



Investir dans les populations rurales

Conseil d'administration
Cent quarante-quatrième session
Rome, 14-15 mai 2025

Les partenariats avec les banques publiques de développement et les institutions financières locales, facteur d'optimisation de l'impact des opérations du FIDA

Cote du document: EB 2025/144/R.11

Point de l'ordre du jour: 4

Date: 24 avril 2025

Distribution: Publique

Original: Anglais

POUR: EXAMEN

Mesures à prendre: Le Conseil d'administration est invité à examiner le contenu du présent document.

Questions techniques:

Pieterneel Boogaard

Directrice générale

Bureau de l'exécution technique

courriel: p.boogaard@ifad.org

Nigel Brett

Directeur

Division production durable, marchés et institutions

courriel: n.brett@ifad.org

Les partenariats avec les banques publiques de développement et les institutions financières locales, facteur d'optimisation de l'impact des opérations du FIDA

I. Introduction

1. Le FIDA reconnaît le rôle croissant que jouent les **banques publiques de développement**¹ dans la réalisation de ses objectifs de développement². Depuis la crise financière mondiale de 2007-2008, ces banques ont évolué et se sont de plus en plus impliquées dans la correction des défaillances du marché et la mobilisation de financements du secteur privé³. Leur collaboration avec les acteurs internationaux s'est intensifiée, notamment grâce à des mécanismes tels que la plateforme des banques publiques de développement agricole (Agri-PDB) hébergée par le FIDA dans le cadre de l'initiative « Finance en commun ». Parallèlement, leur participation au programme de travail du Fonds a gagné en complexité: au lieu de se contenter d'un simple appui financier, elles sont passées à des formes de collaboration plus intégrées, impliquant différents instruments financiers et une contribution à l'élaboration des politiques. Le FIDA travaille essentiellement avec les banques publiques de développement par l'intermédiaire de son programme de travail et sur la base de sa Politique pour des services financiers inclusifs en milieu rural. Ses stratégies institutionnelles, actuelles ou prospectives, soulignent le rôle moteur que joue l'accès des petits exploitants aux financements dans le cadre de la transformation des zones rurales⁴.
2. Compte tenu de ces différents types de collaboration, le FIDA cherche à adopter une vision stratégique des banques publiques de développement et de leur capacité à amplifier l'impact de ses investissements. La question sous-jacente au présent document est de savoir comment le FIDA peut s'associer aux banques publiques de développement pour débloquer davantage de financements en faveur du développement rural. Il s'agit notamment de déterminer quels seraient les modèles et les instruments les plus efficaces pour maximiser l'impact, par quels mécanismes le FIDA pourrait au mieux appuyer les banques en question, et comment impliquer davantage ces dernières dans les domaines thématiques du Fonds. Le présent document contient un état des lieux présentant la situation au FIDA et les dernières études, les leçons à retenir de la plateforme Agri-PDB et d'autres acteurs du développement, puis des recommandations. Il est le fruit d'un travail collaboratif nourri par des consultations menées avec plusieurs experts du FIDA.
3. **Évolution.** Le rôle des banques publiques de développement n'a cessé d'évoluer au cours du siècle dernier. Un grand nombre d'institutions de ce type ont été établies dans les années 1940 et 1950 en vue d'orienter l'investissement public vers des secteurs stratégiques de l'économie, notamment l'industrialisation et l'agriculture. La donne change dans les années 1980 et 1990, en particulier dans les pays en développement, lorsqu'il apparaît que, pour bon nombre d'entre elles, ces banques échouent dans leurs objectifs stratégiques et qu'elles sont qui plus est largement déficitaires, sauf recapitalisation régulière. Ces 20 dernières années, les banques publiques de développement ont été restructurées en collaboration avec les ministères d'exécution, les régulateurs financiers et une nouvelle génération de gestionnaires, le but étant d'en faire des institutions solides, résolument attachées

¹ Voir l'annexe I pour la définition et les caractéristiques des banques publiques de développement visées dans le présent document.

² Voir, par exemple, le [communiqué de presse du FIDA daté du 4 septembre 2023](#).

³ Sachant que les banques publiques de développement des pays du G20 sont surreprésentées dans le total.

⁴ Voir le modèle opérationnel et le cadre de financement associés à la Treizième reconstitution des ressources du FIDA (FIDA13), ainsi que la stratégie du FIDA relative aux opérations avec le secteur privé 2025-2030.

à corriger les défaillances du marché et les inégalités et à mobiliser les investissements du secteur privé, tout en veillant à la viabilité financière de leurs opérations. Malgré ces évolutions, les banques publiques de développement demeurent un ensemble hétérogène du point de vue des capacités (financières et non financières), de la structure institutionnelle et de la gouvernance. Leur rôle dans le développement a par ailleurs suscité un intérêt variable au fil des ans.

II. Contexte

4. **L'intérêt des banques publiques de développement, du point de vue du FIDA.** Les banques publiques de développement comptent pour environ deux tiers des financements officiels de l'agriculture dans le monde⁵. Entre autres rôles indispensables, elles permettent l'existence de marchés financiers viables en milieu rural, du fait de leur mission d'intérêt public axée sur le développement, en proposant des financements concessionnels à plus long terme. Par ailleurs, elles distribuent les ressources nationales et privées, contribuent à l'élaboration des politiques, et sont un véhicule d'évolution structurelle – fonction capitale vue les tribulations du développement international. Compte tenu du rôle de chef de file du FIDA en matière de développement rural et de financement, les banques publiques de développement sont particulièrement bien placées pour contribuer de manière substantielle à combler les déficits de financement, en complétant le rôle d'autres institutions financières et en aidant à catalyser les investissements publics vers les petits exploitants et les populations rurales. La collaboration avec elles peut se faire sous forme de cofinancement ou par des activités de soutien, par exemple de mobilisation ou de financement d'investissements qui profitent au groupe cible du FIDA⁶. Étant donné leur taille et leur rôle, ces banques sont pour le FIDA des interlocuteurs incontournables s'il veut atteindre ses cibles, en particulier concernant son rayon d'action en milieu rural.
5. **Quelques caractéristiques des banques publiques de développement.** En 2022, on comptait 522 banques publiques de développement dans le monde, réparties dans 154 pays. Ensemble, elles détenaient 23 200 milliards d'USD d'actifs et comptaient pour 10 à 12% des financements mondiaux⁷. La majorité d'entre elles sont multisectorielles et couvrent différents secteurs du développement – agriculture, énergie et infrastructures (rurales), petites et moyennes entreprises – moyennant des investissements annuels avoisinant les 1 400 milliards d'USD. Les études confirment que, sur le plan opérationnel, leurs activités sont à l'image de leur mandat social et de leur mission de développement.
6. **Typologie.** Les banques publiques de développement diffèrent considérablement sur le plan de la mission, du modèle, de la taille et du degré de complexité. Dans le cadre du présent document, elles seront subdivisées en fonction de ces paramètres, afin que leurs différences soient prises en compte dans les recommandations. Les banques publiques de développement peuvent être réparties en deux grands types de modèles opérationnels: le modèle de niveau 1, qui consiste à accorder des prêts directs aux utilisateurs finaux, et le modèle de niveau 2, qui consiste à accorder des prêts de gros aux institutions financières locales. On peut en outre les distinguer par missions: les banques spécialisées dans l'agriculture, qui consacrent tout ou partie de leur portefeuille au développement agricole, et les banques à vocation générale, qui se concentrent sur la croissance économique au sens large, souvent en mettant l'accent sur les infrastructures.

⁵ Il s'agit d'une estimation globale qui masque d'importantes variations dans un groupe comprenant des institutions aux mesures et aux degrés de capitalisation très divers. Source: FIDA, 2021, [Le FIDA et ses partenaires annoncent la création d'une coalition pour renforcer le financement de systèmes alimentaires durables et équitables par les banques publiques de développement](#).

⁶ Pour une vue d'ensemble de l'expérience du FIDA et des banques publiques de développement, voir le projet de rapport de la Division production durable, marchés et institutions. *IFAD and PDBs: Global Experience and Way Forward* (Le FIDA et les banques publiques de développement: expérience et perspectives mondiales), Jorma Ruotsi 2021.

⁷ Les banques publiques de développement des pays du G20 (en particulier la Chine) ont un poids prépondérant; elles sont à l'origine d'environ 80% de ces financements.

Enfin, en fonction de leur taille, les banques publiques de développement peuvent être réparties en trois catégories: les microbanques (presque toujours de niveau 1), les petites banques et les grandes banques.

7. **Impact sur le développement.** Compte tenu de leur mandat social et de leur taille, les banques publiques de développement sont des acteurs particulièrement bien placés pour soutenir la croissance, l'impact et la transformation rurale. Les données relatives à leur performance confirment qu'elles accordent des prêts à plus long terme et sont davantage axées sur l'impact que les banques commerciales. Toutefois, certains facteurs limitent leur incidence et leur efficacité⁸.
8. **Principaux types de besoins des banques publiques de développement.** Selon une enquête menée par la plateforme Agri-PDB, les banques membres ont indiqué que leurs besoins les plus urgents concernaient l'assistance technique et le financement. Nombre d'entre elles ont besoin d'une assistance technique pour renforcer leurs capacités institutionnelles (gestion des risques, gouvernance, stratégies de financement novatrices, etc.) ou d'une assistance technique sectorielle pour contribuer à l'établissement d'une réserve de projets susceptibles d'être financés. Elles recherchent également des ressources à l'appui des investissements liés à l'environnement dans le but de lever les obstacles à l'instauration de systèmes alimentaires durables et résilients. Par ailleurs, elles dépendent souvent du financement public et des donateurs pour assurer leur viabilité à long terme, et ont besoin de mécanismes plus efficaces pour mobiliser les investissements du secteur privé⁹. Le renforcement des partenariats avec les institutions internationales et régionales, les échanges entre pairs et l'amélioration des outils de suivi de l'impact sur le développement figurent également parmi leurs principaux types de besoins.

III. Collaboration du FIDA avec les banques publiques de développement¹⁰

9. En général, les banques publiques de développement dont le mandat n'est pas clairement défini ou spécifiquement axé sur l'agriculture peinent à lancer des opérations à l'intention ou à l'usage des petits exploitants agricoles. Ces banques privilégient souvent le financement de projets d'infrastructure.
10. La plupart des projets impliquant des banques publiques de développement qui ont démarré avec de faibles capacités institutionnelles et organisationnelles ont à un moment ou à un autre rencontré des problèmes d'exécution. Certains de ces problèmes peuvent être surmontés par un renforcement des capacités, mais d'autres, tels que l'influence politique, ne sauraient être résolus par la seule formation du personnel. En règle générale, les capacités internes d'une banque publique de développement sont d'autant plus développées que la banque est grande et l'économie du pays avancée.
11. Les lignes de crédit sont l'instrument financier le plus couramment utilisé par le FIDA auprès des banques publiques de développement. L'efficacité de ces lignes et la réactivité des banques bénéficiaires varient en fonction de la taille de ces dernières. Quand les banques sont plus grandes et mieux gérées, le FIDA a plus de mal à poser des conditions ou à imposer des exigences en matière de communication de l'information, car les lignes de crédit pèsent proportionnellement moins lourd dans le bilan des banques en question¹¹. Les lignes de crédit – en particulier celles financées par des ressources plus onéreuses relevant du

⁸ Voir l'annexe I.

⁹ La question de leur capacité à mobiliser davantage d'investissements du secteur privé a été examinée en détail lors des manifestations actuellement consacrées au financement du développement, et elle occupera une place de choix à la quatrième Conférence internationale sur le financement du développement qui se tiendra à Séville du 30 juin au 3 juillet 2025.

¹⁰ On trouvera à l'annexe II une vue d'ensemble et une description plus approfondie des projets antérieurs concernés dans le cadre du programme de prêts et dons du FIDA.

¹¹ Plusieurs exemples, notamment dans le portefeuille pour la région Asie et Pacifique, viennent étayer ce constat.

Mécanisme d'accès aux ressources empruntées (MARE) – sont de moins en moins rentables, surtout lorsqu'elles sont assorties de marges ou de plafonds de taux d'intérêt imposés par les pouvoirs publics¹².

12. Des instruments plus complexes de gestion des risques, tels que les garanties partielles de crédit ou les mécanismes de partage des risques, ont donné des résultats prometteurs, mais ne figurent pas encore en bonne place dans le portefeuille du FIDA. En Éthiopie et au Kenya, et plus récemment au Brésil avec la Banque brésilienne de développement (BNDES), les expériences ont été concluantes et pourraient être transposées ailleurs. Il convient de noter que, dans tous les cas, ces instruments ont été déployés avec des banques plus grandes et bien établies, dotées d'une expertise interne importante et de solides capacités financières. La BNDES fait figure d'exception, car c'est la première banque publique de développement avec laquelle le FIDA a pu collaborer directement¹³ et mobiliser un cofinancement auprès d'autres sources de financement, dont le Fonds vert pour le climat (FVC).
13. De précédents travaux analytiques ont mis en évidence la plus grande efficacité des modèles de niveau 2, dans lesquels les banques publiques de développement rétrocèdent des prêts à des institutions financières locales (« prêts de gros »)¹⁴. L'expérience du FIDA corrobore cette conclusion; la plupart des projets menés avec des banques de niveau 2 ont donné d'excellents résultats sur le plan du rayon d'action et des taux de décaissement ou d'utilisation des fonds (notamment au Bangladesh, en Éthiopie et en Inde).
14. Il est difficile de tirer des conclusions définitives sur l'incidence de l'assistance technique ou du renforcement des capacités dans le cadre de la collaboration avec les banques publiques de développement. Le renforcement des capacités n'est pas toujours la solution aux problèmes de capacités internes des banques, et s'accompagne trop rarement d'examens ex post des compétences qui permettraient d'en déterminer l'efficacité. La plupart des études soulignent l'importance du renforcement des capacités, mais ce constat repose rarement sur des éléments probants rigoureux¹⁵. Aider les banques de niveau 1 à élargir leur périmètre reste une tâche difficile, même lorsque des financements et une assistance technique sont mis à leur disposition¹⁶. Les banques de niveau 2 qui proposent des activités de renforcement des capacités aux institutions financières locales avec lesquelles elles travaillent ont généralement mené à bien les formations prévues, mais ne disposent pas toujours d'une évaluation rigoureuse de l'impact obtenu sur les compétences et la performance de leurs partenaires¹⁷. Malgré ces limites, l'assistance technique reste un levier essentiel pour optimiser la portée et la performance des banques publiques de développement, compte tenu

¹² Il convient de noter que tout instrument financier présente certaines limites lorsque la banque publique de développement n'a pas un modèle opérationnel adapté au secteur visé. C'est pourquoi il est important de coupler les instruments financiers à une assistance technique, destinée à aider la banque à adapter son modèle opérationnel aux spécificités des participants au projet.

¹³ Le FIDA a modifié ses statuts pour pouvoir effectuer des transactions directes avec la BNDES.

¹⁴ Voir, entre autres, Jorma Ruotsi, 2021. *IFAD and PDBs: Global Experience and Way Forward*, projet de rapport de la Division production durable, marchés et institutions. Si les banques publiques de développement peuvent avoir du mal à proposer des prêts directs (niveau 1) en raison des coûts et des efforts liés à l'établissement de nouveaux mécanismes de prestation, l'octroi de prêts de gros (niveau 2) permet de déléguer la fonction de mise en relation aux institutions financières locales (parfois aux grandes coopératives) qui sont déjà capables de nouer contact avec les clients au moyen des mécanismes en place.

¹⁵ Voir, entre autres, Jorma Ruotsi, 2021; *IFAD and PDBs: Global Experience and Way Forward*. projet de rapport de la Division production durable, marchés et institutions; Vignano, Laura 2021. *The role of finance and public development banks in promoting sustainable agriculture around the world*.

¹⁶ Pour toute banque, les opérations à distance portant sur de petits montants exercent une pression sur les marges, ce qui dissuade les banques.

¹⁷ L'expérience du FIDA sur le terrain montre que l'assistance technique est plus efficace lorsqu'elle s'inscrit dans la stratégie globale de la banque publique de développement (telle qu'approuvée par sa direction) et qu'elle contribue à faire progresser le modèle opérationnel et le niveau de rentabilité, conformément au plan d'activité établi. Les interventions financières seules, sans assistance technique, ont moins de chances d'aboutir à des changements notables.

des différentes contraintes organisationnelles et fonctionnelles auxquelles elles font face.

15. Concernant l'aide à fournir aux efforts de durabilité des banques publiques de développement, le FIDA n'en est qu'à ses premiers balbutiements¹⁸. L'intérêt que ces banques ont manifesté pour les enjeux liés à la durabilité est notamment motivé par l'existence de financements (souvent subventionnés) destinés à appuyer de tels efforts. Dans le portefeuille du FIDA, l'information concernant l'environnement suscite l'intérêt des bailleurs de fonds. Les banques publiques de développement sont de plus en plus nombreuses à détenir une accréditation auprès de fonds climatiques (comme le Fonds vert pour le climat), ce qui peut contribuer à mettre cet enjeu en valeur¹⁹.
16. Dans le cadre de son programme de travail, l'intérêt d'un partenariat avec le FIDA pour une banque publique de développement réside généralement moins dans le volume que dans le potentiel d'innovation, d'amélioration et d'impact. Grâce aux connaissances techniques dont il dispose dans le domaine bancaire, le FIDA peut contribuer à pallier les insuffisances sur le plan opérationnel et à consolider les modèles d'activité des banques publiques de développement – notamment pour ce qui est des produits financiers, de la gestion du risque et de l'établissement de partenariats – de manière que les besoins des groupes cibles du Fonds soient pris en compte. L'approche adoptée par le FIDA en matière de ciblage peut aider ces banques à atteindre de nouveaux participants aux projets, tandis que la mobilisation de ses réseaux peut faciliter leur accès à de nouvelles sources de financement.
17. Établie en 2021 et hébergée par le FIDA, la plateforme Agri-PDB, qui rassemble 139 banques publiques de développement et 8 réseaux régionaux répartis dans 96 pays, a pour vocation de stimuler l'investissement en faveur du développement agricole et rural. Ses activités s'articulent autour de trois grands piliers – diffusion des connaissances, renforcement des capacités, et promotion de systèmes alimentaires respectueux de l'environnement et inclusifs – et comprennent notamment les échanges entre pairs, la formation aux outils innovants tels que l'outil de cartographie sur l'adaptation, la biodiversité et le carbone (ABC-Map), ainsi que des séminaires internationaux en ligne²⁰.

Encadré 1

Plateforme Agri-PDB: cartographier les besoins de la banque publique de développement du Malawi

Dans le cadre du Programme d'investissement en faveur de la résilience des moyens d'existence et de la bonne santé des sols dans les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ILSA), financé par l'Union européenne, une collaboration a été mise en place entre la plateforme Agri-PDB et la Malawi Agriculture and Industrial Investment Corporation (MAIIC) en vue d'intégrer les solutions agroécologiques au périmètre d'activités de la banque.

Grâce à cette intervention, la MAIIC viendra renforcer l'écosystème financier qui concourt à la transformation durable du monde agricole, simplifier la prise de décision, et garantir la prise en compte des solutions fondées sur la nature lors de l'octroi de crédits aux exploitants et aux petites entreprises. Cette première mission d'inventaire a été menée avec la participation du Programme des Nations Unies pour le développement, de l'Agence allemande de coopération internationale, du Groupe de la Banque mondiale, ainsi que des délégations des bureaux de pays du FIDA et de l'Union européenne au Malawi. En complément, un plan d'action a été élaboré par l'équipe pour faire en sorte que les besoins de la MAIIC soient satisfaits. La mission a permis de dégager des orientations à suivre qui permettront de stimuler le financement en faveur de l'agroécologie au Malawi.

¹⁸ Projet pour le bassin du Balsas – réduction de la vulnérabilité climatique et des émissions grâce à des moyens d'existence durables, projet en cours au Mexique, se poursuit de manière satisfaisante (voir l'annexe II).

¹⁹ L'un des principaux constats ayant émergé du Sommet Finance en commun de 2024, organisé en marge du G20, a été l'appel conjoint à faciliter l'accès des pays les moins avancés – notamment des petits pays particulièrement exposés à la variabilité climatique – aux différents instruments offerts par les fonds internationaux pour le climat.

²⁰ En 2024, la plateforme a repris le dialogue entamé précédemment, notamment avec les banques nationales de développement, et a accueilli de nouveaux membres issus de régions diverses, amplifiant ainsi son impact et sa portée. Parmi les principaux partenariats établis, on peut citer la contribution de 2,3 millions d'EUR octroyée par la Commission européenne en appui à des projets agroécologiques, ainsi que les collaborations prévues par l'Agence française de développement (AFD) (1 million d'EUR) et par le FIDA (1 million d'USD), une mobilisation qui témoigne de la ferme volonté de promouvoir l'adoption de pratiques durables dans le secteur agricole.

18. La plateforme a également été un porte-voix majeur des systèmes alimentaires durables lors de forums mondiaux comme la Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques de 2024 (COP 29) et le Sommet Finance en commun, ainsi qu'à l'occasion des travaux préparatoires de la quatrième édition de la Conférence internationale sur le financement du développement, qui se tiendra cette année. Ce rôle place ainsi les banques publiques de développement en fers de lance du développement rural et de l'action menée pour atteindre les objectifs de durabilité. En hébergeant cette plateforme, le FIDA met un outil précieux à la disposition de la communauté du financement du développement, mais il contribue également à la concrétisation des investissements qui visent à faire reculer la pauvreté²¹.

IV. Enseignements tirés et observations

19. Divers organismes de développement travaillent de longue date avec les banques publiques de développement. L'Agence française de développement (AFD) a apporté son concours actif aux banques publiques de développement en vue de faire progresser le développement rural. Ces collaborations ont permis de dégager des conclusions et des enseignements d'une importance déterminante. L'AFD est par ailleurs un partenaire clé de la plateforme Agri-PDB. L'établissement de partenariats stratégiques est fondamental si l'on souhaite produire un impact: l'union des atouts et des connaissances des diverses parties prenantes est généralement riche d'enseignements²².
20. Pour favoriser l'efficacité des stratégies de développement, d'autres acteurs de premier plan privilégient l'utilisation de mécanismes d'évaluation rigoureux. Ils soulignent également le rôle essentiel que jouent les capitaux privés dans les initiatives de développement rural, précisant que les projets qui tirent parti de la participation du secteur privé présentent souvent un taux de réussite plus élevé²³.
21. **Potentiel du modèle de niveau 2.** Les études consacrées au rôle des banques publiques de développement et des établissements bancaires qui recourent aux solutions technologiques de vérification des antécédents pour étayer l'octroi de crédits ont mis en évidence que l'évaluation tend à déboucher sur une sous-allocation des crédits si le coût de ces solutions est élevé. Les banques sous-estiment en effet le bénéfice des projets financés²⁴. Selon les auteurs, l'octroi de prêts à taux bonifiés aux banques commerciales ou la mise en place de garanties de crédit par les banques publiques de développement pourraient contribuer à pallier ces carences, un avis qui rejoint le constat effectué par le FIDA selon lequel les modèles de niveau 2 tendent à produire de meilleurs résultats.

V. Pistes d'action à envisager par le FIDA

22. La présente section expose certaines pistes d'action que le FIDA pourrait envisager de suivre dans le cadre de sa collaboration avec les banques publiques de développement. Ces propositions revêtent un intérêt particulier pour le programme de prêts et dons du Fonds, étant donné que celui-ci encadre la quasi-totalité des collaborations établies avec les banques publiques de développement. L'approche globale en matière de conception devrait être harmonisée avec les politiques et

²¹ Voir également les débats concernant les biens publics mondiaux menés par le Groupe de travail sur le développement du G20. Ce rôle de chef de file élargit également les possibilités de cofinancement avec les banques publiques de développement et consolide la position du FIDA en tant que partenaire de confiance aux niveaux mondial, régional et national. Fort de cette dynamique, le FIDA prévoit de présenter au Secrétariat de Finance en commun une proposition visant à mettre en lumière les résultats obtenus par la plateforme Agri-PDB – notamment des activités de formation et des échanges entre pairs – afin d'accroître encore la visibilité de la plateforme et son impact lors du prochain sommet.

²² La collaboration que l'AFD poursuit avec des établissements comme la Banque mondiale a démontré que la mise en commun des ressources et des savoir-faire techniques peut dynamiser sensiblement les initiatives de développement rural. Par ailleurs, la base de données créée par l'AFD, qui brosse un inventaire complet des banques publiques de développement, offre des informations précieuses sur l'écosystème qu'elles composent à l'échelle mondiale.

²³ Voir également le 17^e rapport d'évaluation de la Banque de développement KfW.

²⁴ Voir *Public Development Banks and Credit Market Imperfections*, Eslava et Freixas, 2016 (Banque mondiale).

directives existantes du FIDA, notamment la Politique en matière de services financiers inclusifs en milieu rural et les directives connexes²⁵.

23. Avant toute chose, il conviendrait que le FIDA fasse le point sur les aspects pour lesquels l'impact pourrait être amplifié ou renforcé. Dans les pays où les activités des banques publiques de développement sont soumises à d'importantes contraintes réglementaires, celles-ci devraient être prises en compte dans la conception des projets. La portée et l'impact actuels de ces banques devraient être examinés, et les causes des éventuelles lacunes, établies. Afin de comprendre le modèle des banques de développement, ainsi que leur mission, leur historique de résultats et leur niveau de maturité, notamment au regard des freins précédemment évoqués, on appliquera la typologie adoptée dans le présent document²⁶.
24. Du point de vue de la mission, la collaboration du FIDA avec les banques publiques de développement agricoles est, de manière générale, pertinente. La collaboration avec les banques publiques de développement généralistes pourrait quant à elle être axée sur des partenariats visant des investissements infrastructurels ou sur les prêts aux petites et moyennes entreprises. Le Fonds pourra apporter un savoir-faire essentiel dans des domaines tels que la stratégie, la proposition de valeur, le renforcement des capacités internes et la conception de produits financiers aux banques publiques de développement généralistes pour lesquelles le développement du crédit agricole représente un intérêt stratégique.
25. S'agissant des banques publiques de développement agricole, tous segments confondus (micro, petites et grandes), le processus d'inventaire et de planification des collaborations pourrait être amorcé par le recensement des besoins et des demandes spécifiques des banques publiques de développement, ce qui permettrait de mieux prendre en compte les difficultés opérationnelles et les points de blocage. Le FIDA pourrait recenser les approches et les interventions éprouvées qui seraient susceptibles de répondre aux besoins relevés par chaque banque publique de développement. Compte tenu des meilleures performances relevées pour les banques publiques de développement de niveau 2, il conviendrait que le Fonds collabore en priorité avec ces établissements, ceci afin d'élargir la portée et l'impact.
26. En ce qui concerne des microbanques publiques de développement (qui relèvent généralement du niveau 1), il aurait lieu d'établir à leur intention un ensemble de conditions minimales à satisfaire pour l'obtention d'un appui financier. Si ces conditions ne sont pas remplies, le FIDA pourra se dispenser de tout engagement financier et privilégier l'apport d'une assistance technique qui viserait à consolider la banque concernée.
27. Plus spécifiquement, pour les micro et les plus petites banques publiques de développement, toute collaboration financière devrait être assortie d'une assistance technique afin de maximiser les chances de produire un impact. Dans le cas des banques publiques de développement de niveau 2, il serait également envisageable de rapprocher les institutions financières locales apparentées en vue d'une action coordonnée et d'une mise en commun des connaissances.
28. S'agissant des petites et des grandes banques publiques de développement, il conviendrait de privilégier les instruments d'atténuation des risques, l'objectif étant d'améliorer l'efficacité de l'effet de levier sur leur bilan et d'accroître le niveau de cofinancement. Le FIDA pourrait jouer un rôle plus actif dans l'appui apporté aux banques publiques de développement pour mobiliser des fonds auprès d'autres

²⁵ Si ces recommandations venaient à être intégrées, en totalité ou en partie, à une stratégie ou à un document d'orientation, celles-ci relèveraient du domaine du FIDA consacré à la finance rurale.

²⁶ L'annexe III présente une description plus approfondie des recommandations par type de segment. Par souci de concision, ces descriptifs ont été omis du corps du texte. On trouvera à l'annexe I une liste des principaux facteurs qui limitent l'impact et l'efficacité des banques publiques de développement.

sources de financement; la multiplication des financements consacrés à la résilience climatique laisse notamment entrevoir des perspectives encourageantes.

29. S'agissant des grandes banques publiques de développement, on peut envisager de concevoir des instruments innovants ou plus complexes qui leur permettraient d'accroître l'effet de levier sur leur bilan et d'attirer un volume d'investissements privés plus important²⁷. Le FIDA pourrait jouer un rôle d'intermédiaire, en facilitant l'adoption de solutions fondées sur la technologie (pour le suivi du portefeuille, par exemple) ou en fédérant les partenaires financiers dans le cadre de son rôle d'« Assembleur de financements ».
30. En interne, il importe que le FIDA puisse avoir et proposer des compétences solides et adaptées. Dans certains domaines, le Fonds compte une longue expérience à son actif; dans d'autres, il n'a développé ses capacités que plus récemment. Si les recommandations formulées dans la présente section étaient intégrées – en totalité ou en partie – à la Politique pour des services financiers inclusifs en milieu rural et aux directives connexes, il serait nécessaire de mobiliser des ressources supplémentaires et de définir simultanément des mesures concrètes et précises afin que le FIDA soit pleinement en mesure d'apporter l'appui et l'expertise proposés.
31. La plateforme Agri-PDB pourrait demeurer le point de convergence de divers acteurs, notamment les banques publiques de développement, les gestionnaires d'actifs et les investisseurs du secteur privé, et constituer un point d'appui permettant de mettre en commun les connaissances techniques et de recenser les lacunes en matière de capacités internes qui ont été évoquées précédemment.

VI. Questions à débattre

32. Quels exemples utiles à la collaboration entre le FIDA et les banques publiques de développement les États membres retiennent-ils de leur collaboration avec ces banques?
33. Comment le FIDA pourrait-il mettre davantage l'accent sur la mobilisation de capitaux privés en faveur des banques publiques de développement? Y-a-t-il d'autres perspectives en germe dans la capacité du FIDA à nouer des rapports directs avec ces banques, par exemple l'élaboration de normes ou l'utilisation de ses réseaux pour faciliter l'accès à de nouvelles sources de financement?
34. Quels autres instruments ou types d'assistance le FIDA pourrait-il fournir pour renforcer sa collaboration avec la communauté des banques publiques de développement en vue d'encourager les investissements dans la transformation rurale?

²⁷L'alignement sur la Stratégie relative aux opérations avec le secteur privé 2025-2030, récemment actualisée, et sur le mécanisme de financement de la transformation rurale (à venir) est également primordial.

Banques publiques de développement: définitions et caractéristiques

1. Les banques publiques de développement forment un groupe hétérogène d'institutions. Selon la définition que l'on trouve sur le site Web de l'initiative [Finance en commun](#), elles partagent quatre grandes caractéristiques: i) elles jouissent d'un statut juridique indépendant et d'une autonomie financière; ii) elles sont contrôlées ou soutenues par l'administration centrale ou locale; iii) elles exécutent un mandat public en cherchant à pallier les défaillances du marché; iv) elles ne se livrent pas à des activités commerciales, ne proposent pas de comptes bancaires aux particuliers, ni ne font de crédit à la consommation. Une autre distinction importante concerne leur portée opérationnelle. On compte trois types de banques publiques de développement:
 - i) Les **banques mondiales**, qui comprennent les banques multilatérales de développement (comme la Banque mondiale) et les institutions bilatérales de financement du développement dotées d'un mandat mondial (comme l'Agence française de développement ou la banque de développement KfW);
 - ii) Les **banques régionales**, comme la Banque africaine de développement, la Banque asiatique de développement, la Banque interaméricaine de développement et la Banque islamique de développement;
 - iii) Les **banques nationales**, généralement basées dans des pays membres du FIDA et axées principalement sur les investissements intérieurs.
2. Aux fins du présent document, les banques concernées sont celles de la troisième catégorie, à savoir les banques nationales de développement, car c'est avec elles que le FIDA collabore directement pour produire un impact sur le terrain.
3. De précédents travaux de recherche sur les banques publiques de développement ont mis en évidence l'importance des prêts de gros, grâce auxquels elles accordent des crédits à des institutions financières locales de plus petite taille. Sur la base de ce constat, on examinera dans le présent document le rôle des institutions financières locales lorsqu'elles travaillent avec ce type de banques.
4. Parmi les banques publiques de développement qui sont membres de la Plateforme Agri-PDB hébergée par le FIDA, 35% de leur portefeuille concerne l'agriculture. Certaines études en cours de publication, menées pour le compte du FIDA, font ressortir que les fonds issus des banques publiques de développement sont la troisième source de financement de la transformation rurale, ce qui représentait 160 milliards d'USD en 2022, soit plus ou moins autant que l'aide publique au développement, les institutions financières internationales et le secteur du microfinancement réunis. En outre, des recherches effectuées par l'Agence française de développement mettent en avant le rôle crucial des banques en question dans le financement de systèmes agricoles durables, puisque 66% du financement du secteur agricole mondial provient de banques publiques.
5. Les banques publiques de développement proposent des crédits à plus longue durée, réinvestissent une plus grande part de leurs bénéfices (96%, contre 70% pour les banques commerciales), présentent des ratios d'endettement plus faibles (71%, contre 87% pour les banques commerciales) et ont tendance à avoir des marges bénéficiaires plus basses et des ratios de prêts improductifs plus élevés que les banques commerciales²⁸.

²⁸ La plupart des données ici évoquées proviennent de Xu *et al.*, 2021. *What are Public Development Banks and Development Financing Institutions? – Qualification Criteria, Stylized Facts and Development Trends*. China Economic Quarterly International, volume 1, numéro 4: 271-294

6. La typologie appliquée dans le présent document est conforme aux critères et aux groupements établis par la Plateforme Agri-PDB en 2023. La classification originale comprend cinq catégories de banque en fonction du total de l'actif:
 - i) Micro (actif inférieur à 500 millions d'USD, soit 37% des 449 banques publiques de développement);
 - ii) Petite (entre 500 millions et 20 milliards d'USD, soit 47% des banques);
 - iii) Moyenne (entre 20 milliards et 100 milliards d'USD, soit 10% des banques);
 - iv) Grande (entre 100 milliards et 500 milliards d'USD, soit 4% des banques);
 - v) Méga (plus de 500 milliards d'USD, soit 2% des banques).
7. Étant donné que les banques des catégories « moyenne », « grande » et « méga » représentent une part relativement faible du nombre total (et une part importante de l'actif total), elles ont été regroupées aux fins du présent document dans la catégorie des « grandes banques » et comptent pour 16% du total des banques. Il convient également de noter que les banques publiques de développement à visée agricole ont tendance à être plus petites que celles à visée générale et sont donc surreprésentées parmi les microbanques et les petites banques. La catégorie des mégabanques détient une part énorme de l'actif total (65%). Il est important de garder à l'esprit que toute banque publique de développement peut posséder des caractéristiques relevant de plusieurs catégories. C'est pourquoi, au stade de l'élaboration des interventions, il reste primordial d'adapter l'approche au contexte et à la complexité de la banque en question.
8. Plusieurs facteurs limitent l'impact et l'efficacité des banques publiques de développement. Premièrement, celles qui ont un mandat de développement plus général peuvent, à l'instar des banques commerciales, n'être guère motivées à proposer leurs services aux segments mal desservis de la population rurale. Deuxièmement, le contrôle des banques par les pouvoirs publics pourrait interférer avec les décisions en matière de gouvernance ou de crédit. Troisièmement, la prise de risques plus importants ou inconsidérés pourrait entraîner de mauvais résultats et exiger ainsi l'intervention du secteur public. Quatrièmement, les petites banques publiques de développement peuvent avoir du mal à établir les réseaux de distribution et de communication nécessaires pour atteindre efficacement les populations cibles rurales. Cinquièmement, l'octroi de capitaux à des conditions concessionnelles risque d'évincer les financements commerciaux ou privés, ce qui pourrait entraîner une mauvaise allocation de ressources pourtant limitées. Sixièmement, de nombreux pays ont élaboré des politiques ou des règlements qui concernent expressément les banques publiques de développement; lorsque ces textes limitent la marge de manœuvre opérationnelle, ils ont souvent des effets considérables sur la performance et la viabilité financière.
9. Certaines observations formulées à la section précédente ont été analysées dans le cadre de précédentes études du FIDA. Le tableau ci-dessous présente les principales conclusions d'une étude conduite en 2021.

Encadré 1

Principales conclusions tirées de l'étude rétrospective réalisée en 2021 par la Division production durable, marchés et institutions sur les banques publiques de développement dans le cadre du programme de travail²⁹

- Les prêts fondés sur la ligne de crédit, appuyés par une assistance technique, sont clairement la modalité de partenariat la plus répandue.
- Les prêts de gros (niveau 2) par l'intermédiaire d'institutions de microfinance et de coopératives de crédit, entre autres entités, sont bien plus efficaces à des fins d'inclusion que les prêts directs aux emprunteurs finaux par les banques publiques de développement (niveau 1).
- Les services d'appui non financiers, en particulier le renforcement des capacités, sont extrêmement importants, mais dépendent en grande partie des financements des donateurs.
- De nombreuses banques publiques de développement nationales manquent de capacités en ce qui concerne les aspects généraux des opérations bancaires, la gestion des risques et surtout les méthodes de financement novatrices. Ces lacunes restent un obstacle majeur à la réussite, à la croissance et à la durabilité.
- La capacité des banques publiques de développement nationales de lever des fonds à l'échelle internationale et auprès du secteur privé varie considérablement d'un pays à l'autre. De nombreuses banques publiques de développement dépendent toujours en grande partie des transferts directs des gouvernements pour effectuer leurs opérations.
- Dans le cadre des projets entre le FIDA et les banques publiques de développement nationales, les investissements dans la résilience climatique sont rares.
- Un très petit nombre des banques publiques de développement examinées disposent de capacités ou de systèmes internes leur permettant d'étudier l'impact sur le développement.

Remarque: d'après un examen non exhaustif de quelque 15 projets du FIDA.

²⁹ *IFAD and PDBs: Global Experience and Way Forward* (Le FIDA et les banques publiques de développement: expérience et perspectives mondiales), Jorma Ruotsi, 2021.

Présentation détaillée des projets conduits par le FIDA avec des banques publiques de développement

1. Deux des premières interventions du FIDA menées en Afrique australe avec des banques publiques de développement nationales illustrent la difficulté de mettre en œuvre ce genre d'initiatives. La première, le Projet de commercialisation et de crédit agricoles, exécuté au Lesotho de 1980 à 1988, a été conduit en partenariat avec la Banque de développement agricole du Lesotho dans l'optique de proposer des crédits aux petits exploitants au moyen de prêts directs. Le FIDA a financé une ligne de crédit, a contribué à l'extension du réseau d'agences de la banque et a formé son personnel pour faire de cette institution le principal fournisseur de crédit agricole. Le second, le Programme d'appui au financement rural, mené de 2003 à 2013 au Mozambique, a fait participer le *Fundo de Apoio à Reabilitação da Economia* (FARE), fonds public relevant du Ministère de l'agriculture et du développement rural. Il était chargé d'accorder des lignes de crédit aux institutions de microfinance rurales et de soutenir leur développement par des dons, dans le cadre du Mécanisme d'innovation et d'élargissement du programme.
2. Les deux projets ont connu des difficultés liées à un manque de capacités institutionnelles. La Banque de développement agricole du Lesotho s'est heurtée à une portée insuffisante, à des coûts de transaction élevés et à un recouvrement des prêts trop faible. De surcroît, la performance a été affectée par l'absence de comptes séparés pour les fonds du FIDA et par une gestion des risques insuffisante. L'accumulation de ces problèmes s'est traduite par la faillite de la banque et son insolvabilité dans les années 1990. Au Mozambique, le FARE a rencontré des difficultés en termes de capacités du personnel, de systèmes opérationnels et de contrôles. Par ailleurs, la sélection des institutions de microfinance ayant manqué d'efficacité, ce fonds a aussi dû faire face à des suspensions de contrat, à des défauts d'exécution anormalement nombreux et, finalement, à une suspension du financement de la part du FIDA et de la Banque africaine de développement.
3. En Afrique de l'Est, les interventions financées par le FIDA ont donné de meilleurs résultats. Entre 2010 et 2019, le Programme de diffusion des innovations et techniques financières en milieu rural (PROFIT) mené au Kenya a soutenu un partenariat porteur de changements profonds entre le FIDA, l'*Agricultural Finance Corporation* (AFC) et le Gouvernement kényan. Dans ce cadre, un mécanisme de partage des risques mis en œuvre par l'intermédiaire du Trésor national a permis à l'AFC d'accorder des prêts à des petits exploitants ruraux, des microentreprises et des petites et moyennes entreprises (PME) pour un montant de 23,7 millions d'USD, avec un ratio de levier de 6,4 et une portée supérieure de 57% aux objectifs. Grâce à l'assistance technique fournie par l'Alliance pour une révolution verte en Afrique, l'AFC a pu concevoir des produits financiers innovants, garantis d'un accès élargi des femmes, des jeunes et des coopératives. Ce fructueux programme a contribué à la création du Mécanisme national de garantie de crédit destiné aux microentreprises et aux petites et moyennes entreprises, ainsi qu'à l'élaboration d'un dispositif de financement vert dans le cadre du projet de Mécanisme en faveur de l'inclusion financière dans les zones rurales du Kenya.
4. En Éthiopie, le Programme d'intermédiation financière rurale (RUFIP), en cours depuis 2003, est organisé en trois phases; il s'agit d'un des investissements majeurs du FIDA en matière de finance rurale. Géré par la Banque de développement d'Éthiopie, ce programme vise à renforcer des capacités des institutions de microfinance et des coopératives d'épargne et de crédit rurales tout en offrant des lignes de crédit substantielles. Dotée d'un budget de 88,73 millions d'USD, la phase I (RUFIP I, 2003-2011) a donné de bons résultats: les objectifs de portée ont été dépassés et une culture de l'épargne a été créée au sein des communautés rurales. La phase II (RUFIP II, 2011-2020), mieux dotée

(248 millions d'USD), a vu sa ligne de crédit pleinement mise à profit, mais a essuyé des critiques pour avoir privilégié les grandes institutions de microfinance sur les petites coopératives d'épargne et de crédit rurales. Lancé en 2020, RUFIP III, qui dispose d'un budget de 305,7 millions d'USD, adopte une approche plus diversifiée, fondée notamment sur les garanties de crédit, le crédit-bail et le financement des filières. L'objectif global du programme est d'atteindre 13,5 millions de clients en mettant l'accent sur l'inclusion financière des pauvres en milieu rural. Les 650 millions d'USD investis au total ont conduit à des améliorations sensibles, mais les enseignements tirés des premières phases traduisent la nécessité d'un ciblage plus équilibré et d'une amélioration des systèmes de suivi.

5. Au Viet Nam, l'action du FIDA pour améliorer les services financiers ruraux a d'abord pris la forme de lignes de crédit au niveau provincial, mises en œuvre par des banques de développement d'État, notamment la Banque vietnamienne pour les politiques sociales et, ultérieurement, la Banque vietnamienne pour l'agriculture et le développement rural. Bien que ces initiatives aient eu des effets positifs, notamment en atteignant les emprunteurs pauvres et quasi pauvres dans certaines provinces, des problèmes persistants sont apparus. La réticence de la Banque vietnamienne pour l'agriculture et le développement rural à prêter aux petits exploitants et à des groupes informels, couplée à des marges de rétrocession non rentables en raison des taux d'intérêt fixés par l'État, a pesé sur l'efficacité de ces lignes de crédit. Le FIDA a ainsi réorienté son action à la fin des années 2000, soutenant alors la création d'institutions de microfinance provinciales comme le Fonds de développement pour les femmes, qui a permis d'atteindre efficacement les femmes rurales à faible revenu par le biais de groupes d'épargne et de crédit communautaires. Ces derniers temps, le Viet Nam se montrant moins dépendant des financements internationaux et l'accent étant mis sur des initiatives à visée environnementale, le programme d'options stratégiques pour le pays du FIDA (2019-2025) a proposé la création d'une stratégie nationale d'inclusion financière pour soutenir des opérations de financement de la résilience climatique. Cette initiative est susceptible de faire participer une banque publique de développement ou une banque commerciale engagée en tant qu'institution hôte pour des prêts de gros et un renforcement des capacités³⁰.
6. En Inde, deux expériences très différentes illustrent combien la mobilisation peut varier d'une banque publique de développement à l'autre, y compris au sein d'un même pays. Le Programme d'appui à l'initiative nationale de microfinancement (NMSP, 2000-2009) illustre l'importance du rôle des banques publiques de développement dans les initiatives du secteur financier soutenues par le FIDA. Ce programme a été mis en œuvre par la Banque indienne de développement des petites industries (SIDBI), acteur clé du développement de la microfinance, le FIDA ayant octroyé un prêt de 22,2 millions d'USD. Grâce au financement du FIDA, au financement de contrepartie de la SIDBI et à un don du Département du développement international (DFID), le projet a été exécuté avec efficacité et a atteint ses principaux objectifs, le prêt du FIDA ayant été décaissé à 100% et le don du DFID, à 96%. L'opération a été saluée pour les flux financiers substantiels des institutions du secteur formel vers les institutions de microfinance qui en ont résulté. À la fin du programme, la SIDBI avait soutenu plus de 11 millions de clients à faible revenu par l'intermédiaire de 130 institutions de microfinance, résultats qui font de ce projet du FIDA l'un des plus performants au monde. Cette réussite démontre l'intérêt de prendre exemple sur le modèle de ce programme, avec la SIDBI comme partenaire principal.
7. Après le programme NMSP, le secteur indien de la microfinance a dû faire face à plusieurs problèmes, notamment des difficultés liées à la protection des clients et

³⁰ De fait, plusieurs projets en cours ou à venir au Viet Nam visent à faire participer les banques publiques de développement au financement d'investissements dans l'agroforesterie et l'adaptation aux changements climatiques.

aux cadres réglementaires, qui se sont soldés par une crise du secteur entier en 2010. Le Programme d'autonomisation des femmes et d'amélioration de leurs moyens d'existence dans les plaines de la moyenne vallée du Gange, ou WELP, mis en œuvre de 2006 à 2015 par la Banque nationale pour l'Agriculture et le développement rural (NABARD), illustre bien cette situation. L'objectif était d'autonomiser les femmes par le biais de groupes d'entraide et d'une formation à la finance, mais des retards ont été enregistrés en raison du manque de capacités des organismes de mise en œuvre initialement retenus et d'une mobilisation lente de la NABARD. À mi-parcours, le projet montrait une sous-performance ainsi qu'une utilisation insuffisante des fonds, ce qui a entraîné son arrêt prématuré en 2015. Depuis lors, le FIDA a réduit sa dépendance à l'égard des banques publiques de développement en Inde, préférant les modèles financiers communautaires, considérés comme plus efficaces pour permettre aux populations rurales d'accéder aux services financiers.

8. Au Bangladesh, le FIDA a mené une vaste collaboration avec la Fondation Palli Karma-Sahayak (PKSF), institution publique, pour mettre en œuvre des initiatives de microfinance à grande échelle dans le cadre de son portefeuille d'investissement, qui s'élève à 2,5 milliards d'USD dont 970 millions d'USD issus du Fonds lui-même. Créée en 1990, la PKSF est devenue une institution de premier plan dans le développement rural au Bangladesh, proposant non seulement des prêts de gros par le biais de son réseau de 278 institutions de microfinance partenaires et 11 100 agences, mais aussi des prestations de renforcement des capacités, de transfert de technologie, de micro-assurance et de développement des filières. Les évaluations réalisées par le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA ont montré que l'action de la PKSF était efficace pour répondre aux besoins des populations rurales pauvres, y compris les plus démunies et les femmes à faible revenu, et contribuait également à une croissance durable du secteur de la microfinance au Bangladesh. En 2015, les interventions conduites par la PKSF avaient atteint 600 000 ménages et microentrepreneurs, s'illustrant par une diversification dans les produits innovants proposés et par une action de renforcement des capacités, gage d'une viabilité à long terme du secteur.
9. Au Mexique, le Projet pour le bassin du Balsas – réduction de la vulnérabilité climatique et des émissions grâce à des moyens d'existence durables permet de développer le financement vert grâce à une collaboration entre le FIDA et une banque publique de développement engagée. Destiné à améliorer la résilience climatique, la productivité et les moyens d'existence dans le bassin du Balsas, il comprend plusieurs composantes: renforcement de la gouvernance climatique, investissement en faveur d'écosystèmes et de filières résilients, développement de systèmes d'information climatique et de suivi. Le partenaire clé du FIDA dans cette opération, le Fonds mexicain d'aide aux entreprises agro-industrielles et aux pêcheries (FIRA), principale institution de financement agricole du pays, s'est imposé comme chef de file dans ce domaine en adoptant une approche complète en matière environnementale, sociale et de gouvernance, et en émettant des obligations vertes certifiées par l'Initiative pour les obligations climat, qui ont permis le financement de projets dans l'agriculture, la foresterie et l'énergie solaire à hauteur de plus de 400 millions d'USD depuis 2018. L'avancement de ce projet lancé en 2022 a été jugé satisfaisant. En 2024, le FIDA a parrainé une étude conduite par le FIRA pour analyser dans quelle mesure les petits exploitants pourraient profiter des crédits d'émission de carbone et les obstacles qui les empêchent d'accéder aux marchés correspondants, ainsi que le rôle qu'une banque publique de développement comme le FIRA pourrait jouer pour les soutenir. Les recommandations résultant de cette étude sont actuellement mises en œuvre par le FIRA, qui étoffe la gamme de prestations qu'il propose aux organisations rurales en matière d'assistance technique et d'instruments financiers.

10. En 2024, le FIDA s'est associé de manière directe à la Banque brésilienne de développement (BNDES), plus grande banque de développement du Brésil et deuxième banque de développement au monde, dans un projet visant à promouvoir la résilience climatique dans quatre États de la région Nord-Est. Prévu pour une durée de huit ans et doté de 253 millions d'USD sous forme d'un prêt couplé à un don, ce projet se distingue par la relation financière et juridique établie entre les partenaires: le FIDA et la BNDES sont liés directement, sans l'intermédiaire d'une autorité publique nationale ou infranationale, pratique inhabituelle pour le Fonds. Le financement est assorti d'une garantie souveraine du gouvernement fédéral. Définir les modalités de cette opération a nécessité des travaux extrêmement complexes et de grande ampleur en matière juridique et opérationnelle. Il a ainsi été établi que la BNDES servirait de relais pour l'octroi de sous-prêts en monnaie locale aux autorités de quatre États fédérés. La banque assume aussi le risque de change et la responsabilité du remboursement du prêt du FIDA, ainsi que la gestion des sous-prêts. Les autorités des États fédérés mettent en place des unités de gestion de projet et utilisent le financement pour fournir des ressources sous forme de dons à leurs groupes cibles. La décision de faire appel à une banque nationale de développement était motivée par certains critères propres au Brésil, mais la BNDES a été choisie pour sa capacité à mobiliser des cofinancements – 73 millions d'USD mobilisés par la banque contre 65 millions d'USD par le FIDA – et aussi pour lui permettre d'intensifier son action dans des domaines sociaux et environnementaux spécifiques, le prêt et le don ayant été cofinancés par le Fonds vert pour le climat. Forte du succès de cette opération, la BNDES a demandé au FIDA un financement additionnel de 35 millions d'USD pour couvrir les cinq autres États du Nord-Est. Pour garantir les mêmes conditions à tous les États participants, la BNDES s'est engagée à fournir 100 millions d'USD supplémentaires de sorte à équilibrer le prêt et le don octroyés par le Fonds vert pour le climat.
11. Récemment, d'autres initiatives menées conjointement avec des banques publiques de développement ont confirmé cette hétérogénéité en matière de résultats et de performance. En Égypte, dans le cadre du Projet en faveur d'investissements et de moyens de subsistance durables dans le secteur agricole, le FIDA s'est associé à quatre banques de développement nationales pour prêter directement aux participants au projet; le projet a rencontré des problèmes en matière de taux de décaissement, principalement en raison d'une portée insuffisante. En revanche, deux interventions menées en Jordanie, le Projet d'investissement en faveur des petits ruminants et de reclassement pour les ménages en situation de transition et le Projet d'appui à la croissance économique et à l'emploi en milieu rural, ont donné de meilleurs résultats en termes de décaissement. Au Népal, le Programme pour des filières au service d'une transformation agricole inclusive a quant à lui montré une portée insuffisante, ce qui a conduit à une restructuration du partenariat avec la banque de développement nationale impliquée, *Agricultural Development Bank Limited*. Les investissements réalisés dans le cadre de l'Initiative pour la finance verte inclusive (IGREENFIN), ensemble de projets menés en partenariat avec des banques de développement nationales dans tout le Sahel et financés par le Fonds vert pour le climat, ont connu divers retards et problèmes opérationnels.
12. Le FIDA a récemment décidé d'un don à l'échelle mondiale au profit du programme Écosystème financier inclusif pour la transformation des systèmes alimentaires. Un don de 1,5 million d'USD a ainsi été octroyé à Rabo Partnerships pour une intervention de deux ans concernant neuf pays présélectionnés de la région Amérique latine et Caraïbes et de la région Asie et Pacifique³¹. Le programme, qui cible notamment les banques publiques de développement, vise à fournir des informations et des conseils pratiques pour mettre au point des solutions

³¹ Bangladesh, État plurinational de Bolivie, Colombie, Équateur, Inde, Mexique, Pakistan, Philippines et Viet Nam.

financières innovantes adaptées destinées à soutenir les petits exploitants agricoles et à améliorer leur inclusion financière.

Typologie des banques publiques de développement

	Microbanques publiques de développement agricoles	Petites banques publiques de développement agricoles	Grandes banques publiques de développement agricoles	Banques publiques de développement généralistes
Actifs (USD)	Moins de 500 millions d'USD	De 500 millions à 20 milliards d'USD	Plus de 20 milliards d'USD	s.o.
Caractéristiques des banques publiques de développement	Capacités limitées Bilan modeste Faiblesse des capacités institutionnelles Niveau 1 (prêts directs)	Capacités modérées Poches de compétences manquantes Limitations liées au financement Niveaux 1 et 2	Capacités internes élevées Structures complexes Systèmes internes évolués Niveau 2, principalement	Accent essentiellement mis sur la croissance économique Investissements dans les infrastructures
Meilleure stratégie de mobilisation	Renforcer les capacités pour combler le manque de compétences Améliorer les capacités de financement jusqu'à répondre aux exigences minimales Soutenir le développement de l'organisation et des systèmes internes	Développer des mécanismes de financement mixte et étudier les possibilités de partage des risques Relier les banques publiques de développement de taille moyenne aux sources mondiales de financement du développement Utiliser les prêts de gros uniquement pour étendre la portée Soutenir le développement du réseau des institutions de microfinance et des coopératives d'épargne et de crédit à des fins d'élargissement de la portée	Éviter les lignes de crédit et privilégier les instruments financiers innovants (obligations, titrisation, par exemple) Promouvoir le financement de l'action climatique et mobiliser des investissements privés Soutenir les banques publiques de développement dans le montage de financements conjoints publics-privés	Tirer parti de l'expertise pour obtenir des cofinancements stratégiques Mettre l'accent sur le développement de produits financiers destinés au secteur agri-rural et au financement de l'action climatique Fournir une expertise dans des projets ciblant les PME agricoles Aider les banques publiques de développement à accéder aux fonds climatiques (comme le Fonds vert pour le climat)
Rôle du FIDA	Renforcement des capacités, mise en place de systèmes, financement (y compris des lignes de crédit)	Gestion des risques, assistance en matière financière, expertise en financement des filières	Innovation en matière d'instruments financiers, expertise climatique, mobilisation d'investissements privés	Partenariat stratégique, cofinancement, expertise en matière de développement rural, d'inclusion et de climat

Banques publiques de développement généralistes

1. Avec des banques publiques de développement stratégiquement orientées vers l'agriculture, des objectifs élevés peuvent être fixés en matière de portée. Avec des banques publiques de développement plus généralistes, un rôle de partenaire de cofinancement (pour les prêts destinés aux infrastructures ou aux PME agricoles, notamment) peut toujours être envisagé.
2. Dans le cas d'une banque publique de développement généraliste souhaitant enrichir son portefeuille dans le domaine agroalimentaire ou dans le financement climatique en milieu rural à des fins stratégiques, le FIDA peut fournir une expertise essentielle en matière de stratégie, de proposition de valeur, de capacités internes et de conception de produits financiers adaptés.

Microbanques publiques de développement agricoles

3. Les microbanques publiques de développement agricoles sont plus susceptibles de s'engager dans des prêts directs (niveau 1) et peuvent être limitées dans leurs capacités internes et leur portée. Le FIDA peut alors privilégier le renforcement des

capacités pour combler le manque de compétences et, le cas échéant, soutenir la mise en place des systèmes et des mécanismes d'information nécessaires pour attirer d'autres financements.

4. Avec les microbanques publiques de développement agricoles, il est recommandé de fixer un ensemble d'exigences minimales avant toute participation financière. Une fois ces conditions remplies, le FIDA peut s'engager par le biais de lignes de crédit, sous réserve que ce financement soit susceptible d'augmenter sensiblement la capacité de la banque à prêter aux groupes cibles. Le cas échéant, il est possible d'encourager le passage partiel à un modèle de prêt de gros. Dans le cas de microbanques particulièrement évoluées, le FIDA peut également apporter son soutien pour mobiliser des fonds supplémentaires.

Petites banques publiques de développement agricoles

5. Avec les petites banques publiques de développement agricoles de niveau 1 présentant encore un manque de compétences, le FIDA peut continuer à assurer le renforcement des capacités du personnel, en particulier en ce qui concerne les pratiques bancaires de pointe. Une des approches possibles pour le Fonds est d'abandonner progressivement les lignes de crédit au profit d'instruments de gestion des risques (tels que les garanties ou les mécanismes de partage des risques) afin de permettre un cofinancement plus important de la part de la banque. Sur des marchés intérieurs parvenus à maturité, il est également recommandé de mettre au point des solutions de financement mixte pour attirer des investisseurs privés.
6. **Financement des filières.** Le FIDA peut soutenir le financement des filières sous différentes formes, qu'il s'agisse d'un financement direct des filières ou d'un financement de PME ou de petits exploitants par l'intermédiaire d'entreprises pivots ou d'organisations de producteurs. Il peut également contribuer à développer ou à promouvoir des instruments tels que le financement par récépissé d'entrepôt, l'affacturage ou le financement par cession de créances, lorsqu'ils sont pertinents et répondent à la demande. Au besoin, ces approches peuvent également être adoptées avec des banques publiques de développement de grande taille.
7. Avec les petites banques publiques de développement agricoles de niveau 2, le FIDA peut soutenir des programmes visant à renforcer les capacités des institutions de microfinance locales, des coopératives d'épargne et de crédit et, dans certains cas, des coopératives de producteurs, en complément des composantes de projet appropriées présentées ci-dessus.
8. Il est possible pour le FIDA d'utiliser sa connaissance des sources mondiales de financement du développement pour fournir aux banques publiques de développement un accès à des options de financement appropriées. Dans le cas d'institutions bien établies, le FIDA peut soutenir l'émission d'obligations sociales, durables ou de résilience climatique, et étudier de nouvelles sources de don compatibles avec ces domaines (par le biais du Fonds vert pour le climat, par exemple).

Grandes banques publiques de développement agricoles

9. Les grandes banques publiques de développement agricoles sont souvent des institutions de niveau 2. Les lignes de crédit, quand elles sont nécessaires, doivent être envisagées avec soin et conçues de manière à garantir une communication des données et une utilisation appropriées³². Les partenariats avec les banques publiques de développement de grande taille peuvent être axés sur des domaines d'intérêt nouveaux ou en plein essor, comme le financement de l'action climatique, le FIDA apportant alors son expertise concernant les processus de demande et les

³² Les lignes de crédit ne permettent pas d'exploiter le principal atout des grandes banques publiques de développement agricoles: leur bilan solide, utile pour des prêts; il s'agit d'un inconvénient majeur pour mobiliser des fonds par effet de levier ou obtenir des cofinancements.

exigences en matière de communication des données pour accéder à de nouvelles sources de financement.

10. Le FIDA peut mettre en œuvre des instruments financiers complexes ou innovants, permettant de tirer profit des prêts des banques publiques de développement dans presque tous les cas, soit par le biais d'un financement mixte, soit par un partage des risques dans un portefeuille étendu. Il peut ainsi promouvoir l'émission ou le montage de nouveaux instruments, tels que des obligations thématiques, des financements conjoints public-privé assortis de modalités différenciées en matière de dette, ou une titrisation. L'objectif de ces instruments est de mobiliser l'investissement privé.

Considérations générales

11. Dans l'ensemble de son portefeuille, le FIDA est à même de jouer un rôle d'intermédiaire dans les partenariats, en particulier les partenariats transnationaux, qu'ils soient axés sur les nouvelles technologies ou s'appuient sur des relations financières directes entre les parties prenantes. Les banques publiques de développement peuvent s'appuyer sur la technologie dans des domaines essentiels, comme le suivi du portefeuille et de la performance (ces systèmes sont déjà utilisés par la majorité des banques publiques de développement de la plateforme Agri-PDB). Le FIDA peut également renforcer son rôle d'assembleur de financements par un rôle d'intermédiaire dans les partenariats financiers, même s'il ne participe pas directement en tant que financeur.
12. Les banques publiques de développement désignent elles-mêmes le financement de la résilience climatique comme le domaine présentant le déficit le plus marqué. Ce constat traduit deux réalités: ces banques ont enregistré une demande pour ce domaine au niveau du financement de détail, ce qui appelle un financement supplémentaire en amont, et leur stratégie évolue pour intégrer les thèmes de l'environnement et du climat à leurs opérations. Fort de son expertise dans ce secteur, le FIDA est à même de jouer un rôle clé dans ce processus et d'aider ces banques à consacrer une part croissante de leurs portefeuilles aux questions sociales, environnementales et climatiques appropriées.