

## La place des banques multilatérales régionales par rapport à la Banque mondiale : pourquoi est-ce différent en Afrique ?

Matthieu BOUSSICHAS, Clara PUGNET

➔ Matthieu BOUSSICHAS, Chargé de programme, FERDI

➔ Clara PUGNET, Assistante de recherche, FERDI

L'activité du Fonds africain de développement (FAD) est très inférieure à l'activité africaine de l'Association internationale de développement (IDA) de la Banque mondiale.

Cette prédominance de l'IDA ne se retrouve qu'en Afrique.

En effet, les décaissements des autres grandes banques régionales sont supérieurs à ceux de la Banque mondiale dans leurs régions respectives (Amérique centrale et Caraïbes, Amérique du Sud, Asie, Océanie). Ce déficit de ressources concessionnelles en Afrique n'est pas compensé par des fonds non concessionnels ou légèrement concessionnels. Pourquoi un tel déficit ? Pourquoi est-il spécifique à l'Afrique ? Le document cherche à établir un diagnostic et à identifier les raisons de

cette situation, qu'elles soient institutionnelles, politiques ou techniques.

.../... Le document commence par une analyse statistique descriptive du poids relatif de chaque grande banque régionale par rapport à la Banque mondiale dans chaque grande région et de son évolution au cours des 20 dernières années en distinguant selon le caractère concessionnel ou non des ressources. Pour interpréter ces chiffres, il examine ensuite trois hypothèses déjà énoncées par Nancy Birdsall dans un article de 2018.

## ► Le poids relatif en chaque région de la Banque mondiale et de chaque banque régionale

### En Afrique, la Banque mondiale est beaucoup plus importante que la BAD

Contrairement aux autres régions en développement, l'Afrique se distingue par le poids que représente la Banque mondiale (BM) en matière de financement public multilatéral. En 2023<sup>1</sup>, les décaissements de la Banque mondiale en Afrique ont été 3,6 fois plus importants que ceux de la Banque africaine de développement (BAD) si l'on tient compte de tous les flux enregistrés par les données du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, soit la somme de l'aide publique au développement (APD) et des autres apports du secteur public (AASP<sup>2</sup>). Ce constat est exclusivement dû au surpoids de l'APD de la Banque mondiale, près de dix fois supérieur à celle de la BAD en 2023, car les deux banques font jeu égal en matière d'AASP (flux publics peu ou pas concessionnels).

1. Ces chiffres seront mis à jour début 2026 avec les données OCDE 2024 qui seront alors disponibles.  
2. Selon l'OCDE, les AASP sont « les opérations du secteur public qui ne satisfont pas aux critères d'éligibilité à l'APD. Elles incluent : les dons accordés aux pays en développement à des fins de représentation ou essentiellement commerciales ; les opérations bilatérales du secteur public visant à favoriser le développement, mais dont l'élément de libéralité est < 25 % ; les opérations bilatérales du secteur public, quel que soit leur élément de libéralité ; les achats nets ; les subventions (dons) accordées au secteur privé pour lui permettre d'assouplir les conditions des crédits qu'il consent aux pays en développement ; et les aides au financement d'investissements privés ». [www.oecd.org/fr/data/indicators/other-official-flows-oof.html](http://www.oecd.org/fr/data/indicators/other-official-flows-oof.html)

Cette situation n'est pas nouvelle, mais elle s'est pourtant accentuée. Sur les vingt dernières années, la BM a toujours été le principal bailleur multilatéral en Afrique en matière d'APD. Toutefois, l'écart s'est sensiblement creusé depuis une décennie. Cette évolution contrastée peut s'expliquer à la fois par une stagnation du volume d'aide de la BAD et par une forte augmentation de l'aide de la Banque mondiale en Afrique, avec un pic atteint en 2022.

D'autres banques multilatérales de développement interviennent en Afrique, dont la Banque arabe pour le développement économique (BADEA), la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures (AIIB), la Banque islamique de développement et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD). Si celles-ci n'accordent qu'un très faible volume d'APD, leurs flux publics peu ou pas concessionnels (AASP) cumulés à destination de l'Afrique dépassent depuis 2021 ceux de la BM et de la BAD (cf. Graphique 1).

### Ailleurs, le poids de la Banque mondiale est inférieur ou comparable à celui des banques régionales, excepté pour l'APD en Asie où le volume d'APD de la BM est deux fois supérieur à la BAsD

Dans les autres régions du monde, le poids de la Banque mondiale est comparable avec celui des banques régionales de développement.

### Asie : une prépondérance relative de l'APD de la Banque mondiale

En Asie, la BM et la Banque Asiatique de Développement (BAsD) ont depuis 20 ans des volumes d'interventions comparables (cf. Graphique 2). Cette proximité masque cependant une différence notable de modalités d'intervention. De facto, l'APD de la BM est 2,5 fois plus élevée que celle de la BAsD tandis que les flux publics peu ou pas concessionnels de la BAsD sont supérieurs à ceux de la BM. Les autres banques régionales de développement intervenant en Asie ont un volume d'opérations en forte croissance depuis 2019, essentiellement sous forme d'AASP dont le montant égale celui de la BM en 2023.

### Amérique Latine et Caraïbes : la BIAD en tête

Sur le continent américain, la Banque Interaméricaine de Développement (BIAD) intervient de façon plus importante que la BM (à l'exception de 2023 où l'APD des deux banques est comparable en Amérique centrale et Caraïbes, cf. Graphique 3). Les autres banques multilatérales de développement ont quant à elles un volume d'activités analogue à celui de la BM en Amérique du Sud mais supérieur en Amérique centrale et Caraïbes.

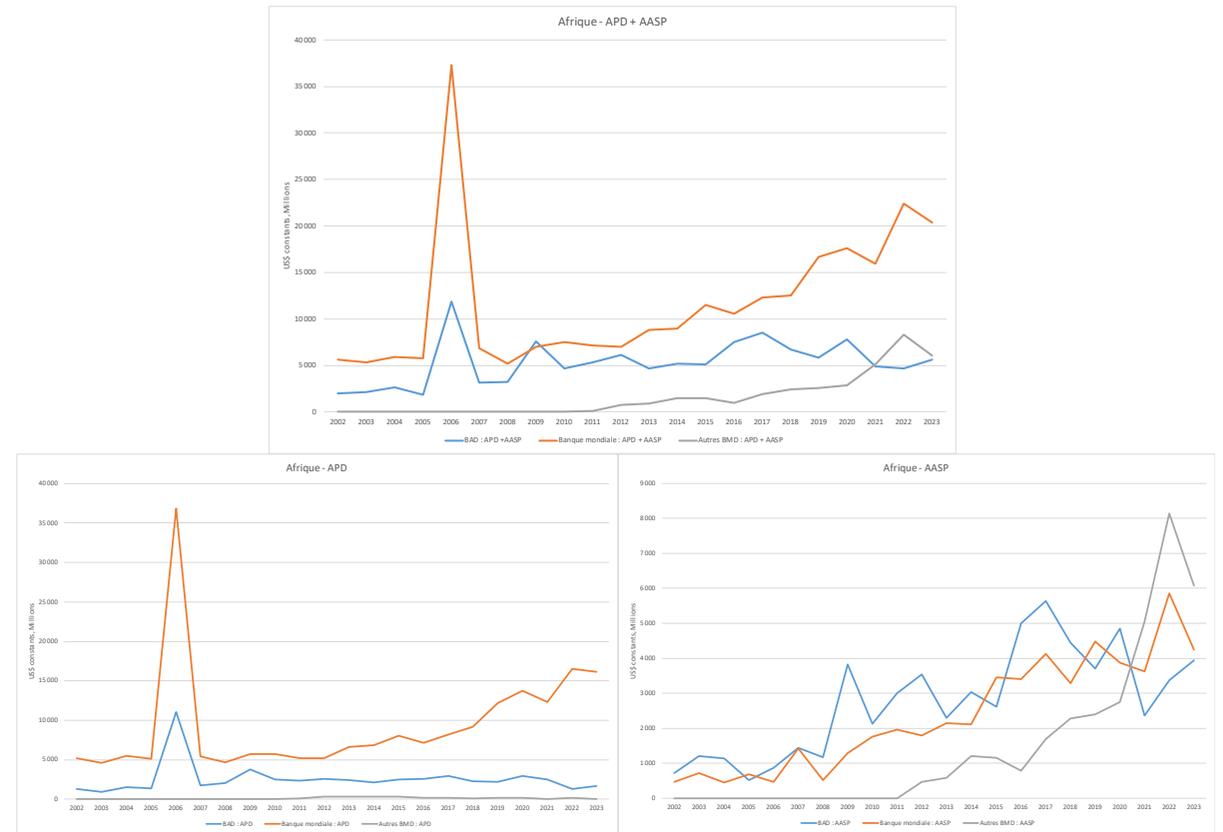
Ainsi, cette analyse descriptive comparée de l'évolution des volumes d'APD et d'AASP dans les grandes régions en développement du monde montre la singularité du continent africain où le volume d'activités (APD et AASP) de la Banque mondiale est très significativement supérieur

à celui de la BAD, contrairement aux autres régions du monde où la BM ne domine pas, voire se trouve en position secondaire comme en Amérique latine, à la nuance près que l'APD de la BM est plus de deux fois plus élevée que celle de la BAsD en Asie.

## ► Comment expliquer la spécificité africaine ?

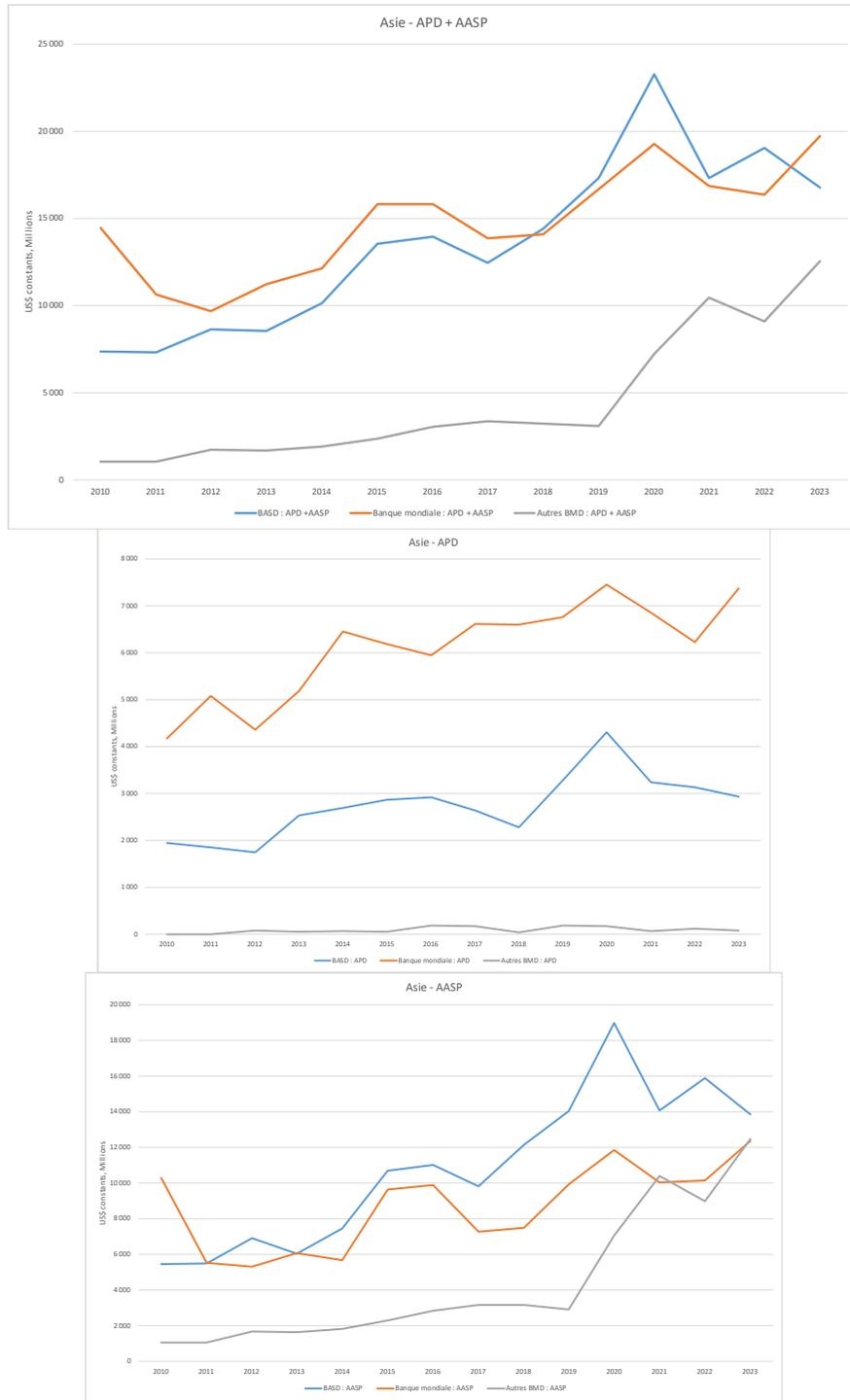
Sur la base de ce qui précède, un constat s'impose : l'Afrique constitue une exception, avec une prépondérance nette de la Banque mondiale sur la banque régionale. Ce déséquilibre soulève une question centrale : comment expliquer cette spécificité africaine, alors que dans d'autres régions du monde, les banques régionales exercent un rôle équivalent, voire dominant ?

Graphique 1 : Évolution des flux publics multilatéraux à destination de l'Afrique, selon leur nature.



Source : SNPC (Système de Notifications des pays créanciers) OCDE ([data-explorer.oecd.org/](http://data-explorer.oecd.org/)).

**Graphique 2 : Évolution des flux publics multilatéraux à destination de l'Asie, selon leur nature.**



Source : SNPC (Système de Notifications des pays créanciers) OCDE ([data-explorer.oecd.org/](https://data-explorer.oecd.org/)).

**Graphique 3 : Évolution des flux publics multilatéraux à destination de l'Amérique centrale, des Caraïbes et de l'Amérique du Sud, selon leur nature.**



Source : SNPC (Système de Notifications des pays créanciers) OCDE ([data-explorer.oecd.org/](https://data-explorer.oecd.org/)).

## Peu de littérature sur le sujet

Peu de travaux se penchent sur les dynamiques comparées des banques multilatérales de développement (BMD) en Afrique, et encore moins sur les facteurs qui pourraient expliquer la relative faiblesse de la Banque africaine de développement (BAD) face à la Banque mondiale dans sa propre région d'intervention. Nancy Birdsall (2018) explore l'effet de la gouvernance sur la capacité des banques multilatérales de développement à mobiliser des financements sur le long terme. À notre connaissance, elle est la seule à se concentrer sur le cas spécifique de la Banque africaine de développement (BAD), en comparaison avec d'autres BMD comme la Banque mondiale et les banques régionales de développement.

Ainsi, l'auteur met en lumière un facteur institutionnel central : la structure de gouvernance particulière de la BAD, favorisant davantage les emprunteurs (pays africains) qui détiennent une majorité de droits de vote (supérieure ou égale à 50 %), par rapport aux autres BMDs où les non-emprunteurs (principalement des pays à revenu élevé) conservent une majorité. Cette gouvernance "emprunteur-centrée" est conçue pour renforcer l'appropriation régionale, mais elle peut affaiblir la confiance des créanciers et limiter la capacité de la BAD à lever des fonds sur les marchés internationaux. De même, le Fonds Africain de Développement (FAD) étant beaucoup plus petit que l'IDA de la Banque Mondiale, ceci peut limiter sa capacité à soutenir les pays africains les plus pauvres. Le papier suggère ainsi que la BAD pourrait bénéficier d'une réforme de sa gouvernance et converger vers un modèle similaire à celui de la Banque Interaméricaine de Développement, dont la gouvernance est partagée à 50/50 entre emprunteurs et non-emprunteurs. Une telle réforme pourrait permettre de maintenir un sentiment d'appropriation parmi les pays emprunteurs tout en équilibrant la confiance des créanciers et en améliorant la capacité de la BAD à lever des fonds.

D'autres papiers abordent l'impact de la gouvernance des banques de développement sur leurs performances et leurs capacités à remplir leurs missions qui par ailleurs s'élargissent avec

le temps<sup>3,4</sup>. Cependant, les conclusions de ces papiers ne concernent pas spécifiquement la BAD. Cette littérature ne permet pas en l'état d'expliquer la relative faiblesse de la BAD par rapport à la BM en Afrique.

### Examen rapide de 3 hypothèses

En s'appuyant sur cette grille de lecture, trois hypothèses principales peuvent être tirées du papier de Nancy Birdsall pour expliquer le paradoxe africain exposé plus haut.

#### **Hypothèse 1 : La répartition des votes au sein de la BAD est défavorable aux pays non régionaux**

La répartition des votes au sein de la BAD est effectivement plutôt défavorable aux actionnaires non régionaux.

Les pays régionaux (pays africains, tous éligibles) détiennent 58,7 % des droits de vote à la BAD, contre 41,3 % pour les pays non régionaux. Cette répartition des droits de vote est stable dans le temps ; les statuts de la BAD prévoient cette répartition (à 60 %/40 %) entre membres

3. Attridge et al. (2021) examine dans quelle mesure la gouvernance des banques nationales de développement (BND) en Afrique affecte leurs performances financières. Les auteurs constatent que les mesures clés de l'influence politique, en particulier les nominations politiques, ont un impact fortement négatif sur les performances financières, ainsi que sur l'appétit pour le risque des banques. En outre, ils constatent que cet effet est plus fort dans les pays où l'environnement favorable est plus faible. Ils concluent que l'augmentation de la distance institutionnelle entre la propriété publique et la gestion des banques peut avoir une influence positive sur leurs performances financières.

4. Lugaresi (2024) analyse la gouvernance des BMD au regard des nouveaux défis mondiaux. Pour l'auteur, les conseils d'administration des BMD diffèrent de ceux des entreprises privées. Les BMD font face à des défis de gouvernance dus aux tensions géopolitiques et aux défis mondiaux. Les administrateurs des BMD, nommés par les pays actionnaires, ont moins d'obligations fiduciaires et partagent les responsabilités de gestion avec la direction, ce qui peut réduire l'efficacité du contrôle. Les conseils multiculturels des BMD favorisent la diversité mais compliquent la prise de décision. Les BMD sont cruciales pour fournir des biens publics mondiaux mais cette fourniture est insuffisante notamment en raison du risque de « passager-clandestin » de certains pays. Les réformes proposées incluent la professionnalisation du recrutement, la transformation de conseils d'administration « résidents » en conseils d'administration « non-résidents », la nomination d'un administrateur indépendant.

**Tableau 1 :** Répartition des pouvoirs de vote (%) entre la BAD<sup>5</sup> et le FAD<sup>6</sup>.

Banque/Fonds	Pays régionaux	Pays non régionaux	Total
BAD	58,7	41,3	100
FAD	50,02	49,98	100

**Source :** Rapport financier 2023 de la Banque Africaine de Développement (p. 98 et 99 pour la BAD et 163 pour le FAD).

régionaux (bénéficiaires) et non régionaux (donateurs), mais elle reste spécifique à la BAD, les pays éligibles aux financements des autres BMD étant généralement minoritaires (à l'exception de la banque caraïbéenne) ou à quasi-part égale avec les pays non éligibles aux financements (BIAD ; cf. tableaux ci-après).

La répartition des votes au FAD est en revanche plus équilibrée bien que très légèrement en faveur des pays africains (50,02 % contre 49,98 % pour les pays non africains). Ce cas est proche de celui de la BIAD.

Les pays non régionaux peuvent plus facilement contrôler le FAD que la BAD mais, comme le rappelle Birdsall (2018), « les non-emprunteurs contrôlent davantage le fonds concessionnel (FAD), car ils sont les principaux contributeurs ; mais pour les principaux donateurs bilatéraux en Afrique

5. Au 30 septembre 2024.

6. Au 30 septembre 2024 ; 50 % pour la BAD et 0,02 pour l'Angola.

**Tableau 2 :** Répartition des pouvoirs de vote (%) au sein de la Banque mondiale (IDA et Banque internationale pour la reconstruction et le développement, BIRD\*).

Banque mondiale	Pays IDA	Pays Blend	Pays BIRD	Pays non éligibles à IDA ou BIRD	Total
BIRD	5,1	2,5	31,3	61,1	100
dont éligible aux financements BIRD			33,9		
IDA	11,4	4	22,9	61,7	100
dont éligible aux financements IDA		15,4			

**Source :** Rapports annuels et financiers de la BIRD et de l'IDA.

\* Chaque pays dispose d'un % de vote spécifique mais, la plupart des cas, est représenté par un Administrateur agissant au nom de plusieurs pays. Des pays bénéficiaires de la BIRD peuvent se retrouver avec des pays non bénéficiaires au sein d'un même regroupement de pays. Ainsi, la comparaison des % de vote entre bénéficiaires et non bénéficiaires ne reflète pas nécessairement le rapport de force entre les deux catégories de pays, étant donné que le rapport des forces s'établit plutôt selon les poids de chaque regroupement.

(Royaume-Uni, États-Unis et France), les contributions au FAD sont beaucoup plus coûteuses en termes de liquidités (et ont moins d'effet de levier, et sont habituellement répétées tous les trois ans) que ne l'est le nouveau capital versé associé à une nouvelle recapitalisation ».

Au sein de l'IDA et de la BIRD, les pays non éligibles sont majoritaires (cf. Tableau 2), dans des proportions inverses à celles de la BAD. La Banque mondiale a donc une gouvernance qui favorise les grands donateurs, ce qui peut faciliter la mobilisation de ressources.

**Tableau 3 :** Répartition des pouvoirs de vote (%)<sup>7</sup> au sein de la Banque asiatique de développement.

	Pays régionaux				Pays non régionaux (non éligibles)	Total
	CA*	BLEND	OCR*	non éligibles		
BAsD	65,1				34,9	100
	6,4	6,9	25,2	26,5		
	Pays éligibles : 38,6		Pays non éligibles : 61,4			

\*CA : Concessional assistance only ; OCR : Regular Ordinary Capital Resources  
**Source :** Rapport Financier 2023 de la Banque Asiatique de Développement (p. 66).

**Tableau 4 :** Répartition des pouvoirs de vote (%) au sein de la Banque interaméricaine de développement.

	Pays régionaux		Pays non régionaux	Total
	éligibles	non éligibles régionaux		
BIAD	84,02		15,98	100
	50,01	34,01		
	Total non éligibles : 49,99			

**Source :** Rapport annuel 2023 de la Banque Interaméricaine de Développement.

**Tableau 5 :** Répartition des pouvoirs de vote (%) au sein de la Banque caraïbénne de développement (CarDB).

	Pays régionaux		Pays non régionaux	Total
	éligibles	non éligibles régionaux		
CarDB	64,8		35,2	100
	55,3	9,5		
	Total non éligibles : 44,7			

**Source :** État financier de la Banque de Développement des Caraïbes (septembre 2023).

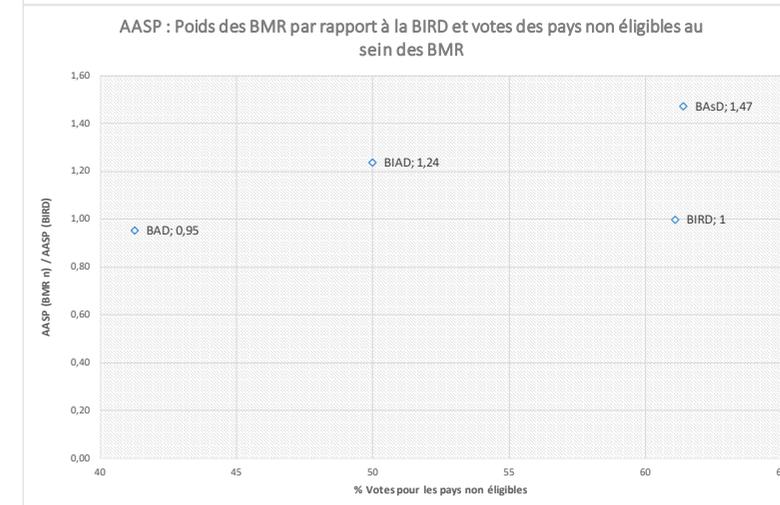
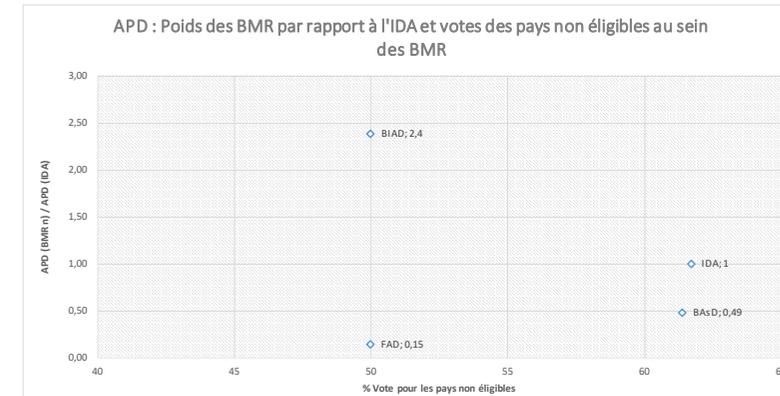
**Synthèse 1 :** Répartition des pouvoirs de vote (%) au sein de chaque institution.

% de vote	Pays éligibles	Pays non éligibles
BAD	58,7	41,3
FAD	50,02	49,98
BIRD	38,9	61,1
IDA	38,3	61,7
BAsD	38,6	61,4
BIAD	50,01	49,99
CarDB	55,3	44,7

**Source :** Rapports financiers ou annuels des BMR.

7. Au contraire de la BAD, tous les pays régionaux de la BAsD, de la BIAD et de la CarDB ne sont pas nécessairement des pays éligibles. Les tableaux ici redécomposent la répartition des votes selon l'éligibilité des pays au financement de ces banques (information non directement disponible dans les rapports financiers de ces banques).

**Synthèse 2 :** Poids (APD et AASP) de chaque institution par rapport à la Banque mondiale (IDA ou BIRD) et poids des votes des pays non éligibles au sein de chaque institution.



**Source :** Les données d'APD et d'AASP proviennent du SNPC (Système de notifications des pays créanciers) de l'OCDE ([data-explorer.oecd.org/](https://data-explorer.oecd.org/)) ; les données des pouvoirs de votes proviennent des rapports financiers ou annuels des BMR. Le poids des BMR par rapport à la BIRD et à l'IDA, a été calculé à partir de la somme des flux d'APD et d'AASP des cinq dernières années disponibles (2019-2023). L'OCDE comptabilise quasiment tous les versements de l'IDA en APD et l'intégralité des versements de la BIRD en AASP. Le premier graphique concerne l'APD et compare notamment les guichets concessionnels de la BAD (FAD) et de la Banque mondiale (IDA), tandis que le second graphique concerne l'AASP et compare notamment la BAD (hors FAD) avec la BIRD pour la Banque mondiale.

Le tableau 3 indique qu'au sein de la BAsD, si les pays non régionaux sont minoritaires, les pays non éligibles sont largement majoritaires (61,4%).

Les pays non éligibles aux financements de la BIAD sont minoritaires mais de très peu, selon le tableau 4. Ce cas est assez proche de celui du FAD.

On observe enfin avec le tableau 5 que les pays non éligibles aux financements de la CarDB sont minoritaires. Ce cas est assez proche de celui de la BAD.

La répartition des votes au sein de la BAD semble donc plutôt défavorable aux actionnaires non éligibles, contrairement à ce qui est constaté à la Banque mondiale ou à la BAsD.

Birdsall (2018) rappelle à ce titre que « les emprunteurs disposent de plus de voix pour de nombreuses décisions opérationnelles, et la présidence est assurée par un emprunteur ; il est donc difficile pour les non-emprunteurs de prendre des initiatives en matière de politiques opérationnelles sans travailler ensemble ; il est difficile de travailler ensemble car aucun non-emprunteur ou petit groupe de non-emprunteurs n'a beaucoup de poids dans le jeu ».

Cependant, ceci doit être nuancé par l'établissement d'une règle de majorité qualifiée, obtenue des actionnaires occidentaux en 1998, qui stipule que « Sauf dans les cas expressément prévus par l'Accord, lorsqu'un vote formel est exigé, toutes les

questions dont le Conseil est saisi sont, en général, tranchées à la majorité de soixante-six pour cent et deux tiers des voix représentées à la réunion, sauf une question qu'un membre considère comme revêtant une grande importance, et qui touche à un intérêt majeur dudit membre. Une telle question importante est tranchée, à la demande du membre, à la majorité de soixante-dix pour cent du total des voix<sup>8</sup>. Ainsi, les pays non régionaux disposent d'une **minorité de blocage** leur permettant de mieux contrôler la gestion de la BAD.

Birdsall (2018) estime néanmoins qu'une répartition des votes plus équilibrée entre pays régionaux et non régionaux de la BAD constituerait une incitation significative aux pays non régionaux de capitaliser plus la BAD.

### **Hypothèse 2 : La solidité financière de la BAD est-elle moindre que les autres BMD ?**

Plusieurs indicateurs permettent d'évaluer la capacité de l'institution à gérer ses risques, à maintenir sa solvabilité et à assurer la confiance de ses créanciers et investisseurs. Et par là même occasion, ils sont susceptibles d'expliquer l'écart entre les prêts non ou peu concessionnels en Afrique de la BM et de la BAD. En revanche, ils ne semblent pas pouvoir expliquer ce même écart en ce qui concerne les financements concessionnels beaucoup plus dépendant des contributions des pays non-africains.

**Notation de crédit** : Les notations de crédit attribuées par des agences comme Standard & Poor's, Moody's et Fitch fournissent une évaluation indépendante de la solvabilité et de la capacité de l'institution à honorer ses obligations financières. Il est difficile de penser que la BAD serait moins appréciée par les actionnaires en raison de craintes quant à sa stabilité financière car elle bénéficie de notations financières très élevées de la part des principales agences de notation internationales, à un niveau similaire à celui des principales autres banques de développement (IDA et BAsD notamment).

8. [www.afdb.org/fr/documents/compendium-des-reglements-generaux-et-autres-instruments-de-la-banque-africaine-de-developpement-edition-2018](http://www.afdb.org/fr/documents/compendium-des-reglements-generaux-et-autres-instruments-de-la-banque-africaine-de-developpement-edition-2018)

Pour S&P Global Ratings : la BAD a reçu la notation "AAA/A-1+" à long et court terme, avec une perspective stable. Cette notation reflète la solidité financière de la banque, sa gestion prudente des risques et la qualité de sa gouvernance. L'IDA et la BAsD ont reçu la même notation de la part de S&P. Fitch a également maintenu la notation "AAA" pour la BAD, avec une perspective stable. La notation est accompagnée d'une note à court terme "F1+", indiquant une capacité exceptionnellement forte à respecter ses engagements financiers. La BAsD et l'IDA ont reçu la même notation de la part de Fitch.

Moody's et l'Agence japonaise de notation ont également attribué des notations élevées à la BAD (AAA), reflétant le soutien fort de ses membres, une bonne suffisance du capital, et son statut de créancier privilégié. Ce niveau est également celui de l'IDA dont la note est au 21 février 2025 « AAA » avec perspective stable. Moody's relève que « *les problèmes de crédit de l'IDA découlent de son mandat de développement, qui l'oblige à prêter à des États souverains plus risqués, dont certains ont un accès très limité, voire inexistant, aux marchés des capitaux* », ce qui est également valable pour les autres banques de développement. La BAsD est également notée AAA avec perspective stable par Moody's.

Ces notations élevées témoignent de la confiance des investisseurs et des créanciers dans la solidité financière et la capacité de la BAD à honorer ses obligations, et ne permettent pas de distinguer la BAD de l'IDA et de la BAsD.

**Ratio d'effet de levier** : L'effet de levier d'une banque désigne la capacité d'une institution financière à utiliser des fonds empruntés pour financer ses activités et générer des profits. Le ratio d'effet de levier est donc le rapport entre les actifs totaux de la banque et ses capitaux propres. Les institutions financières internationales comme la BAD ou la Banque mondiale sont soumises à des règles prudentielles strictes, notamment celles issues des accords de Bâle III, qui limitent généralement le ratio de levier à un minimum de 3 %<sup>9</sup> (soit un ratio de levier maximal d'environ 33:1), mais en pratique, les grandes institutions internationales

9. Ce ratio est de 4 % aux États-Unis.

maintiennent souvent des ratios bien inférieurs pour préserver leur stabilité financière. La BAD et la BIAD présentent le ratio le plus faible, de 4,1 chacune, indiquant que leurs actifs sont environ quatre fois supérieurs à leurs fonds propres<sup>10</sup>. La BAsD se trouve en position intermédiaire, avec un ratio de 5,4 en moyenne. La BIRD, en revanche, présente le ratio le plus élevé, à 6,2<sup>11</sup>, signe d'un recours intensif à la dette pour accroître la taille de son bilan et qui peut se traduire par une stratégie ambitieuse, soutenue par un actionnariat solide et homogène. Autrement dit, pour chaque dollar de capital, la BIRD parvient à mobiliser une fois et demi plus de ressources que la BAD. Le nouveau président de la BAD, Sidi Ould Tah, a évoqué en septembre 2025 l'objectif d'utiliser l'effet de levier pour transformer « *chaque dollar de capital en dix dollars de financement* », ce qui suggère un ratio cible d'environ 10:1 pour les opérations de financement de la banque.

La différence constatée entre la BAD et la BIRD ne reflète pas seulement une stratégie de gestion financière plus agressive de la BIRD, mais traduit aussi la taille du capital de cette dernière, la qualité de son actionnariat et la confiance exceptionnelle qu'elle inspire aux marchés. Elle explique en partie pourquoi la Banque mondiale dispose d'une capacité de financement non concessionnel très supérieure à celle de la BAD sur le continent africain. En effet, si la BAD adopte une politique plus conservatrice, cela peut s'expliquer par le fait qu'elle s'adapte à une base actionnariale composée en partie de pays africains aux notations plus hétérogènes.

**Ratio d'endettement** : Le ratio d'endettement mesure le rapport entre les dettes et les capitaux propres. Il exprime combien une banque utilise

10. Cependant, il est nécessaire de noter que si la BIAD et la BAD affichent des indicateurs similaires en termes de levier, leurs différences institutionnelles et régionales expliquent des choix de gestion distincts, la première évoluant dans un contexte où la garantie des actionnaires est plus lisible, tandis que la seconde doit continuellement ajuster sa politique financière à une base de membres plus diversifiée et parfois plus vulnérable. En effet, la BIAD bénéficie d'un environnement régional marqué par une intégration financière plus ancienne et un soutien plus affirmé des États-Unis et de puissances latino-américaines, ce qui renforce sa crédibilité auprès des marchés.

11. Moyenne sur 5 ans (2020-2024).

de dette par rapport à son capital pour financer ses actifs. Ainsi, plus le ratio est élevé, plus l'institution dépend de l'endettement pour financer ses activités. La BIRD atteint, en moyenne, un ratio d'endettement de 5,2<sup>12</sup>, soit plus de cinq dollars de dettes pour chaque dollar de capital, ce qui reflète une dépendance structurelle à l'endettement et une volonté d'exploiter au maximum la confiance des investisseurs. La BIAD (3,1) et la BAD (2,9) occupent une position intermédiaire, tandis que la BAsD se distingue par sa prudence avec un ratio de 2,5. Dans ce domaine également, la BAD se différencie nettement de la BIRD : avec un ratio d'endettement inférieur à 3, elle limite volontairement son exposition au risque de marché, tout en maintenant une capacité de financement conséquente. La BIRD, au contraire, pousse l'endettement à des niveaux beaucoup plus élevés, ce qui lui donne une puissance financière inégalée, mais la rend plus dépendante des conditions de marché. Cette différence traduit une adaptation aux contextes institutionnels respectifs : la BIRD, soutenue par un actionnariat très solide et homogène, peut adopter une stratégie d'expansion maximale, tandis que la BAD choisit un positionnement plus équilibré, conciliant ambition de financement et prudence financière.

En définitive, l'hypothèse selon laquelle la solidité financière de la BAD serait moindre que celle des autres banques multilatérales de développement n'est pas confirmée par les indicateurs disponibles. Les notations de crédit attribuées par les principales agences internationales (S&P, Moody's, Fitch, JCR) placent la BAD au même niveau que l'IDA et la BAsD, toutes notées AAA avec perspective stable, ce qui témoigne de la confiance des investisseurs dans sa capacité à honorer ses engagements financiers. De ce point de vue, la BAD n'apparaît donc pas fragilisée par rapport à ses homologues. En revanche, l'examen des ratios d'effet de levier et d'endettement montre que la BAD adopte une stratégie plus conservatrice que la BIRD. Son levier (4,1) et son endettement (2,9) sont nettement inférieurs à ceux de la BIRD (6,2 et 5,2), ce qui traduit une dépendance moindre à la dette et une volonté de limiter l'exposition

12. Moyenne sur 5 ans (2020-2024).

aux risques de marché. Cette prudence s'explique par une structure actionnariale plus hétérogène, intégrant une part significative de pays africains aux signatures de crédit plus fragiles, alors que la BIRD bénéficie d'un socle d'actionnaires AAA extrêmement solide. La différence entre la BAD et la BIRD ne relève donc pas d'une fragilité financière intrinsèque, mais d'une divergence de modèles : la BIRD maximise l'utilisation de son capital grâce à la confiance totale des marchés dans ses actionnaires, tandis que la BAD maintient un équilibre entre ambition de financement et préservation de sa solvabilité. Ce choix stratégique limite mécaniquement sa capacité relative de financement non concessionnel en Afrique par rapport à la Banque mondiale, mais ne remet pas en cause la confiance des investisseurs ni la stabilité de son modèle financier.

### Hypothèse 3 : Les actionnaires seraient-ils découragés de financer la BAD au motif que celle-ci serait moins efficace que l'IDA ?

Faute de pouvoir comparer ex post de façon pertinente les taux de rentabilité des différentes BMD et surtout de leurs filiales concessionnelles, il est concevable d'examiner la capacité respective des institutions à déboursier rapidement les crédits dont elles disposent. L'hypothèse serait que la BAD a plus de difficultés que la BM à déboursier en Afrique. Mais là de nouveau il faut pouvoir s'appuyer sur un indicateur pertinent. Considérons rapidement à titre d'illustration deux ratios souvent utilisés

**Ratio d'engagement (des prêts non encore décaissés), défini comme le rapport des prêts signés aux prêts approuvés.** Ce ratio serait utile pour évaluer la performance opérationnelle et la capacité d'une institution à concrétiser ses engagements financiers. Un ratio élevé (proche de 100 %) reflète une bonne efficacité opérationnelle, une gestion efficace des processus de prêt, et une forte demande de la part des emprunteurs (cependant, un ratio trop élevé pourrait également signaler une prise de risque excessive si les prêts sont signés sans une diligence raisonnable suffisante). Un ratio faible suggère des obstacles administratifs, des conditions de prêt trop strictes, ou un manque d'intérêt de la part

des emprunteurs potentiels. Il peut également indiquer des inefficacités dans le processus de prêt ou des problèmes de mise en œuvre.

En 2023, le FAD affiche un ratio élevé (92 %), stable dans le temps (94 % en 2020), alors que celui de la BAD a nettement diminué (de 85 % en 2020 à 74 % en 2023). Cette baisse indique une diminution de la capacité de la banque à transformer ses engagements en prêts effectifs. Si cette tendance continue, cela signifie que moins de projets sont réellement financés. À titre de comparaison, le ratio est très élevé pour l'IDA (93 % en 2023), excellent pour la BAsD (≈ 95 %), et plus faible pour la BIAD (64 % en 2022). Ces chiffres suggèrent que les performances de la BAD ne sont pas exceptionnelles, mais que l'explication du paradoxe africain ne peut reposer uniquement sur ce critère, puisque d'autres institutions régionales (comme la BIAD) affichent des ratios inférieurs sans pour autant être marginalisées par rapport à la Banque mondiale dans leur région.

**Le ratio de décaissement** mesure la proportion des fonds engagés par la banque qui sont effectivement décaissés. Un ratio élevé indiquerait que les fonds alloués sont utilisés de manière rapide et que les projets avancent comme prévu. Plusieurs facteurs peuvent affecter ce ratio (qui certes dépendent des pays bénéficiaires), comme les procédures administratives, les conditions économiques et politiques ou les capacités de gestion des projets dans les pays bénéficiaires, et donc ne devraient différer entre les aides du FAD et les aides africaines de l'IDA, alors que d'autres dépendent de la capacité opérationnelle des deux institutions et pourrait donc se refléter dans le ratio.

Mais l'interprétation du ratio des versements sur les engagements calculé à une échelle macroéconomique est difficile. Pour être pertinent, les versements considérés au numérateur doivent correspondre aux engagements du dénominateur. La simple comparaison agrégée des versements et des engagements sur une année ne permet pas de s'assurer de cette correspondance, en raison des décalages temporels potentiels entre engagements et versements. Pour une année donnée, cette correspondance est plus forte pour l'aide budgétaire que pour

l'aide projet pour laquelle il peut exister des délais de décaissements parfois longs. C'est pourquoi il est difficile de mesurer de façon pertinente et juste ce ratio à partir des simples données annuelles disponibles.

À titre exploratoire, les statistiques suivantes montrent de façon simple le ratio des versements d'APD aux engagements d'APD (selon données OCDE) sur période triennale :

**Tableau 6** : Ratio des versements d'APD aux engagements d'APD sur période triennale.

		Période		
		2019-2021	2020-2022	2021-2023
APD	FAD	122 %	114 %	103 %
	IDA	64 %	57 %	61 %
APD (prêts)	FAD	128 %	114 %	117 %
	IDA	73 %	62 %	63 %

**Source** : SNPC (Système de Notifications des pays créanciers) OCDE ([data-explorer.oecd.org/](https://data-explorer.oecd.org/)).

Mais les ratios de l'IDA plus faibles que ceux du FAD ne peuvent pas s'interpréter comme le signe d'une moindre efficacité (en Afrique) ! L'explication provient surtout du fait que les engagements de l'IDA sont en croissance, contrairement à ceux du FAD : parce que les fonds engagés sont parfois décaissés une ou plusieurs années plus tard. Si les engagements en année N croissent, il est normal que les versements de l'année N, qui correspondent potentiellement à des années antérieures N-x où les engagements étaient plus faibles, soient eux-mêmes plus faibles. Un autre indicateur devrait être utilisé, impliquant des séries statistiques plus longues. Les ratios plus élevés du FAD ici calculés ne font probablement que traduire la faible croissance des engagements de celui-ci, et donc d'une certaine manière le manque de confiance des actionnaires, ce qui nous renvoie aux autres hypothèses examinées.

**Des critiques sur l'efficacité opérationnelle et la gouvernance.** Au-delà des analyses d'efficacité financière, des critiques sur l'efficacité opérationnelle ou la gouvernance de la présidence sortante se sont fait entendre de façon croissante ces derniers mois. Entre autres, les coûts adminis-

tratifs sont jugés élevés par rapport aux montants effectivement transférés aux pays membres ; par ailleurs la concentration des pouvoirs est jugée excessive, le président de la BAD cumulant les fonctions exécutives et celles de président du conseil d'administration, ce qui limite l'indépendance des administrateurs<sup>13</sup>. Ces critiques, si elles s'avéraient persistantes, seraient de nature à alimenter une forme de défiance des actionnaires.

## ► Conclusion

L'hypothèse la mieux étayée pour expliquer la spécificité de la BAD quant à son poids relativement faible par rapport à la Banque mondiale en Afrique est celle du poids relatif des actionnaires représentant les bailleurs de fonds dans la répartition des votes, mais les autres devraient pouvoir faire l'objet de recherches plus approfondies. À quoi s'ajoute ce que l'on pourrait appeler une quatrième hypothèse, qui n'est en réalité que le constat du fait que la proportion de pays africains parmi les pays éligibles à l'IDA n'a cessé d'augmenter, en raison de l'émergence de pays non africains sortant du périmètre d'éligibilité... et libérant ainsi des ressources pour les pays africains.

La nouvelle présidence de la BAD a annoncé vouloir « *découpler les montants engagés par la BAD et construire l'institution de manière à la restructurer pour devenir le premier acteur financier africain*<sup>14</sup> ».

Cette ambition doit cependant enjambrer un premier obstacle avec les annonces de désengagement de l'administration américaine, son premier soutien financier. La réflexion sur l'évolution du modèle de la BAD et de l'extension substantielle de son volume d'engagements se fait ainsi d'autant plus pressante.

13. [www.theafricareport.com/381890/african-development-bank-why-presidents-power-must-be-curbed](https://www.theafricareport.com/381890/african-development-bank-why-presidents-power-must-be-curbed)

14. [www.rfi.fr/fr/vid%C3%A9o/20250505-la-bad-doit-multiplier-par-10-ses-financements-en-afrique-sidi-ould-tah](https://www.rfi.fr/fr/vid%C3%A9o/20250505-la-bad-doit-multiplier-par-10-ses-financements-en-afrique-sidi-ould-tah)

## ► Bibliographie

- **Attridge S., Chen Y. and Mbate M.** (2021), *Financial performance and corporate governance: evidence from national development banks in Africa*, ODI Report, Overseas Development Institute (ODI), London.
- **ADB** (2024), *Annual Report 2023: Accelerating Climate Action for Sustainable Development*. En ligne : [dx.doi.org/10.22617/FLS240103](https://dx.doi.org/10.22617/FLS240103)
- **BAD** (2024), Rapport financier 2023. En ligne : [www.afdb.org/fr/documents/rapport-financier-2023](https://www.afdb.org/fr/documents/rapport-financier-2023)
- **Birdsall N.** (2018), "The Dilemma of the African Development Bank: Does Governance Matter for the Long-Run Financing of the MDBs?", CGD Working Paper 498. Washington, DC: Center for Global Development. En ligne : [www.cgdev.org/publication/dilemma-afdb-does-governance-matter-long-run-financing-mdbs](https://www.cgdev.org/publication/dilemma-afdb-does-governance-matter-long-run-financing-mdbs)
- **IDA** (2024), IDA Financial Statements June 2024, World Bank Group. En ligne : [thedocs.worldbank.org/en/doc/306d5e3f952ffc4cefb5dc-dccebobb31-0040012024/original/IDA-Financial-Statements-June-2024.pdf](https://thedocs.worldbank.org/en/doc/306d5e3f952ffc4cefb5dc-dccebobb31-0040012024/original/IDA-Financial-Statements-June-2024.pdf)
- **Lugaresi S.** (2024), Multilateral Development Banks' Governance and the New Global Challenges, *Development Cooperation Review*, Vol. 7, N° 1, January-March 2024. En ligne : <https://ris.org.in/newsletter/dcr/2024/arr-2.pdf>



Créée en 2003, la **Fondation pour les études et recherches sur le développement international** vise à favoriser la compréhension du développement économique international et des politiques qui l'influencent.



### Contact

[www.ferdi.fr](http://www.ferdi.fr)

[contact@ferdi.fr](mailto:contact@ferdi.fr)

+33 (0)4 43 97 64 60

n° ISSN : 2275-5055

Directeur de la publication : Patrick Guillaumont

