux et plus dynamiques pour l'évaluation et le classement de projets impliquant une forme ou une autre d'investissement conjoint.

Une certaine coordination sera indispensable lorsque les banques de développement, mettant en commun leurs efforts et leurs ressources, décideront d'apporter leur soutien à des projets régionaux ou sous-régionaux reposant sur des coentreprises. Comme ces projets exigeront un financement au montant inconnu, il est très probable que les banques de développement renforceront leur position en négociant avec les organisations internationales les conditions nouvelles et plus souples qui se révéleront nécessaires. La coordination sera encore indispensable lorsque entrepreneurs et financiers de plusieurs pays voudront s'associer de diverses manières.

L'avantage manifeste de la coopération entre IFD est qu'elle constitue une garantie suffisamment solide pour faire des institutions en cause d'excellents candidats au crédit - garantie qui repose sur la qualité et l'objectivité de l'évaluation du projet visé et sur l'engagement implicite qu'auront pris à son égard les gouvernements et les économies concernés.

Nombre des projets de coentreprise lancés en Amérique latine ont été financés au moyen de ressources provenant des IFD de la région et d'organismes financiers régionaux ou sous-régionaux ayant les mêmes buts, tels que la Banque interaméricaine de développement, la Banque centraméricaine d'intégration économique et la Société andine de développement.

Il n'y a malheureusement pas eu, à ce jour, assez de coordination et de coopération entre les établissements financiers nationaux, entre les régionaux, ou entre les nationaux et les régionaux pour assurer une promotion satisfaisante des coprojets, surtout aux stades de la promotion et de l'assistance technique, des études de préinvestissement, voire de la réalisation même des projets. La participation des banques de développement à l'exécution des coprojets est l'une des tâches que la région doit accomplir pour favoriser la multiplication des liens entre les unités nationales qui la composent.

UN CALENDRIER POUR L'ANNEE
1980 :
PROGRAMME POUR L'ASSOCIATION
DES INSTITUTIONS DE
FINANCEMENT
DU DÉVELOPPEMENT D'ASIE
ET DU PACIFIQUE

Vincente R. Jayme

*Président de la Private Development Corporation of the Philippines et
président du Comité de gestion de l'Association des institutions de
financement du développement d'Asie et du Pacifique*

Introduction

L'Association des institutions de financement du développement d'Asie et du Pacifique (ADFIAP) est un groupement d'IFD qui, chacune dans sa spécialité, se consacrent à la promotion du développement.

De toute l'histoire du financement du développement, il n'a jamais été aussi nécessaire qu'aujourd'hui de repenser la nature et les tâches des IFD. Jamais un groupe de représentants des IFD, constitué en organisme, ne s'était trouvé jusqu'alors confronté à cette réalité qui veut que, pour répondre de manière appropriée aux nécessités des années 80, les IFD doivent rénover et élargir l'éventail des moyens dont elles disposent.

Au seuil des difficiles années 80, la deuxième Assemblée générale de l'ADFIAP, qui s'est tenue à Manille les 7 et 8 mai 1979, a établi un programme général de diversification fondé sur la conviction que les IFD ne pourront rester à la hauteur de leurs tâches qu'en renouvelant leurs méthodes de recherche de capitaux, leurs activités et leurs prestations.

Il faut toutefois souligner que l'octroi de prêts à moyen et à long terme restera l'activité essentielle des IFD. Même si ses membres sont d'origines diverses, l'ADFIAP vise toujours à encourager le développement économique des pays d'Asie et du Pacifique. Enfin, beaucoup d'IFD, surtout celles qui travaillent pour les pays les moins avancés, resteront fidèles pendant quelque temps encore aux principes traditionnels du financement du développement.

Permettez-moi maintenant de développer certains problèmes évoqués à la deuxième Assemblée générale de l'ADFIAP. Je parlerai notamment de la transformation du milieu dans lequel les IFD évoluent et de ce que leur réservent les

années 80. J'examinerai enfin le rôle particulier que l'ADFIAP est appelée à jouer pour répondre aux besoins de ses membres.

Le début de la transformation

On peut classer les IFD membres de l'ADFIAP selon l'importance de leurs avoirs, en grandes, moyennes et petites institutions, ou encore selon leur statut, en institutions nationalisées, privées ou mixtes. On peut aussi les classer en fonction de leur degré de développement, c'est-à-dire de la gamme de prestations qu'elles sont en mesure d'offrir.

Il est entendu que les priorités diffèrent d'un pays à l'autre, mais, en règle générale, les IFD continueront, dans les années 80, à financer les mêmes activités qu'actuellement. Ainsi, les banques de développement nationalisées poursuivront le financement des grandes entreprises industrielles à forte intensité de capital et intensifieront celui des petites et moyennes entreprises et des agro-industries. Ces IDF n'en devront pas moins rénover et diversifier leurs prestations.

Quant aux IFD des petits pays en développement, comme les îles Fidji, le Népal, la Papouasie-Nouvelle-Guinée et Sri Lanka, il serait sans doute prématuré pour elles de se lancer dans de nouvelles prestations avant d'avoir consolidé leurs services classiques. Dans les années 80, ces institutions devront donc continuer à améliorer leurs services internes relativement à la qualification du personnel, l'évaluation des projets et l'aide à la clientèle. En outre, celles d'entre elles qui travaillent dans les pays en proie à des difficultés de balance des paiements ou au chômage devront impérativement continuer à financer des projets qui relèvent de secteurs clefs du développement, qui rapportent ou économisent des devises ou qui favorisent la création d'emplois et le développement de l'esprit d'entreprise.

Il n'empêche que les IFD des petits pays en développement envisageront probablement de diversifier leurs activités à partir de 1985. Comme tâches possibles pour elles, on songe alors à la création de marchés financiers intérieurs, tel le Unit Trust and Stock Exchange qui a été ouvert aux îles Fidji, et à la fourniture de services de gestion pour le projet Stret Pasin Stoa de Papouasie-Nouvelle-Guinée.

On trouve aussi parmi les IFD des institutions privées dont la création remonte aux premières années 60. Elles sont relativement nombreuses en Asie. Leur tâche sera des plus ardue dans les années 80. Elles sont déjà confrontées à un grand nombre de problèmes dus à la compétitivité, qui viennent s'ajouter aux difficultés inhérentes à la mobilisation et à l'allocation des ressources. Le rôle que ce groupe est appelé à jouer dans les années 80 doit être clairement défini.

La multiplication soudaine des institutions financières en Asie et l'apparition de leurs homologues internationales sur le marché asiatique ont modifié radicalement la scène financière. Non seulement le rôle d'intermédiaire financier est-il devenu plus complexe, mais les utilisateurs des fonds et les sous-emprunteurs sont désormais plus exigeants, mettant les institutions financières en concurrence et supportant les risques de change.

Il n'est donc pas surprenant que les marchés financiers d'Asie aient évolué eux aussi et qu'il existe maintenant divers types d'institutions financières offrant des services fort intéressants et novateurs. A l'heure actuelle, les emprunteurs solvables trouvent facilement les devises dont ils ont besoin; dans certains pays, d'ailleurs, ce sont les capitaux en monnaie nationale qui sont les

plus rares. Par ailleurs, des institutions internationales comme la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement ont changé d'attitude à l'égard des banques de développement privées. Beaucoup de programmes de crédit à long terme naguère jugés irréprochables se sont révélés douteux à l'examen. A l'heure actuelle, les institutions internationales recommandent vivement aux IFD ayant atteint un stade de développement suffisant de rechercher activement des fonds auprès des sources commerciales.

Capacité d'adaptation

L'aptitude à s'adapter aux situations et aux besoins nouveaux fera, pour les IFD, la différence entre la simple survie et la réussite.

Plusieurs IFD ont déjà essayé de s'adapter aux besoins nouveaux de la société dans laquelle elles travaillent. C'est ainsi que la Development Bank of Singapore (DBS) est devenue un établissement financier polyvalent, que la Korea Development Finance Corporation (KDFC) s'est lancée dans le crédit-bail et les opérations monétaires à court terme, que la Malaysian Industrial Development Finance Berhad (MIDF) fait des affaires immobilières à caractère industriel, que la National Development Finance Corporation (NDFC) du Pakistan offre aujourd'hui des services bancaires commerciaux, et que l'Industrial Credit and Investment Corporation of India (ICICI) fait du financement immobilier avec le concours de la Société financière internationale (IFC). La Private Development Corporation of the Philippines (PDCP), pour sa part, est étroitement associée à des cabinets d'agents de change et de conseils en gestion.

Les IFD, dans la prochaine décennie, devront se décider à élargir la gamme de leurs services et de leurs opérations, et il appartiendra aux plus développées d'entre elles d'accélérer cette évolution.

Le cours des événements ne s'arrêtera pas dans les années 80, et les IFD devront les devancer pour influencer durablement le développement économique.

Diversification

Il faudra débusquer plus vigoureusement les capitaux et diversifier les sources d'approvisionnement. Les marchés financiers extérieurs et nationaux offrent, à ce point de vue, des possibilités qui ne demandent qu'à être exploitées. Il faudra aussi mettre au point des moyens nouveaux et originaux de se procurer des ressources en devises auprès des organismes internationaux et régionaux: financement en consortium ou financement régional ou combinaison des deux systèmes. Beaucoup d'IFD privées d'Asie ont la possibilité de s'approvisionner sur le marché financier international; quelques-unes pratiquent déjà les marchés du Moyen-Orient et des eurodollars.

La mobilisation des ressources nationales offre une place plus grande encore à l'innovation. Ainsi, la possibilité d'accepter des dépôts à terme ou d'obtenir la garantie de l'Etat pour l'émission d'obligations qui, de ce fait, peuvent servir de réserves bancaires, ouvrirait aux IFD d'Asie les portes des banques commerciales.

Parallèlement à cette diversification des sources de financement, il faudrait que les IFD privées renouvellent aussi leurs orientations lorsqu'il s'agit de répondre aux besoins des emprunteurs. Il faudra notamment que les IFD d'Asie soient plus nombreuses à étudier et à entreprendre de nouvelles activités comme le courtage en bourse, la banque d'affaires, le crédit-bail, le finance-

ment immobilier (logements et industrie), le financement des investissements régionaux et le financement du capital investi.

Fondamentalement, la notion de financement du développement reste inchangée. De même, la vocation profonde des IFD, qui est de promouvoir le développement, subsiste, et c'est d'ailleurs pour cela que plusieurs d'entre elles, dans les années 80, devront pouvoir fonctionner comme des établissements polyvalents. Elles devront, en effet, offrir des services adaptés aux besoins particuliers des secteurs qu'elles desservent. Elles n'ont plus à être de simples intermédiaires du financement à long terme, encore que cette activité restera la principale.

L'ADFIAP dans les années 80

Dans les années 80, la vocation de l'ADFIAP restera le développement de ses membres, aussi variés et divers que leurs programmes et eux-mêmes puissent être. Plus particulièrement, elle s'emploiera non seulement à les soutenir dans leur rôle traditionnel de banques de développement, mais encore à encourager la tendance de beaucoup d'entre elles à se diversifier. En outre, l'ADFIAP ne se borne pas à représenter les intérêts de ses membres auprès des institutions internationales; elle tend aussi à les promouvoir dans le contexte plus général du développement régional et mondial.

L'ADFIAP aura notamment pour fonctions de recueillir, d'analyser et de diffuser des informations pour ses membres, d'entreprendre ou d'appuyer, à leur intention, des programmes de recherche et de perfectionnement du personnel, et de représenter leurs intérêts lors de négociations ou d'autres actions collectives avec des organisations sous-régionales, régionales ou internationales. L'ADFIAP s'emploiera activement à mettre en œuvre les programmes suivants:

a) *Information.* Depuis septembre 1977, l'ADFIAP publie un bulletin qui permet aux institutions membres d'échanger des informations. Il y est rendu compte des activités des membres dans des secteurs tels que la mobilisation des capitaux, le financement en consortium ou le financement de projets, et aussi des événements extérieurs susceptibles d'avoir une incidence sur ces activités. Pour répondre à un besoin depuis longtemps ressenti, l'ADFIAP a décidé de publier une revue professionnelle sur le financement du développement en Asie et dans le Pacifique. On y trouvera des articles et des études inspirés des recherches ou de l'expérience des banques de développement de la région. Sa lecture devrait aider les membres de l'ADFIAP à élargir le champ de leurs connaissances et à mieux maîtriser les techniques du financement du développement;

b) *Recherche-développement.* L'un des objectifs permanents de l'ADFIAP est de communiquer à ses membres les résultats de recherches effectuées sur le financement du développement. Elle a déjà établi des rapports de recherche relatifs aux effets de l'inflation et de la récession sur l'activité des IFD, à la formation et au perfectionnement du personnel des IFD de la région, et au financement de la petite entreprise par les IFD. Deux autres rapports, portant sur les pratiques des IFD de la région en matière d'organisation et de gestion et sur les procédures d'évaluation des projets sont en voie d'achèvement. D'autres études sont prévues à l'effet d'aider les IFD à préparer leur développement dans les années 80;

c) *Développement des compétences.* C'est là une des tâches principales que se sont fixées les IFD des pays les moins avancés. Le programme de développe-

ment des compétences de l'ADFIAP s'adresse aux cadres et aux employés des institutions membres. Les IFD les plus avancées aident à former le personnel de leurs homologues les moins avancées de la région et d'ailleurs. A ce titre, notamment, nombre d'IFD d'Asie ont détaché de leur personnel des consultants qualifiés auprès d'autres IFD;

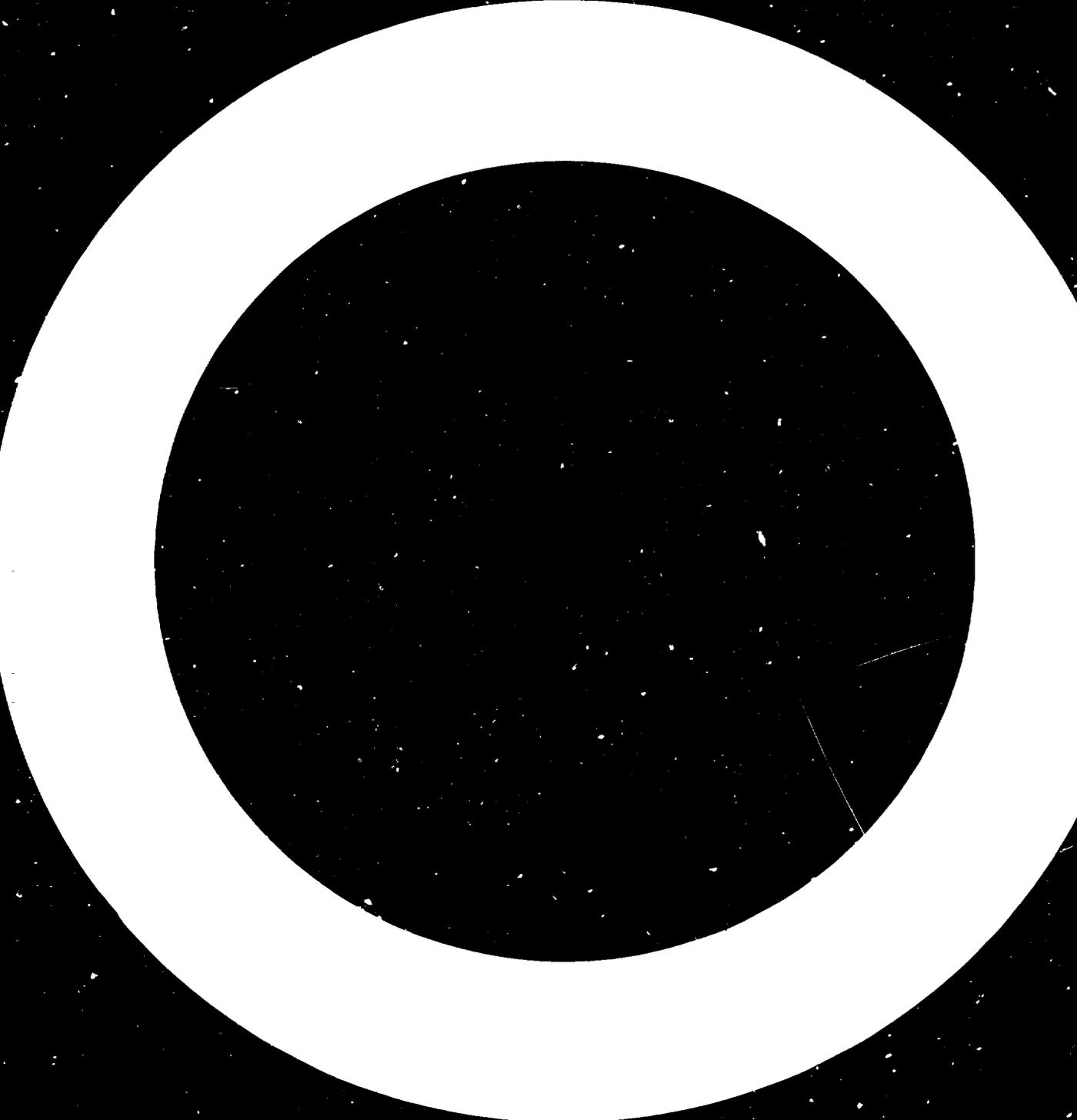
d) Modification d'orientations. L'ADFIAP continuera dans les années 80 à se faire l'avocat de ses membres, au sujet de certaines pratiques importantes adoptées par d'autres institutions s'occupant de développement. C'est ainsi qu'en 1978 l'ADFIAP a amené la Banque mondiale à modifier les règles qu'elle appliquait pour le libellé des prêts consentis aux IFD, en vertu desquelles les sous-emprunteurs encouraient l'intégralité des risques de change. A la suite de doléances de l'ADFIAP, la Banque mondiale a considérablement réduit le risque de change encouru par les sous-emprunteurs en acceptant de verser la moitié du montant des prêts en dollars des Etats-Unis et le reste en marks de la République fédérale d'Allemagne, en yens japonais et en francs suisses;

e) Coopération régionale, sous-régionale et mondiale. L'ADFIAP a soumis à la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP), aux fins éventuelles d'incorporation dans son programme de coopération régional, 23 projets que lui avaient présentés des institutions membres. En plus de l'exécution pour la CESAP de projets régionaux approuvés, l'ADFIAP contribuera à l'évaluation de projets régionaux à entreprendre dans les pays des institutions membres. Elle aidera ainsi les IFD à accélérer leur diversification en recherchant des possibilités d'investissement à l'échelon de la région.

A l'instar d'autres associations régionales, l'ADFIAP souhaite que soit créée une fédération mondiale des institutions de financement du développement qui puisse conseiller et aider ces institutions dans le monde entier, et assurer la liaison entre les groupements régionaux d'IFD.

Cinquième partie

SÉANCE DE CLÔTURE



RÉSUMÉ GÉNÉRAL

D. L. Gordon

*Directeur du Département du développement industriel
et des finances, Banque mondiale*

Pendant trois jours, le Colloque sur la Banque et le développement dans les années 80 a minutieusement examiné, en séances plénières et en petits groupes, un très large éventail de questions intéressant toutes les IFD des pays en développement.

Dans son allocution d'ouverture, le Directeur exécutif de l'ONUDI a fait observer que l'objectif de Lima (porter la production industrielle des pays en développement à 25% de celle du monde d'ici à l'an 2000) n'est «pas un idéal, mais une nécessité». Toutefois, sa réalisation exigera la mobilisation de capitaux considérables: 20 milliards de dollars par an au bas mot de 1980 à 1985, contre 10 milliards auparavant.

Dans son exposé liminaire, le Président du Centre européen de coopération internationale a évoqué le grave déséquilibre qui existe entre le Nord industrialisé et le Sud moins avancé, qu'il s'agisse de la productivité, des ressources financières ou du niveau de vie. Il a présenté des projections quantitatives portant sur les investissements et les transferts financiers et esquissé le genre de modifications qu'il serait nécessaire d'apporter aux IFD pour réaliser les objectifs d'industrialisation fixés par la deuxième Conférence générale de l'ONUDI, qui s'est tenue à Lima en 1975. A son avis, ces objectifs peuvent être atteints, malgré les nombreux obstacles qui s'opposent à leur réalisation. Il a proposé à cette fin un programme massif temporaire, sélectif dans son application et multilatéral dans son origine, d'aide matérielle aux pays en développement. Il a affirmé qu'un effort de cette intensité pourrait, s'il était étalé sur une période de cinq ans, provoquer le décollage des plus avancés de ces pays et constituer une base solide à partir de laquelle la progression des moins avancés d'entre eux pourrait s'accélérer. Enfin, il a assuré que son projet était financièrement réalisable, vu l'engagement pris de longue date par les pays riches de consacrer 0,7% de leur PNB à l'aide au développement.

Ces interventions préliminaires ont replacé dans une perspective large les finalités et les tâches de la Banque mondiale et de l'ONUDI, éventuels cogestionnaires d'un programme général de développement industriel et celles des IFD, dont le rôle est de répartir les crédits d'investissement et d'en surveiller l'utilisation dans leurs pays respectifs.

Toutefois, les grandes décisions en la matière appartiennent aux gouvernements; bon nombre des problèmes posés sont actuellement soumis à l'examen attentif du Comité du développement Banque mondiale/FMI et de la Commission Brandt, dont le rapport est attendu pour la fin de 1979 ou au début de 1980.

Certains aspects des stratégies et des politiques de développement du secteur public ont été approfondis par le Ministre des finances des Philippines, qui a fait le point des résultats obtenus depuis 30 ans dans les pays en développement. Beaucoup sont passés du stade des productions destinées à remplacer des importations à celui, plus évolué, des activités industrielles axées sur l'exportation. A son avis, le filtrage des projets, a-t-il souligné, doit s'effectuer avec soin par un personnel compétent, d'où l'importance du rôle des IFD, surtout depuis que s'accroît le mouvement en faveur de la dispersion industrielle et de l'aide aux petites entreprises.

Le Président de la Industrial Credit and Investment Corporation of India a insisté sur le lien qui existe entre les économies à forte croissance et les politiques et systèmes financiers des gouvernements libéraux dans lesquels les IFD jouissent d'une grande initiative. Le Président de la Banque extérieure d'Algérie a indiqué que, même si l'Algérie n'est pas un pays à économie planifiée au sens du COMECON, les décisions politiques l'emportent sur les considérations purement techniques, et le critère essentiel reste l'efficacité dont font preuve les institutions dans l'application des décisions du gouvernement. Dans ce contexte, les études de rendement par projet ou l'analyse des risques telles que les pratiquent la plupart des IFD présentent moins d'intérêt que dans les pays plus orientés vers l'économie de marché.

Le débat s'est ensuite porté sur les fonctions, les préoccupations et l'avenir des IFD. L'expansion spectaculaire de leurs activités et les changements essentiels qui ont modifié leur caractère ont été souvent évoqués. Ces changements se sont accompagnés d'une diversification considérable en faveur de nouveaux secteurs économiques, de nouvelles formes institutionnelles ou de nouveaux instruments financiers, en faveur aussi des petites entreprises et des régions sous-développées.

De l'avis général, l'image classique de l'IFD privée ou mixte, essentiellement occupée à fournir des prêts à terme à des entreprises manufacturières grandes ou moyennes, n'est plus entièrement valable, non plus d'ailleurs que l'autre modèle classique: celui de l'institution étatisée chargée de mettre en œuvre des projets d'investissement déterminés. L'évolution et la mutation de l'espèce ont eu pour résultat la naissance de nombreuses variétés nouvelles d'IFD.

Les participants ont cependant admis que les IFD ont certains points communs: ce sont des intermédiaires financiers, qui mobilisent et répartissent des ressources en vue d'investissements productifs et leur objectif, qui est le développement, dépasse la recherche du profit sans être incompatible avec lui; elles ont le pouvoir de choisir et d'approuver les projets; leurs objectifs et les critères applicables à leurs investissements sont fixés à l'avance, mais non pas l'objet précis de ces derniers. Dans l'exercice de ce pouvoir, elles appliquent des normes strictes dans l'examen et le contrôle des projets, mettent au point la méthodologie nécessaire et forment leur personnel en conséquence. Elles doivent pouvoir compter sur des ressources financières à long terme, qui proviennent d'émissions d'actions, d'allocations budgétaires, d'emprunts intérieurs auprès de sources publiques ou privées, ou de crédits extérieurs; une IFD peut être limitée ou se limiter soit à un secteur donné, soit à une opération d'une importance ou d'un caractère précis; elle peut aussi être polyvalente. Le choix dépend des conditions et des besoins locaux.

D'autres points communs à toutes les IFD ont d'ailleurs été signalés, touchant les possibilités, difficultés et préoccupations avec lesquelles elles se trouvent confrontées. A cause de leur aptitude à répartir les ressources dont

elles disposent de façon rationnelle et souple et à examiner et contrôler systématiquement les projets d'investissement, elles ne manqueront pas d'être appelées, par les gouvernements et les organismes de financement extérieurs, à étendre encore le volume et la portée de leurs activités.

Cette extension progressive des prestations demandées aux IFD ou fournies par elles de leur propre chef pèse forcément sur leurs ressources financières et sur leurs structures administratives. Ces contraintes sont aggravées par l'inflation intérieure et internationale, qui ronge le capital des IFD et de leurs emprunteurs, réduit les marges de crédit, renchérit les projets et risque de nuire à leur viabilité, aggrave les difficultés de remboursement, accroît les montants qu'il est nécessaire de prêter et, d'une façon générale, multiplie les incertitudes et les risques financiers.

Ce phénomène a pour conséquence de faire dépendre davantage les IFD des finances publiques et de les exposer à la concurrence des autres postes de dépenses budgétaires. En fait, les ouvertures de crédits publics dont les IFD bénéficient assez largement dans la plupart des pays, pour encourageantes qu'elles soient, ont pu faire craindre que cette dépendance accrue vis-à-vis des finances de l'Etat ne nuise à l'autonomie et à l'objectivité des IFD dans le choix et l'examen des projets. Le débat a fait ressortir qu'il n'en était pas souvent ainsi et qu'il existait diverses tendances et mesures de nature à compenser le phénomène; certains orateurs ont estimé qu'il n'y avait pas là de quoi s'inquiéter pour le moment.

Il importe néanmoins, a-t-on souligné, que les IFD s'orientent davantage vers la mobilisation de ressources «indépendantes», d'abord pour en satisfaire la demande qui s'accroît, ensuite pour laisser aux deniers publics la possibilité de s'employer à d'autres fins, plus prioritaires, enfin pour assainir leur position financière. D'éventuelles sources de financement intérieures et internationales ont été évoquées, puis examinées en grand détail, et plusieurs formules ont été proposées, dont la possibilité pour la Banque mondiale et les banques régionales de prêter aux IFD dans leurs monnaies nationales, sous réserve de l'accord des pouvoirs publics des pays intéressés. L'émission d'obligations en monnaies étrangères, ou liées à une «corbeille» de telles monnaies, sous réserve toujours de l'autorisation des pouvoirs publics, a également été suggérée. On a recommandé enfin que les IFD resserrent leur collaboration avec les banques commerciales, accèdent plus facilement aux ressources que celles-ci détiennent en dépôt et puissent pratiquer, effectivement mais prudemment, la transformation du thème des emprunts.

Certains ont insisté sur la nécessité pour les IFD de maintenir et même de consolider leur position en valeurs mobilières afin de renforcer leur capacité d'endettement. Dans la plupart des pays, la conjoncture récente n'a pas été favorable aux ventes d'actions dans les IFD. Si ces dernières étaient autorisées à augmenter leurs marges bénéficiaires, il leur serait plus facile de procéder à ce genre d'opérations.

Les marges bénéficiaires des IFD dépendent surtout de la politique et de la réglementation adoptées par les pouvoirs publics en matière de taux d'intérêt. De l'avis général, ceux-ci devraient pouvoir atteindre des niveaux susceptibles, compte tenu de l'inflation, d'encourager l'épargne institutionnelle sous forme tant de dépôts (et achats d'obligations) que de réserves. Ces observations paraissent s'appliquer aux IFD des secteurs public et privé.

Des mesures destinées à contraindre ou à inciter les IFD à diversifier leurs activités ont été citées par plusieurs orateurs. De telles mesures sont en partie dictées par la nécessité d'améliorer la rentabilité des opérations et de multiplier

les sources de financement. Des participants ont observé que les IFD «développées» devraient se voir limiter l'accès aux prêts qu'accordent à des conditions de faveur certaines institutions internationales, que le financement commercial extérieur ne peut pas remplacer entièrement le financement à l'aide de ressources intérieures, et que l'emploi de ces dernières pour faire l'appoint n'est guère envisageable si les IFD doivent se cantonner dans le rôle de mobilisateur secondaire de telles ressources. Il leur faudra donc ou bien réduire leurs activités ou bien se muer en mobilisateurs primaires, et offrir davantage de prestations diverses: octroi de crédits provisoires, financement à moyen terme de crédits-baux et ventes à crédit, accords de clearing interentreprises, opérations fiduciaires pour la gestion des portefeuilles de caisses de retraite et de sociétés, cambisme et protection contre les risques de change.

La possibilité pour les IFD d'assurer la couverture des risques commerciaux, de jouer le rôle de consultants auprès des entreprises ou de participer plus activement à la vie de celles-ci a été envisagée par ailleurs. De telles activités, dont les contingences et les risques ont été reconnus, sont à envisager, a-t-on estimé, pour les IFD de pays déjà parvenus à un stade relativement avancé de développement. On a dit aussi que les IFD se doivent, par définition, d'être les pionniers du développement institutionnel.

L'obligation pour les IFD de diversifier leurs activités tient aussi à la nécessité de soutenir la concurrence d'autres institutions, notamment des banques commerciales qui se sont lancées dans le financement à terme de l'industrie, et de répondre aux besoins de plus en plus complexes d'une clientèle en quête d'un large éventaire de prestations.

L'une de ces prestations est le financement des exportations. Si les exportations des pays en développement ont augmenté sensiblement ces dernières années, cette progression s'est faite de façon inégale; c'est qu'on ne s'est pas suffisamment préoccupé de doter ces pays d'un cadre organique propice au développement des exportations. Ainsi qu'on l'a fait observer, la mise sur pied d'un système intégré de financement et d'assurance des exportations répondrait à un besoin et présenterait des avantages; cela permettrait aux IFD de contribuer à la mise au point d'opérations de commercialisation.

L'idée que le financement par les institutions internationales des IFD suffisamment développées devrait être progressivement supprimé a été contestée par certains orateurs, pour qui ces IFD ont encore un rôle important à jouer dans le développement industriel et constituent une excellente filière pour la collecte et la répartition de capitaux extérieurs. L'exactitude de cette vue a été admise, et l'on a reconnu que les IFD développées avaient toujours besoin de ressources extérieures; mais étant donné que d'autres institutions, plus récentes et plus fragiles, sont en concurrence avec elles pour l'obtention de ressources qui ne sont guère abondantes, il a paru évident qu'elles ne devaient plus s'attendre à recevoir la même proportion d'aide internationale que par le passé et qu'il leur fallait rechercher de nouvelles sources de financement.

Le développement de la petite entreprise est un domaine dans lequel d'importantes initiatives se prennent actuellement. Le groupe de travail affecté à l'étude de ce thème a d'abord examiné les caractéristiques et les besoins particuliers des petites entreprises, puis les techniques à employer, les problèmes à résoudre et les sommes à déboursier pour leur venir en aide de façon efficace. La constitution de leur capital social, le financement de leur fonds de roulement et les garanties dont elles ont besoin pour obtenir du crédit présentent une importance qui a été signalée. Malheureusement, le temps a manqué pour

étudier en profondeur ce sujet complexe. Les résultats obtenus par la Federal Business Development Bank of Canada ont été cités pour prouver que, dans des circonstances favorables, «le financement des petites entreprises paraît possible sur la base du recouvrement des coûts engagés».

Le groupe de travail sur les choix techniques et l'information a souligné qu'il ne s'agit pas seulement ici de techniques simples ou intermédiaires, mais bien de tout l'éventail de la technologie moderne. La notion s'insère dans deux contextes différents: celui de l'établissement des plans nationaux et celui de la conception et de la sélection des projets. C'est ce dernier contexte qui vaut surtout pour le travail des IFD. Celles-ci doivent pouvoir s'adresser à des bureaux techniques locaux compétents et capables d'interpréter, d'appliquer et d'adapter les informations techniques d'origine étrangère.

Le transfert des techniques a été examiné dans un contexte légèrement différent par le groupe chargé d'étudier le redéploiement industriel. Celui-ci s'entend du transfert d'un pays industrialisé dans un pays moins développé, de secteurs de production devenus trop coûteux dans le premier en raison des hauts salaires qui y sont pratiqués: il peut s'agir parfois du déplacement pur et simple d'une usine ou, le plus souvent, de l'implantation d'une unité de production d'appoint dans le pays en développement. L'ONUDI facilite l'examen des possibilités de redéploiement qui lui sont signalées et préconise la constitution d'un fonds spécial à cette fin. Les IFD pourraient se charger de l'alimentation de ce fonds et sans doute aussi du financement des locations nécessaires. Elles pourraient encore conseiller les intéressés sur les investissements, la commercialisation et le choix d'un partenaire pour une association, tels qu'ils se pratiquent dans leurs pays. Certaines productions des industries de haute technicité sont des candidats de plus en plus indiqués pour le redéploiement. De telles productions, en pays en développement, peuvent concurrencer autant que compléter celles des pays industrialisés. C'est là, semble-t-il, une évolution naturelle et opportune, mais qui risque de provoquer des réactions protectionnistes dans les pays industrialisés.

Un autre groupe a souligné l'intérêt qu'il y a à adopter des orientations et des règles saines en matière de comptabilité et de vérification des comptes, et nombre d'utiles suggestions ont été avancées en vue d'accroître le rôle des IFD dans ce domaine. Ces dernières peuvent en effet contribuer à une divulgation plus complète des informations financières, à l'amélioration des systèmes d'information au service de la gestion, et à la revalorisation des normes professionnelles. Les résultats obtenus par la Banque coréenne de développement depuis 20 ans offrent un exemple de ce qu'il est possible de faire dans ce domaine.

L'intérêt qu'il y a pour les IFD à pratiquer une auto-évaluation systématique a été reconnu par tous les participants, en raison surtout de la fluidité de la conjoncture politico-économique et des tâches et contraintes nouvelles dont il a été question plus haut. Il s'agit pour les IFD de connaître en permanence la situation générale, les besoins et les possibilités, afin de réévaluer en conséquence leurs objectifs, leurs stratégies et leurs modalités de fonctionnement. La discussion a porté notamment sur la façon dont plusieurs IFD, placées chacune dans un milieu différent, s'efforcent de s'acquitter de cette tâche. Le mode d'évaluation des projets de la Banque mondiale a également été examiné: le Système de données sur les sous-projets qu'elle a récemment adopté devrait fournir des informations utiles pour l'évaluation de l'efficacité des projets.

Tout le monde a reconnu que les IFD ont des obligations sociales qui vont plus loin que celles des autres institutions financières. Il reste que les projets assistés doivent satisfaire à des critères financiers et économiques et non pas seulement sociaux. L'art d'harmoniser la faisabilité économique et financière avec les objectifs sociaux d'un projet est une technique essentielle des banques de développement. L'aide des gouvernements et des instances internationales et les préférences qu'ils manifestent permettent, sur le plan financier, la réalisation de nombreux programmes sociaux.

L'ultime objectif des IFD est la recherche et le financement des projets productifs. Chacun de ceux-ci représente pour l'IFD un risque commercial, mais aussi le moyen de réaliser ses visées socio-économiques. L'avantage essentiel que présente le mécanisme des IFD est de permettre l'analyse systématique de la viabilité technique, financière et économique des projets. Les IFD peuvent accroître le nombre et la qualité des projets de plusieurs façons: en examinant les importations courantes pour voir s'il ne serait pas possible d'en remplacer certaines par des productions nationales; en examinant les exportations de matières premières pour leur trouver des possibilités de transformation (valeur ajoutée); en recherchant les ressources naturelles susceptibles d'exploitation; en réalisant des études sectorielles; en fréquentant des hommes d'affaires orientés vers la promotion et en encourageant leur participation à des coentreprises avec les pouvoirs publics ou des partenaires étrangers, ou avec les deux à la fois.

La question des rapports complexes et changeants qui existent entre les stratégies et les politiques des pouvoirs publics et les principes d'action des IFD a été abondamment traitée. Plusieurs cas de pays à économie de marché et de pays à économie planifiée ont été examinés. Il a été admis que les IFD doivent inscrire leur action dans le cadre politique national, mais conserver une certaine indépendance dans leurs décisions courantes. Plusieurs domaines dans lesquels les IFD pourraient prendre des initiatives en vue d'informer les pouvoirs publics ou d'influencer leurs décisions ont été cités. Les IFD doivent se doter de principes d'action précis et établir des rapports périodiques de situation sur leurs stratégies opérationnelles.

Le colloque a été pour les directeurs d'IFD l'occasion unique de se renseigner sur les intérêts financiers de la Suisse et sur l'aide et les crédits qu'elle est en mesure d'accorder aux pays en développement.

Enfin, les représentants des trois organisations régionales d'IFD ont mis au point, pendant le colloque, un programme d'action pour une collaboration à l'échelle du globe. La Banque mondiale et l'ONUDI se réjouissent de cette démarche et espèrent que la nouvelle Fédération mondiale des institutions de financement du développement prendra l'initiative de convoquer et d'organiser les futures réunions mondiales d'IFD.

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم - استلم منها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة ، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу : Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

