



Le Dutch Good Growth Fund a soutenu la culture des roses en Ethiopie grâce aux financements mixtes. Photo: DGGF

LES FINANCEMENTS MIXTES POUR LE DÉVELOPPEMENT

Risques et opportunités

Les bailleurs cherchent de plus en plus à injecter des ressources du secteur privé dans les projets de développement, en combinant l'aide publique au développement (APD) avec des fonds privés. Il existe peu d'indicateurs pour évaluer l'impact sur le développement, et souvent ces projets ne respectent pas les critères d'appropriation, de transparence et de redevabilité. La nécessité d'avoir recours aux subventions de l'APD n'est pas toujours clairement établie. Les financements mixtes pourraient favoriser les projets destinés aux plus pauvres, par exemple en allégeant les contraintes du crédit pour les petites et moyennes entreprises. A minima, les bailleurs devraient évaluer l'utilité des financements mixtes au regard des principes d'efficacité de l'aide au développement.

RÉSUMÉ

Depuis une dizaine d'années, les bailleurs et organisations internationales cherchent de plus en plus à injecter des ressources et une expertise issues du secteur privé dans les projets de développement, et se servent de l'aide publique au développement (APD) comme « effet de levier » pour mobiliser les financements privés, en combinant les deux types de financements. Selon les bailleurs, le recours aux subventions de l'APD pour démultiplier les financements privés doit permettre de libérer les nouveaux investissements nécessaires pour combler le déficit annuel de 2,5 milliards de dollars, requis pour atteindre les Objectifs de développement durable (ODD). Les bailleurs envisagent aussi les financements mixtes comme une solution pour appuyer des projets d'infrastructures à grande échelle dans les pays à revenus intermédiaires. Les financements mixtes au service du développement sont également une réponse à la pression croissante qui incite les pays donateurs à penser leur politique d'aide au développement en fonction de leurs propres intérêts commerciaux.

Ce document d'information a été rédigé par Eurodad, pour alimenter le travail d'Oxfam sur le mixage de l'APD avec des fonds privés (financements mixtes publics-privés). Il résume les conclusions d'un rapport de recherche détaillé.

Les promoteurs des financements mixtes publics-privés affirment que l'APD peut servir à lever les « freins » à l'investissement, et inciter le secteur privé à investir dans les pays en développement, là où de strictes motivations commerciales l'exclueraient. Les financements mixtes permettraient alors de démultiplier les objectifs et les résultats en matière de développement.

On ne connaît pas avec certitude le volume d'APD utilisé aujourd'hui dans le cadre de financements mixtes publics-privés. Les données disponibles actuellement laissent penser qu'à peine 1% du volume global d'APD est utilisé dans ce cadre, mais le discours des bailleurs suggère que ce chiffre pourrait augmenter dans un avenir proche.

Nous manquons d'éléments pour évaluer l'impact des dispositifs de financements mixtes publics-privés sur le développement. Les recherches sur lesquelles s'appuie ce document d'information montrent que ces mécanismes ont un faible niveau d'appropriation par les pays destinataires de l'aide. Le rapport a également constaté un manque de transparence et de redevabilité.

Les financements mixtes publics-privés impliquent souvent le transfert de la responsabilité de l'APD entre les mains des institutions financières de développement (IFD). Cela peut entraîner des conflits ou des tensions entre les attentes, politiques et pratiques des bailleurs de l'APD, d'une part, et celles des acteurs qui gèrent ces fonds dans la pratique, d'autre part.

Les financements mixtes publics-privés induisent des coûts d'opportunité pour les bailleurs : chaque dollar d'APD ne peut être dépensé qu'une seule fois, et en l'absence d'une augmentation globale du niveau de l'aide, le volume croissant d'APD consacré aux financements mixtes publics-privés pourrait entraîner une baisse des fonds affectés à des projets plus classiques, comme le soutien aux services publics.

Le concept d'additionnalité désigne la « valeur ajoutée » d'un mécanisme de financement. L'une des principales problématiques auxquelles les financements mixtes publics-privés doivent répondre, est de s'assurer que les projets qui sollicitent une aide ont réellement besoin d'être subventionnés. Plusieurs évaluations suggèrent que les bailleurs ont tendance à présumer trop facilement qu'il y a additionnalité.

Les ratios de levier sont un domaine controversé du financement du développement, y compris dans le débat sur les financements mixtes publics-privés. Trop souvent, les bailleurs font des hypothèses ambitieuses et non fondées sur l'impact potentiel des financements mixtes publics-privés. Pourtant,

les ratios de levier n'ont de sens qu'à condition de pouvoir démontrer une forme d'additionnalité. Dans la réalité, un ratio de levier élevé (tel que 1 pour 50) signifie que la composante d'APD est fortement diluée.

L'analyse permet de tirer les conclusions générales suivantes :

Les financements mixtes publics-privés menacent potentiellement la qualité de l'aide.

- Ils permettent beaucoup **moins de transparence et de redevabilité** que d'autres modalités de financement.
- La plupart des IFD impliquées ne **respectent pas les critères fondamentaux d'efficacité de l'aide**, et en particulier le critère d'appropriation.
- Il existe actuellement très peu d'éléments pour évaluer leur impact, et **le suivi et l'évaluation sont insuffisants**.
- Les financements mixtes publics-privés multiplient les occasions d'utiliser l'aide pour soutenir des entreprises originaires des pays donateurs – ce qui constitue une incitation à l'aide liée.

En raison des coûts d'opportunité, affecter plus d'argent aux financements mixtes publics-privés pourrait entraîner une diminution des fonds disponibles pour d'autres projets d'APD, comme le soutien aux services publics.

Il est probable que les financements mixtes publics-privés se révèlent peu adaptés aux pays les plus pauvres (dans les faits, ils encouragent l'affectation de l'aide aux pays à revenu intermédiaire, qui offrent un environnement propice à l'investissement).

S'appuyant sur des fonds privés externes, les financements mixtes publics-privés peuvent entraîner un risque d'éviction des acteurs financiers locaux.

Néanmoins, la plupart des gouvernements des pays en développement ont la **volonté d'attirer des investissements privés – locaux mais aussi bien souvent étrangers – pour aider à développer leur économie et créer des opportunités d'emploi**. **Les financements mixtes publics-privés ont alors une raison d'être, dans la mesure où ils interviennent en appui aux stratégies nationales de développement.** Les financements mixtes publics-privés pourraient notamment jouer un rôle clé pour aider les petites et moyennes entreprises (PME) des pays en développement à faire face aux contraintes liées aux crédits. Les financements mixtes publics-privés pourraient aussi intervenir en soutien là où l'engagement du secteur privé peut faire la différence, en ouvrant de nouveaux marchés qui bénéficieront aux plus pauvres (comme par exemple en investissant dans les entreprises favorisant l'accès à l'énergie renouvelable, ou dans des fabricants de médicaments génériques).

Les principes suivants peuvent faciliter les liens entre financements mixtes publics-privés et objectifs de développement durable :

- A chaque fois que les bailleurs ont recours à l'APD ou à d'autres fonds publics en complément d'investissements privés, ils devraient **appliquer les principes d'efficacité de l'aide à ces ressources**.
- Les **bailleurs devraient contrôler avec attention la part d'APD dévolue aux financements mixtes publics-privés, et s'efforcer de réduire le montant d'aide détourné des investissements publics**.
- Les bailleurs devraient réserver les financements mixtes publics-privés aux seuls contextes, identifiés avec soin, où ces mécanismes peuvent contribuer à obtenir des résultats avérés en termes de développement durable et de réduction de la pauvreté.
- Les financements mixtes publics-privés devraient **être conditionnés au respect des droits humains par les entreprises**.
- Les bailleurs ne devraient s'impliquer dans des dispositifs de financements mixtes publics-privés qu'à la condition de pouvoir démontrer qu'ils entraînent une additionnalité en termes de mobilisation de financements et d'impact sur le développement ; minimisent réellement les risques

pour les personnes et pour l'environnement ; promeuvent les droits des femmes et leurs opportunités économiques ; et renforcent le secteur public, plutôt que de l'affaiblir.

- Il est essentiel de **suivre et évaluer les projets de façon approfondie**.
- Les projets de financements mixtes publics-privés ne doivent autoriser aucune falsification comptable : les bailleurs doivent pouvoir mesurer les subventions réelles et les flux nets (c'est-à-dire l'argent rendu au bailleur via le remboursement de prêts, aussi bien que les fonds versés). Il ne faut pas comptabiliser comme APD les non-flux d'aide (par exemple, les garanties apportées mais non utilisées, et les aides dépensées en réalité dans le pays donateur).
- Les financements mixtes publics-privés devraient privilégier les modèles commerciaux conçus pour maintenir davantage de valeur ajoutée au niveau des travailleurs et entrepreneurs locaux, en se concentrant sur l'économie nationale (y compris le secteur financier local), et en particulier les PME.
- A condition que les entreprises paient leur juste part d'impôts, le développement du secteur privé pourra représenter une importante source de revenus pour le secteur public, dans les pays en développement.

Plutôt que de poser des principes pour définir comment mixer les financements, il faut reformuler les termes du débat. Si **l'approche par le secteur privé a toute sa place dans le cadre de la coopération pour le développement**, la part d'APD affectée au secteur privé doit être contrôlée. De façon générale, **l'APD devrait être affectée au secteur public**, qui lui-même jouera un rôle crucial pour promouvoir et développer les investissements du secteur privé. Une population active éduquée et en bonne santé, ainsi que des institutions et marchés domestiques fonctionnels sont de puissants facteurs incitatifs pour favoriser l'investissement du secteur privé. Parmi les autres biens publics susceptibles de démultiplier l'investissement privé, on peut lister l'adaptation au changement climatique, les infrastructures, ainsi que la recherche et la vulgarisation dans le domaine agricole. C'est souvent le manque d'investissements du secteur public dans ces domaines qui freine la croissance du secteur privé.

1 INTRODUCTION

Depuis une dizaine d'années, les bailleurs et les organisations internationales cherchent de plus en plus à injecter des ressources et une expertise issues du secteur privé dans les projets de développement, en ayant recours à l'aide publique au développement (APD) pour « démultiplier » les financements privés en « mixant » les deux. De nombreux Etats membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation pour la Coopération économique et le développement (OCDE) vantent les avantages des financements mixtes publics-privés, grâce auxquels il serait possible de définir une « nouvelle voie » pour l'APD. Selon eux, l'utilisation des subventions de l'APD pour démultiplier les fonds privés permettra d'attirer de nouveaux investissements, de façon à combler l'important déficit de financements nécessaires pour atteindre les Objectifs de développement durable (ODD).

Ce document d'information consacré au **mixage de l'APD avec les financements privés**, que nous appellerons « financements mixtes publics-privés », résume les principales conclusions d'un rapport de recherche détaillé rédigé sur ce thème¹, et qui analyse notamment trois dispositifs de financements mixtes publics-privés :

1. Le Dutch Good Growth Fund (DGGF);
2. Les huit mécanismes régionaux de mixage de la Commission européenne (CE) ; et
3. Le Mécanisme de financement mondial ou MFM (Global Financing Facility - GFF) géré par la Banque Mondiale, un partenariat multi-acteurs qui soutient les efforts pour l'amélioration de la santé des femmes, des enfants et des adolescents.²

Ce document est structuré de la façon suivante :

- La partie 2 présente les principaux éléments relatifs aux « effets de levier au service du développement », et notamment la définition des financements mixtes, de leurs objectifs, et d'autres points clés liés à leur fonctionnement et à leur périmètre.
- La partie 3 détaille les principales problématiques qui émergent à l'analyse des financements mixtes publics-privés en termes de développement, y compris les principes et les critères de sélection des projets ; le débat relatif à l'additionnalité et aux ratios de levier ; et l'impact des règles de reporting de l'APD.

La partie 4 liste les risques et les opportunités liées aux financements mixtes publics-privés, ainsi que des recommandations politiques concrètes.

2 DEFINITION ET OBJECTIFS DES FINANCEMENTS MIXTES

Il n'existe aucune définition universelle des « financements mixtes », mais il importe de distinguer les financements mixtes impliquant des fonds privés — qui constituent le sujet de ce document— et le « mixage » de plusieurs sources de financements publics, auquel le terme de « mutualisation » correspondrait mieux :

1. Ce document d'information traite du mixage de fonds publics et privés,³ ou financements mixtes publics-privés. Dans ce type de situation, les subventions publiques sont utilisées pour encourager l'investissement privé dans les pays partenaires. Ces subventions se présentent sous différentes formes, détaillées plus loin dans ce document (cf tableau 1 ; voir l'exemple présenté dans l'encadré 1).
2. Le mixage de différents fonds publics, auquel le terme de « financements mutualisés » correspond mieux, implique que toutes les sources de financement sont des institutions publiques. Ce type de montage n'est pas traité dans ce document d'information, en partie pour des raisons de lisibilité, mais également parce qu'il faudrait évaluer ce type de mécanismes de financements mixtes publics-publics selon des critères entièrement différents. Par exemple, on ne peut considérer que les financements mixtes publics-publics soient en capacité de « démultiplier » des fonds supplémentaires pour le développement, puisque les capacités financières des acteurs impliqués étaient déjà, selon toute vraisemblance, mobilisées prioritairement pour le développement.

Encadré 1: Un exemple de financements mixtes : la culture de roses de haute qualité en Ethiopie

Le Dutch Good Growth Fund, via sa ligne de soutien aux petites et moyennes entreprises néerlandaises, a accordé un prêt d'1 million d'euros (1,07 million de dollars) avec 1,4 million d'euros (1,5 million de dollars) en garantie à Lalibela BV. Les fonds privés sont apportés par la Rabobank Leiden-Katwijk des Pays-Bas et la Banque Zemen d'Ethiopie.

L'entreprise a acquis une exploitation en Ethiopie et va investir dans 14 hectares de serres avec ce soutien du DGGF. Cet investissement doit permettre la création de 450 emplois, dont la plupart seront occupés par des femmes ; le transfert de connaissances en horticulture, en gestion d'entreprise et en techniques de vente ; et l'amélioration des capacités productives pour l'exportation, ce dont bénéficieront la balance commerciale et les revenus fiscaux de l'Ethiopie.

Source: DGGF, « Transactions Investing Dutch SMEs » (« Transactions d'investissement dans les PME néerlandaises »), <http://english.dggf.nl/investing-dutch-smes-transactions>, consulté le 15 septembre 2016.

Les financements mixtes publics-privés impliquent le recours à l'APD. L'existence de différents termes définissant des concepts proches, mais plus larges, comme « effet de levier », « mobilisation » ou « catalysation », est cependant source de confusion. La Banque Mondiale propose une définition classique de l'effet de levier : c'est « la capacité de l'engagement financier du secteur public à catalyser plus de capitaux privés pour investir dans un projet ou une action donnée ». ⁴ Les dispositifs de financements mixtes publics-privés sont bien sûr une façon de faire levier, mais on ne devrait parler de financements mixtes publics-privés que pour les projets impliquant des fonds issus de l'APD. L'effet de levier (ou mobilisation / catalysation) est un concept plus large, qui n'implique pas forcément le recours à l'APD, puisque l'« engagement financier du secteur public » peut désigner d'autres types de financements officiels apportés par une institution publique.

Bien sûr, le sens donné à tous ces concepts peut varier, et chaque acteur les utilise différemment, notamment pour des raisons politiques. L'idée de pouvoir catalyser ou démultiplier de nouvelles sources de financements est un argument marketing efficace. Les travaux de l'OCDE sur le Soutien public total au développement durable (SPTDD) devraient contribuer à clarifier ces confusions. Certains signes indiquent cependant déjà que les pays donateurs pourraient utiliser ce processus pour comptabiliser davantage d'instruments du secteur privé comme de « l'aide au développement ».⁵

Les financements mixtes publics-privés n'ont rien de nouveau, mais l'idée a gagné du terrain ces dernières années grâce à un discours de plus en plus dominant, qui place les financements privés et le secteur privé au centre des politiques des bailleurs. Auparavant, les institutions publiques européennes et les banques de développement subventionnaient principalement des prêts au secteur public dans les pays en développement ; les financements mixtes publics-privés représentaient une part relativement minime de leurs activités. Mais la situation a commencé à évoluer ces dernières années, et de nombreuses institutions financières de développement (IFD) – bilatérales, comme la German Bank (KfW), ou multilatérales, comme la Société financière internationale du Groupe de la Banque Mondiale (International Finance Corporation – IFC) – ont eu recours aux financements mixtes publics-privés pour accorder plus de prêts aux entreprises, et pour nouer des partenariats avec des acteurs financiers privés afin de financer ces activités. Des Etats membres de l'UE comme le Royaume-Uni, l'Allemagne, la Suède, de même que la Commission européenne, défendent vigoureusement le développement des financements mixtes publics-privés.

La place de plus en plus importante des financements mixtes publics-privés s'explique par plusieurs facteurs, qui ne sont pas tous liés au développement. Le discours officiel en faveur du développement des financements mixtes publics-privés affirme qu'il faut, plus que jamais, mobiliser tous les types de ressources disponibles pour aider les populations à s'extraire de la pauvreté, dans la mesure où l'APD à elle-seule serait incapable de combler le déficit requis pour atteindre les ODD, estimé à 2,5 milliards de dollars.⁶ Un autre argument en faveur du développement des financements mixtes publics-privés souligne que pour les pays à revenu intermédiaire, le besoin n'est pas tant celui de bénéficier de subventions traditionnelles au titre de l'APD, mais de pouvoir développer des projets de grande envergure – notamment dans les domaines de l'énergie, de l'eau, et des infrastructures de transport – ainsi que des projets d'atténuation et d'adaptation au changement climatique. Or ce type de projets nécessite des fonds supplémentaires conséquents, que le secteur privé peut apporter.

Mais les financements mixtes publics-privés sont également une réponse à la pression qui pèse de plus en plus sur les bailleurs, et les pousse à définir leurs politiques de développement en fonction de leurs intérêts commerciaux. Avec le système des financements mixtes publics-privés, on peut subventionner une entreprise privée, et la plupart des entreprises qui bénéficient de ces mécanismes sont basées dans les pays de l'OCDE. Il y a aussi des impératifs géopolitiques en jeu, puisque les pays de l'OCDE veulent rester compétitifs sur les nouveaux marchés et économies émergentes, face aux activités commerciales des pays asiatiques et latino-américains à croissance rapide.

En conclusion, le discours en faveur des financements mixtes publics-privés — qui place le secteur privé au cœur des efforts pour le développement, et minimise l'utilisation traditionnelle de l'APD pour financer les services publics – est à l'agenda de nombreux bailleurs depuis un certain temps déjà, et dans certains cas, en particulier en Europe, est devenu encore plus prégnant avec l'avènement des partis de centre-droit.

QU'APPELLE-T-ON FINANCEMENTS MIXTES PUBLICS-PRIVES? MECANISMES ET INSTRUMENTS DE FINANCEMENT

Les promoteurs des financements mixtes publics-privés affirment que l'APD peut servir à lever les « freins » à l'investissement, et inciter le secteur privé à investir dans les pays en développement, là où de strictes motivations commerciales l'exclueraient. Les financements mixtes permettraient par la même occasion d'améliorer l'impact des investissements privés sur le développement. Il peut exister de nombreux types de freins à l'investissement privé selon le pays en développement, et chaque cas est différent. Parmi les freins souvent évoqués figurent :

- De faibles rendements par rapport au niveau de risque (l'investisseur ne croit pas pouvoir gagner suffisamment pour justifier le risque qu'il prend en engageant son argent).
- Un coût initial élevé en capital, et des perspectives de rendement à long terme uniquement (ce qui concerne particulièrement les projets relatifs au changement climatique).
- Les dysfonctionnements des marchés (les investisseurs peuvent avoir des difficultés à accéder au marché du crédit, par exemple).
- Un défaut de connaissances ou de compétences (par exemple, si l'investisseur ne connaît pas suffisamment le pays concerné).
- Des cadres réglementaires défectueux (par exemple, absence d'Etat de droit pour remédier aux défaillances du marché).

Le raisonnement en faveur des financements mixtes publics-privés établit donc que l'APD peut modifier l'équilibre risque/rendement pour l'investisseur, lui permettant de financer un projet qu'il aurait sinon refusé.

Différents instruments de mixage de fonds publics et privés sont utilisés, et sont résumés dans le Tableau 1.

Tableau 1. Sélection d'instruments et mécanismes de financements mixtes publics-privés

| Instrument de mixage | Justification du recours à l'APD |
|---|---|
| <i>Subventions</i> (« <i>Subvention aux investissements</i> ») | Financer des coûts et activités spécifiques de façon à faire baisser le coût global du projet et à améliorer ses chances de réussite. Ces subventions font généralement partie d'un package d'instruments de financement, et servent surtout à acheter ou à mettre à niveau un capital fixe existant, comme des outils ou bâtiments. Exemple : Accorder une subvention à un bénéficiaire pour acheter un tracteur et un espace de stockage, de façon à augmenter sa productivité globale et à le rendre plus attractif pour d'autres investisseurs. |
| <i>Assistance technique (AT)</i> | Diverses utilisations. Peut faire le travail de préparation à la place des investisseurs, et minimiser ainsi les coûts de transaction et risques qui sont élevés pour les investisseurs en cas de projets nouveaux ou engagés sur des territoires nouveaux. Peut aussi permettre d'améliorer la qualité du projet —par exemple, en finançant des études d'impact— maximisant ainsi les chances de réussite. Exemple : Réaliser une étude du potentiel de croissance de la productivité du projet, s'il bénéficiait d'un nouveau tracteur et d'un espace de stockage, lui permettant d'attirer les investisseurs privés. |
| <i>Garanties de crédit</i> | Protéger les investisseurs face au risque de pertes et/ou minimiser les coûts de financement (le gouvernement garantit des taux d'emprunts réduits). Exemple : le nouvel équipement attire des investisseurs privés mais ces derniers jugent toujours le risque trop élevé. Le secteur public offre donc une garantie de paiement au cas où la hausse de productivité escomptée ne se réalise pas. |
| <i>Financement structuré — Capital de pertes initiales</i> | Absorber les risques en faisant en sorte que l'entité publique assume les pertes en premier, dans le cas où le projet entraîne des pertes. Exemple : un projet s'avère être un échec, et il ne reste pas assez de capital pour rembourser tous les investisseurs. Les investisseurs « de pertes initiales » (dans le cas présent, l'entité publique) perdent leur argent en premier (et, si les pertes sont relativement minimales, ils seront les seuls à perdre de l'argent). |
| <i>Investissements de capitaux</i> | Les investisseurs prennent un pourcentage de propriété de l'entreprise ou du projet. Cet investissement apporte des fonds pour le projet mais sert également à prouver que celui-ci est viable, et sécurise les autres investisseurs de plusieurs façons (par exemple, les investisseurs peuvent considérer qu'il s'agit d'une garantie de qualité du projet, ou que le risque d'ingérence de la part du gouvernement du pays d'accueil est réduit). Exemple : Le secteur public acquiert 20% d'une entreprise dans l'espoir que les investisseurs privés considéreront cela comme un indicateur de confiance, et suivront. |

Source: Adapté du WEF-OCDE (2015)⁷

Le choix des instruments varie suivant le projet. Certains analystes font le lien entre le choix de l'instrument de financement et le niveau de maturité de l'entreprise et du marché où l'investissement est réalisé. Ils distinguent cinq phases : « préparation », « émergence », « facilitation », « ancrage », et « transition ». En règle générale, l'AT et les subventions aux investissements jouent un rôle important dans les phases de préparation et d'émergence des projets d'investissement, quand les coûts de transaction et les risques sont élevés. Les instruments d'absorption des risques sont susceptibles d'être utilisés davantage pendant les phases d'émergence et de facilitation, quand les rendements ne sont pas encore avérés et stabilisés. La participation au capital intervient généralement pendant les dernières phases du projet, avec l'objectif de consolider celui-ci et de lever des capitaux supplémentaires.

CRITERES DE SELECTION DES PROJETS

Les différentes institutions adoptent et appliquent leurs propres critères pour la sélection des projets de financements mixtes publics-privés. Dans la pratique, la sélection des projets résulte du croisement de plusieurs facteurs, opérant à différents niveaux :

- *Le cadre politique général* réglementant les opérations de l'organisation qui gère le mécanisme. Les dispositifs de mixage sont généralement gérés par des unités intégrées à des institutions, et en conséquence, les politiques et pratiques de ces institutions s'appliquent également à ces dispositifs. Par exemple, la Banque Mondiale gère le MFM Trust Fund, ce qui implique que les projets sont soumis aux diverses réglementations et politiques de la Banque Mondiale. Le cadre politique général peut avoir un impact sur les critères similaires à ceux concernés par son mandat (rentabilité, outils, etc ...), et tend également à influencer les cadres de suivi et d'évaluation.
- *Le mandat du mécanisme* désigne les objectifs, restrictions et autres critères réglementant les opérations du dispositif, fixés lors de la création du mécanisme. Le mandat peut inclure des critères tels que le profil risque/rendement et la rentabilité, les types d'instruments qui peuvent être utilisés, un traitement préférentiel réservé à certaines entreprises ou pays, le périmètre géographique, etc.
- *Les critères d'éligibilité* sont la partie visible du processus de sélection des projets. Ils traduisent l'approche définie par le cadre politique général et par le mandat en lignes directrices précises.

La sélection des projets de financements mixtes publics-privés est souvent le résultat de deux processus croisés : la sélection opérée par le mécanisme lui-même, et celle des autres institutions qui jouent le rôle d'intermédiaires. C'est le cas des facilités de mixage régionales de l'UE, au sein desquelles la sélection des projets dépend des critères définis au niveau du mécanisme, mais aussi de ceux des IFD qui examinent et proposent les projets. La sélection est donc d'autant plus restrictive que seuls les projets correspondant à tous ces critères seront éligibles.

QUELLE EST LA PART D'APD UTILISEE POUR LES FINANCEMENTS MIXTES PUBLICS-PRIVES?

Pour faire court, la réponse est : « On n'en sait rien ». Le manque de transparence dans les données entraîne une incertitude considérable sur la part d'APD actuellement utilisée pour les financements mixtes publics-privés. Les chiffres actuels indiquent que cette part représente un faible pourcentage du volume total d'APD. Le discours des bailleurs sur les financements mixtes publics-privés suggère en revanche que cette part est susceptible d'augmenter considérablement. Chaque analyste a sa propre définition des financements mixtes publics-privés, et son approche particulière pour mesurer les flux concernés. Un rapport de 2015 a estimé le volume d'APD affecté aux financements mixtes publics-privés à environ 1,8 milliards de dollars (1,4 milliards d'euros) en 2013, tandis que le cumul des déboursements sur la période 2005–2013 atteignait un total de 12,5 milliards de dollars (9,4 milliards d'euros).⁸ Cela représente environ 1% sur un total de plus de 1000 milliards de dollars d'APD apportés par les membres du DAC au cours de cette période.⁹ Le chiffre avancé sur les financements mixtes publics-privés reste cependant probablement assez prudent, puisqu'il ne comprend pas la totalité de l'APD versée à ces mécanismes. La méthodologie employée ne comptabilise pas les sommes allouées à l'assistance technique (AT), qui peuvent atteindre des montants considérables. 43% des projets financés via les mécanismes de mixage régionaux de l'UE ont uniquement recours à l'AT, pour un total de 430 millions de dollars (400 millions d'euros) de 2008 à 2014.

Ce décalage montre que les mécanismes actuellement en place pour contrôler l'APD ne sont pas pensés de façon à pouvoir analyser et rendre compte des activités de mixage fonds publics – fonds privés.

En raison du manque de chiffres crédibles au niveau mondial sur l'utilisation des financements mixtes, il est difficile d'évaluer les orientations sectorielles de ces mécanismes.

Il est possible d'avoir un suivi de certains dispositifs ou bailleurs, à condition que ces derniers publient des informations pertinentes sur leurs sites web. Des exemples du rapport de terrain rédigé en complément de ce document d'information peuvent donner une idée de la situation, mais ne sauraient permettre de dresser un constat global :

- Les huit mécanismes régionaux de mixage de l'UE, gérés par la CE, n'ont pas d'orientation sectorielle prédéfinie, mais la base de données de la CE montre une forte concentration de projets dans les secteurs de l'énergie, des transports, de l'eau et de l'assainissement, ainsi que le développement du secteur privé. Il n'y existe cependant pas d'informations à jour sur la proportion de financements mixtes publics-publics et de financements mixtes publics-privés. De 2007 à 2013, environ 89% de l'ensemble des projets de mixage de la CE ciblaient des clients du secteur public. Seuls 11% étaient consacrés au secteur privé,¹⁰ mais ce chiffre devrait augmenter à l'avenir, au moins en nombre de projets concernés.¹¹
- La CE précise également pour chaque projet si ce dernier comprend un objectif de lutte contre le changement climatique, mais la catégorie définie est difficile à interpréter. En moyenne, 69% des projets de l'ensemble des mécanismes de mixage de l'UE comprennent un objectif de lutte contre le changement climatique, avec un minimum de 50% et un maximum de 93%, selon le dispositif. Cette catégorie semble cependant utilisée de façon très large. Par exemple, les projets de gestion des déchets, de transports publics et d'énergie hydraulique sont identifiés dans cette catégorie, et de nombreux projets de construction de routes se voient également catégoriser ainsi, parce qu'ils amélioreraient l'accès aux régions exposées aux catastrophes naturelles, ou aux zones rurales.

Sur les 32 projets du Dutch Good Growth Fund (DGGF) évalués, huit concernent des activités industrielles liées au secteur agricole, trois ciblent directement le secteur agricole, et un porte sur la filière pêche. Il s'agit des données relatives aux deux lignes de financement qui concernent les petites et moyennes entreprises (PME) néerlandaises, puisqu'il n'y a pas d'informations disponibles sur la ligne de subvention aux investissements, et sur l'identité de chacun des bénéficiaires réels de ces investissements.

3 PROBLEMATIQUES VIS-À-VIS DU DEVELOPPEMENT

L'IMPACT DES FINANCEMENTS MIXTES PUBLICS-PRIVES

Dans cette partie, nous aborderons cinq problématiques clés, en termes d'impact sur le développement :

- *Les coûts d'opportunité* : une conséquence potentielle de l'utilisation de l'APD pour les financements mixtes publics-privés, est que d'autres types de projets y auront moins accès.
- *Mesurer l'impact sur le développement* : nous constatons que très peu d'informations sont actuellement disponibles pour évaluer l'impact des financements mixtes publics-privés sur le développement.
- *Concevoir des projets en appui aux priorités des pays en développement* : nous constatons que ces derniers sont rarement associés aux mécanismes de gouvernance des dispositifs de financements mixtes publics-privés, et que les moyens adéquats pour garantir le respect des stratégies du pays bénéficiaire ne sont pas prévus.
- *Redevabilité et transparence* : nous constatons l'absence de mécanismes de recours adaptés, et un faible niveau de transparence.

Coûts d'opportunité

Chaque dollar d'APD ne peut être dépensé qu'une seule fois : en l'absence d'augmentation globale du niveau de l'APD, l'augmentation du volume d'APD consacré aux financements mixtes publics-privés pourrait entraîner une baisse des fonds affectés à d'autres projets plus classiques, comme le soutien aux services publics.

Il importe de rappeler que les financements mixtes publics-privés sont plus faciles à mettre en œuvre sur les marchés émergents et dans les pays à revenus intermédiaires, et beaucoup plus complexes dans les Pays les moins avancés, puisque par définition, les financements mixtes publics-privés privilégient les secteurs d'investissement qui motivent les financeurs privés. Cela signifie aussi que les financements mixtes publics-privés sont moins adaptés à des secteurs comme l'éducation, où le principal acteur est public. Ainsi, non seulement ces dispositifs détournent l'aide d'autres objectifs, mais ils la détournent aussi des pays les plus pauvres vers ceux qui le sont moins, et des secteurs cruciaux pour la réduction de la pauvreté, comme la santé et l'éducation, vers d'autres secteurs.

Mesurer l'impact sur le développement

On dispose de peu d'éléments pour évaluer l'impact des mécanismes de financements mixtes publics-privés sur le développement, que ce soit au niveau global ou à l'échelle des trois dispositifs étudiés dans le cadre de la recherche détaillée.

Les informations sont rares, et dans la plupart des cas il est impossible d'avoir une approche comparative entre bailleurs, puisque ces derniers appliquent des définitions et approches méthodologiques différentes. La Cour des comptes européenne a évalué l'efficacité des mécanismes régionaux de mixage de l'UE,¹² mais le rapport se concentre sur les éléments opérationnels et les

procédures, plutôt que sur l'impact réel des projets de terrain sur le développement. Une évaluation externe plus complète était prévue en 2016, mais n'est pas encore accessible au public à l'heure où nous écrivons.¹³ Le ministère néerlandais des affaires étrangères a attribué à une équipe de deux cabinets de conseil, Itad et SEO, un contrat d'évaluation de l'impact du DGGF sur ses cinq premières années de fonctionnement. Le rapport ne devrait cependant être disponible qu'en 2020.

En conséquence, il est très difficile d'évaluer, par exemple, l'impact des financements mixtes publics-privés sur l'environnement ou le changement climatique, par exemple, puisqu'il n'existe pas suffisamment d'informations disponibles sur la plupart des projets ayant fait l'objet de financements mixtes publics-privés, ni d'ailleurs sur l'utilisation des financements mixtes publics-privés en général et sur les secteurs privilégiés par ce type de mécanismes, comme nous le remarquons précédemment. En réalité, la principale problématique concernant les financements mixtes publics-privés est que les bailleurs promettent de démultiplier leur utilisation de façon massive – comme, par exemple, dans la stratégie *Agenda for Change* de la CE.¹⁴

Les IFD et autres acteurs des financements mixtes publics-privés utilisent des indicateurs standards focalisés sur les *activités* mises en œuvre par les projets. L'impact sur le développement n'est donc pas mesuré, à moins qu'une évaluation détaillée ne soit également prévue. Les IFD ont tendance à utiliser des indicateurs de résultats harmonisés pour évaluer différents projets.¹⁵ Ces indicateurs sont généralement sectoriels et se concentrent sur la mesure des activités du projet. Les institutions préfèrent ces indicateurs standards pour deux raisons. Tout d'abord, ils permettent de comparer les performances de différentes institutions. D'autre part, ces indicateurs très spécifiques et faciles à mesurer, focalisés sur les activités du projet, ne poseront pas les mêmes problèmes d'attribution que des indicateurs plus généraux, comme l'impact sur le revenu. Le principal inconvénient de cette approche, c'est qu'il est alors difficile pour les institutions d'évaluer l'impact des projets en termes de développement.

Pourtant, les exemples tirés de l'étude de trois mécanismes de mixage présentée dans le rapport de recherche détaillé, et qui porte sur l'impact en faveur des plus pauvres et pour l'égalité des sexes, montre que certaines approches sont préférables à d'autres :

- *Dispositifs de mixage de l'UE*: Les indicateurs proposés sont extrêmement standardisés, et n'apportent pas beaucoup d'informations sur l'impact réel des projets sur les populations les plus vulnérables, ni sur leurs résultats en faveur de l'égalité des sexes. La Facilité d'investissement pour l'Afrique (AfIF) et la Facilité d'investissement pour le voisinage (FIV) prévoient un indicateur intersectoriel qui mesure le nombre de bénéficiaires vivant sous le seuil de pauvreté, et dont le projet améliore les conditions de vie. Associé au nombre total de bénéficiaires, cet indicateur donne des éléments sur la façon dont le projet prend en compte la problématique de la pauvreté, mais ne peut être mesuré qu'à posteriori, et ne permet pas d'inciter les porteurs de projets à tenir compte de populations spécifiques dans leur conception.
- *DGGF*: Les indicateurs utilisés pour mesurer l'impact sur le développement sont très généraux, mais tiennent compte de la question du genre et d'autres dimensions. Les projets appuyés par le DGGF doivent communiquer le pourcentage d'entrepreneuses soutenues, le pourcentage de jeunes, et le nombre et pourcentage d'investissements réalisés dans des Etats vulnérables. Bien que ces indicateurs restent très généraux, ils représentent une amélioration par rapport à ceux utilisés par les mécanismes régionaux de mixage de l'UE.
- *MFM*: Les projets ont pu mettre en place des incitations pour cibler les femmes, les zones les plus pauvres et les populations défavorisées. Ceci a été rendu possible grâce à une approche de la conception de projets fondée sur les résultats, avec des mesures incitatives, des primes et des formules de répartition contribuant à orienter les efforts vers certains groupes de population.¹⁶

Penser les projets pour appuyer les priorités des pays en développement

L'analyse des trois dispositifs étudiés dans le rapport de recherche détaillé montre que les mécanismes de financements mixtes publics-privés ne sont pas suffisamment appropriés par les pays bénéficiaires, et sont rarement en phase avec leurs propres stratégies. Ce point est symptomatique d'un problème général : comme l'ont montré les recherches réalisées par Eurodad, les gouvernements des pays en développement ne sont pas officiellement représentés au sein des IFD bilatérales (européennes) qui mettent en œuvre les projets de financements mixtes publics-privés, et les structures de gouvernance des IFD multilatérales sont dominées par les gouvernements des pays développés.¹⁷ Des exemples liés aux trois dispositifs étudiés illustrent ce point :

- Les lignes de financement du DGGF sont gérées par différentes entités, mais aucune de ces dernières ne prévoit de représentation des pays en développement.
- Pour les trois dispositifs, ce sont des entreprises privées qui sont à l'initiative des projets.
- Il n'y a aucune obligation de consulter les pays en développement ou les autres parties prenantes pendant la phase de conception du projet.
- Les mécanismes régionaux de mixage de l'UE consultent les gouvernements des pays en développement au moment de concevoir chaque dispositif et d'en fixer les priorités, mais ces derniers ne participent pas à la commission ni aux décisions opérationnelles.¹⁸

Il est important de préciser que l'essentiel de l'investissement privé dans les pays en développement est d'origine locale. En moyenne, selon la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, les investissements directs étrangers (IDE) représentaient à peine 8,7% de la formation brute de capital fixe dans les pays du Sud en 2015. Dans les Pays les moins avancés, le chiffre est plus élevé, au moins 15,7 %, mais cela représente toujours une faible part du total¹⁹, et ces investissements sont souvent focalisés sur des secteurs comme les industries extractives, qui ne représentent pas beaucoup d'emplois. Les financements mixtes publics-privés ne devraient pas se contenter d'aider les IFD exclusivement, en négligeant le secteur privé local des pays d'accueil.

Redevabilité et transparence

A la faible participation aux processus décisionnels des gouvernements des pays en développement, ainsi que des autres parties prenantes, s'ajoutent des mécanismes de transparence et de recours défectueux.

- Le DGGF et les mécanismes régionaux de mixage de l'UE ne disposent pas de voie de recours indépendante. Si trois des quatre principales institutions (KfW, la Banque européenne d'investissement, et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement) éligibles dans le cadre des mécanismes régionaux de mixage de l'UE ont mis en place un dispositif de recours, la plupart des autres IFD européennes éligibles n'ont toujours pas de système de ce type.²⁰
- Les informations divulguées de façon proactive par les mécanismes de mixage de l'UE sont souvent sommaires, et parfois obsolètes, mais néanmoins cohérentes.
- Le DGGF diffuse bien des informations à jour sur ses projets sur son site web, puisque les projets soumis sont publiés pendant une durée de 30 jours avant la signature, à des fins de consultation. Le DGGF ne diffuse cependant que des informations très succinctes sur chaque projet : son nom, une brève description, le pays concerné. Des informations sur les financements et les bénéficiaires sont parfois disponibles, mais ce n'est pas systématique (et c'est surtout valable pour la ligne de fonds d'investissements). La possibilité de faire des commentaires peut aider à renforcer la redevabilité et à améliorer la conception des projets, mais la quantité limitée d'informations disponibles en limite l'impact.

- Dans les projets de financements mixtes publics-privés, de nombreux détails sont présentés comme confidentiels, ou considérés comme des informations commerciales sensibles, et ne sont donc pas rendus publics.

Le transfert de la responsabilité de l'APD vers les IFD peut créer des conflits ou des tensions entre les attentes, politiques et pratiques des bailleurs de l'APD, d'une part, et celles des institutions qui gèrent ces projets de mixage d'autre part. L'une des caractéristiques principales des mécanismes de financements mixtes publics-privés est qu'ils impliquent un transfert de l'essentiel des responsabilités des pays donateurs vers d'autres acteurs. Dans le cas des mécanismes régionaux de mixage de la CE, cette dernière s'appuie sur l'IFD chef de file pour accomplir toutes les tâches liées à la conception et à la gestion des projets, y compris la pré-sélection de ces derniers. Le DGGF est géré dès le départ par une agence gouvernementale, un organisme de crédit à l'exportation, et par le secteur privé, selon la ligne de financement concernée. La gestion des projets du MFM Trust Fund est associée aux activités de la Banque Mondiale (BIRD ou IDA).

C'est aussi en grande partie à cause de ces tensions institutionnelles que les projets de financements mixtes publics-privés s'écartent des principes d'efficacité de l'aide, comme l'appropriation, l'alignement et la redevabilité. Si les pays donateurs de l'APD se sont engagés à mettre en œuvre un certain nombre de principes d'efficacité de l'aide, et qu'ils rendent des comptes sur leur application, du moins jusqu'à un certain point, ce n'est pas le cas de nombreuses autres institutions. D'autres conflits émergent au moment de la mise en œuvre du projet, car les attentes des entreprises diffèrent de celles des bailleurs de l'APD, notamment en ce qui concerne la transparence et le contrôle public.

L'ADDITIONNALITE – UNE PROBLEMATIQUE CLE

Le concept d'additionnalité désigne la « valeur ajoutée » de tel ou tel type de financement, c'est-à-dire « les contributions et services uniques que permet l'utilisation de fonds d'APD, en plus des fonds apportés par les institutions du marché et les acteurs non-marchands ». ²¹ On peut distinguer deux principales catégories d'additionnalités :

- *L'additionnalité financière* : Le recours aux financements mixtes publics-privés est indispensable pour que le projet puisse être financé.
- *L'additionnalité en termes de développement* : Les financements mixtes publics-privés permettent de meilleurs résultats en termes de développement.

L'une des principales problématiques qui se pose en cas de financements mixtes publics-privés, est de savoir comment s'assurer que les projets soumis ont réellement besoin d'une forme de subvention. Tout d'abord, on ne connaît généralement pas le profil de risque/rendement d'un investisseur, et il peut être difficile de garantir que seuls les projets nécessitant une forme de subvention bénéficieront d'une aide. Les financements mixtes publics-privés sont bien sûr assez populaires auprès des financeurs privés, en raison de la présence de subventions, et il peut s'avérer difficile de différencier les projets qui ont effectivement besoin d'un petit coup de pouce pour avancer, et ceux pour lesquels une subvention ne fera que garantir un meilleur retour sur investissement au financeur privé.

Sur certains marchés, la concurrence entre bénéficiaires permet d'écartier les investisseurs qui chercheraient seulement à doper leur retour sur investissement. Dans les pays en développement, et dans certains secteurs en particulier, il est cependant parfois difficile de trouver des projets équivalents. D'autre part, les institutions financières publiques qui fournissent la composante d'APD ou sont à l'initiative de projets de financements mixtes publics-privés (c'est-à-dire les IFD européennes) demandent généralement au bénéficiaire de fournir des plans détaillés de son projet, ce qui exige un investissement conséquent en temps et en argent. Le développement du projet est

souvent déjà bien avancé, et les partenaires sont déjà identifiés et les contrats attribués au moment où la demande d'aide est soumise. Point important, plus un projet est avancé, plus il serait susceptible de se poursuivre sans aide supplémentaire, ce que d'ailleurs les IFD elles-mêmes reconnaissent. Dans ce contexte, quel peut être l'impact de la subvention ou de l'élément de subvention sur le projet ?

Beaucoup de bailleurs préfèrent traiter les deux approches séparément, et se concentrent en priorité sur l'additionnalité financière. Pourtant, sur le long terme, la capacité à équilibrer ou combiner les deux catégories d'additionnalité (en termes d'impact sur le développement et du point de vue financier) aura un impact certain sur l'évolution des financements mixtes publics-privés.

Mesurer l'additionnalité

Un certain nombre d'évaluations suggèrent que les bailleurs ont tendance à trop facilement présumer qu'il y a bien additionnalité.²² En général, on présume que lorsqu'un investisseur sollicite une aide publique auprès d'une IFD, cela signifie qu'il n'a pas accès aux financements privés et démontre l'existence d'une additionnalité financière.²³ Cette argumentation se fonde sur la conviction suivante : les exigences plus strictes liées au recours aux financements publics, en termes de suivi, de normes sociales et environnementales et de divers types d'obligations, entraînent des coûts supplémentaires pour les investisseurs, ce qui devrait les décourager de solliciter ces financements publics quand ils pourraient avoir accès à des fonds privés. Pourtant, cette interprétation ne tient pas compte d'autres effets positifs du recours à l'APD, comme l'effet de signal (la présence d'une aide publique laisse penser que le projet est plus qualitatif) et l'augmentation du retour sur investissement pour les investisseurs privés.

L'additionnalité est difficile à mesurer, pour différentes raisons. Premièrement, il n'existe pas de définitions, d'approches ou de méthodologies communes pour mesurer l'additionnalité. Il est donc impossible de comparer l'additionnalité revendiquée par différentes institutions. De nombreuses institutions utilisent des approches fondées sur les avantages pour l'investisseur privé : l'investissement lui a-t-il donné accès à des fonds dans des conditions plus avantageuses ? Lui a-t-il permis d'accéder à des sources supplémentaires de financement ? A-t-il contribué à minimiser la perception du risque par les autres investisseurs ? Dans d'autres cas, les éléments d'évaluation s'appuient sur des interprétations subjectives du rôle joué par l'assistance technique au service du projet.²⁴ Le même type de problèmes se pose pour l'évaluation de l'additionnalité en termes d'impact sur le développement. Les approches existantes ne sont pas exhaustives, et ne prennent généralement en compte que certains éléments, voire un seul, parmi les points suivants : améliorations dans la conception du projet, renforcement des normes sociales et environnementales du projet (qui est probablement l'élément le plus fréquent), ou aspects opérationnels, comme le recours à une expertise spécialisée pour pallier au manque de connaissances et compétences du projet.²⁵ Ces approches trop partielles peuvent être contreproductives : par exemple, des financements mixtes peuvent être affectés à un projet de route en raison d'une additionnalité démontrée pour la « prise en compte du changement climatique », alors même que ces fonds publics auraient pu grandement bénéficier à d'autres types de projet de réduction des risques de catastrophes naturelles.

Deuxièmement, l'additionnalité est généralement évaluée avant que le projet ne soit terminé (*ex ante*) sur la base d'informations fournies par le porteur de projet. Les projets qui sollicitent des financements mixtes publics-privés doivent généralement rendre compte de l'additionnalité de l'investissement. Indépendamment du niveau de détails requis, l'approche est fondée sur l'auto-déclaration des parties intéressées, et il ne semble pas, d'après les informations disponibles, que l'additionnalité soit réexaminée ou réévaluée au cours de la mise en œuvre du projet. A en juger par les évaluations *ex post* disponibles, les bailleurs ont tendance à se fier aux « comptes-rendus de projets » initiaux et à des appréciations subjectives, et n'ont pas toujours de méthodologie claire et

cohérente pour évaluer l'additionnalité, en particulier quand il s'agit d'additionnalité en matière d'impact sur le développement.²⁶

Troisièmement, la prise en compte de l'additionnalité financière est importante, mais celle de l'additionnalité en termes de développement est faible. Certaines des évaluations menées par la CE sur les dispositifs de mixage de l'UE se concentrent essentiellement sur l'additionnalité financière.²⁷ Dans les cas où les évaluateurs ont tenté d'appréhender l'additionnalité en matière de développement, la méthodologie n'était pas claire, ou s'appuyait sur des comptes-rendus narratifs et des opinions subjectives.²⁸

Effets de levier

La question des effets de levier est controversée dans le domaine du financement du développement, de même que dans le débat sur les financements mixtes publics-privés. On peut définir l'effet de levier comme le rapport entre le volume de financements mobilisé et le montant de fonds publics injectés. Actuellement, il n'y a aucune cohérence dans la façon dont les différents dispositifs comptabilisent les autres types de fonds qu'ils parviennent à mobiliser ou catalyser. Par définition, il ne peut y avoir d'effet de levier que pour les projets de financements mixtes publics-privés, et ce critère ne s'applique pas aux financements mixtes publics-publics (ce qui n'empêche d'ailleurs pas certains bailleurs de revendiquer un effet de levier sur des fonds apportés par d'autres bailleurs – qui pourraient tout à fait revendiquer la même chose de leur côté !).

Il n'existe pas un seul mais plusieurs effets de levier pour chaque projet de financements mixtes publics-privés, selon les chiffres comparés et les bailleurs qui gèrent le dispositif. Différents types de ratios existent actuellement pour mesurer l'effet levier, comme par exemple:²⁹

- Le ratio de levier sur les investissements (ou coûts du projet en valeur absolue) : valeur de l'investissement divisée par le montant total d'APD apporté par le dispositif.
- Le ratio de levier sur les institutions financières : montant des financements apportés par les institutions financières (par exemple, IFD chefs de file et co-chefs de file dans le cas de mécanismes de mixage de la CE) divisé par le montant total d'APD apporté par le dispositif.
- Le ratio de levier sur les fonds privés : montant des fonds du secteur privé mobilisés comme ressources financières pour le projet d'investissement, divisé par le montant d'APD apporté par le dispositif.

Certain de ces ratios sont souvent associés à des postulats ambitieux et peu étayés, quand à l'impact de la composante de fonds privés. Par exemple, les mécanismes régionaux de la CE priorisent généralement le ratio de levier sur les investissements dans leur communication publique, ce qui revient à présumer que tous les financements du projet ont été obtenus grâce à la subvention d'APD. La CE affirme obtenir des ratios de 1 sur 9, voire parfois plus élevés. Une telle approche suggère que l'APD a permis de mobiliser des financements de la part des IFD, et que les IFD ont en retour permis de faire levier pour obtenir d'autres types de financements. Depuis janvier 2016, tous les projets de la CE doivent calculer ce ratio (de même que le « ratio de levier sur les fonds privés »).³⁰

Les ratios de levier n'ont cependant de sens qu'à condition de pouvoir démontrer l'existence d'une forme d'additionnalité, et ne devraient donc pas être utilisés comme indicateurs d'additionnalité financière, en l'absence d'une telle démonstration. Malgré cela, il est fréquent de voir des ratios de levier élevés utilisés comme indicateurs d'une forte additionnalité financière.³¹ Non seulement cette approche est fautive, mais elle peut induire en erreur. En réalité, un ratio de levier élevé (1 sur 50 par exemple) signifie que la composante d'APD est fortement diluée, et plus elle est diluée, moins elle est susceptible d'avoir un impact significatif sur le projet.

DEVELOPPEMENT PAR LE CAD DE L'OCDE DE NOUVELLES METHODOLOGIES DE MESURE DU FINANCEMENT DU DEVELOPPEMENT

L'OCDE travaille actuellement sur différentes méthodologies permettant de mesurer le volume de financements mobilisés via les instruments complexes ou combinés avec le secteur privé.³² Si cette méthodologie se concentre sur le financement du développement au sens large, elle permettra aux bailleurs de mesurer les flux « mobilisés » via les projets de mixage. Ce travail doit être mis en œuvre dans le cadre des systèmes de reporting du CAD à partir de 2017, et aura un impact considérable sur ce que les bailleurs déclarent comme financements pour le développement, et la manière dont ils le font.

Se mettre d'accord sur une méthodologie commune pourrait permettre d'améliorer la cohérence des chiffres déclarés par les bailleurs, et autoriser une analyse interinstitutionnelle plus fine des flux du développement. Grâce à cela, on pourrait aussi permettre aux bailleurs de déclarer leurs activités de mixage projet par projet, sur le long terme. Cependant, faute de s'attaquer aux problèmes mentionnés plus haut – la mesure de l'additionnalité ; la place accordée à l'impact en termes de développement ; la redevabilité et la transparence ; le soutien aux priorités des pays en développement, et la reconnaissance des risques macro-économiques – on risque d'inciter à développer le recours aux financements mixtes publics-privés sans que les mesures de précaution nécessaires ne soient en place, et d'exacerber les coûts d'opportunité en réduisant l'APD disponible pour d'autres projets.

4 RISQUES ET OPPORTUNITES DES FINANCEMENTS MIXTES PUBLICS-PRIVES : LA VOIE À SUIVRE

L'analyse ci-dessus nous permet de tirer les conclusions générales suivantes :

Les financements mixtes publics-privés menacent potentiellement la qualité de l'aide.

- Ils permettent beaucoup moins de transparence et de redevabilité que d'autres modalités de financement.
- La plupart des IFD utilisées ne respectent pas les critères fondamentaux d'efficacité de l'aide, et en particulier le critère d'appropriation.
- Il existe actuellement très peu d'éléments pour évaluer leur impact, et le suivi et l'évaluation sont insuffisants.
- Les financements mixtes publics-privés multiplient les occasions d'utiliser l'aide pour soutenir des entreprises originaires des pays donateurs – ce qui constitue une incitation à l'aide liée.

Ils risquent également de détourner l'APD des objectifs prioritaires du développement.

- En mettant en avant les avantages des financements mixtes publics-privés (par exemple, en affirmant qu'un seul dollar peut permettre d'en mobiliser 100), on favorise leur développement, alors même que leur impact ne fait pas l'objet d'une attention suffisante.
- Les coûts d'opportunité – chaque dollar d'APD ne peut être dépensé qu'une seule fois – impliquent que plus d'argent pour les financements mixtes publics-privés peut vouloir dire moins d'argent disponible pour d'autres projets d'APD, comme le financement des services publics, ou l'assistance technique aux petits paysans.
- Il est probable que les financements mixtes publics-privés se révèlent peu adaptés aux pays les plus pauvres (dans les faits, ils encouragent l'affectation de l'aide aux pays à revenu intermédiaire, qui offrent un environnement propice à l'investissement).

S'appuyant sur des fonds privés externes, les financements mixtes publics-privés peuvent entraîner un risque d'éviction des acteurs financiers locaux.

Cependant, les financements mixtes publics-privés pourraient avoir une raison d'être, s'ils soutenaient les institutions gérées par les pays en développement. La plupart des gouvernements des pays en développement ont la volonté d'attirer des investissements privés – locaux mais aussi bien souvent étrangers – pour aider à développer leur économie et créer des opportunités d'emploi. Les financements mixtes publics-privés ont alors une raison d'être, dans la mesure où ils interviennent en appui aux stratégies nationales de développement (en soutenant les secteurs économiques stratégiques ou les programmes de développement sobres en carbone, par exemple). Les financements mixtes publics-privés pourraient jouer un rôle particulièrement important pour aider les PME des pays en développement à faire face aux contraintes liées au crédit : il faut d'ailleurs noter que l'une des lignes de financement du DGGF est consacrée uniquement à ce type d'aide. Les financements mixtes publics-privés pourraient aussi intervenir en soutien aux projets, là où l'engagement du secteur privé peut faire la différence en ouvrant de nouveaux marchés qui bénéficieront aux personnes en situation d'extrême pauvreté. Il s'agit par exemple d'investissements dans les entreprises productrices de technologies renouvelables focalisées sur l'accès à l'énergie

pour les plus pauvres, comme les solutions hors-réseau ; les entreprises productrices de médicaments génériques ; et les entreprises de technologies médicales en Afrique subsaharienne. Néanmoins, tant que le débat sur les financements mixtes publics-privés sera dominé par les gouvernements des pays donateurs et leurs IFD, il est peu probable qu'une approche stratégique centrée sur le soutien à un secteur privé favorable au développement dans les pays en développement puisse être adopté.

Principes clés pour faciliter les liens entre financements mixtes publics-privés et objectifs de développement durable:³³

- A chaque fois que les bailleurs ont recours à l'APD ou à d'autres fonds publics pour cofinancer l'investissement privé, ils devraient appliquer les principes d'efficacité de l'aide à ces ressources, et en particulier la transparence et la redevabilité (donner aux pays en développement un rôle dans la gouvernance, adopter une politique de transparence de l'information, communiquer avec les populations concernées, créer des mécanismes de recours indépendants) et l'alignement avec les stratégies nationales de développement (appropriation).
- Les bailleurs devraient contrôler avec attention la part d'APD dévolue aux financements mixtes publics-privés, et s'efforcer de réduire le détournement d'une aide précieuse des investissements publics tels que l'éducation et la santé, dans les pays les plus pauvres.
- Les bailleurs devraient réserver les financements mixtes publics-privés aux seuls contextes où ce mécanisme peut contribuer à obtenir des résultats avérés en termes de développement durable et de réduction de la pauvreté.
- Les financements mixtes publics-privés devraient être conditionnés au respect des droits humains par les entreprises, qui est indispensable pour atteindre les ODD.
- Les bailleurs ne devraient s'impliquer dans des projets de financements mixtes publics-privés qu'à la condition de pouvoir démontrer que ces mécanismes : entraînent une additionnalité financière et en termes d'impact sur le développement ; minimisent réellement les risques pour les personnes et pour l'environnement ; promeuvent les droits des femmes et leurs opportunités économiques ; et renforcent le secteur public, plutôt que de l'affaiblir.
- Il est essentiel de suivre et évaluer les projets de façon approfondie, de façon à ce que les bailleurs puissent fonder leur politique d'aide sur des preuves tangibles de l'impact du mixage sur le développement.
- Les projets de financements mixtes publics-privés ne doivent autoriser aucune falsification comptable : les bailleurs doivent pouvoir mesurer les subventions réelles (pas les montants « mobilisés ») et les flux nets (c'est-à-dire l'argent rendu au bailleur via le remboursement de prêts, aussi bien que les fonds versés). Il ne faut pas comptabiliser comme APD les non-flux d'aide (par exemple, les garanties apportées mais non utilisées, et les aides dépensées en réalité dans le pays donateur).
- Les financements mixtes publics-privés devraient privilégier les modèles commerciaux conçus pour maintenir davantage de valeur ajoutée au niveau des travailleurs et entrepreneurs locaux, en se concentrant sur l'économie nationale (y compris le secteur financier local), et en particulier les PME.
- A condition que les entreprises paient leur juste part d'impôts, le développement du secteur privé représentera une importante source de revenus pour le secteur public, dans les pays en développement. L'APD utilisée pour stimuler les activités du secteur privé doit donc encourager les efforts pour lutter contre l'évasion fiscale et mobiliser les ressources domestiques.

Plutôt que de poser des principes pour définir comment mixer les financements, il faut reformuler les termes du débat. Si l'approche par le secteur privé a toute sa place dans le cadre de la coopération pour le développement, la part d'APD affectée au secteur privé doit être contrôlée. De façon générale, l'APD devrait être affectée au secteur public, qui lui-même jouera un rôle crucial pour

promouvoir et développer les investissements du secteur privé. Une population active éduquée et en bonne santé, ainsi que des institutions et marchés domestiques fonctionnels sont de puissants facteurs incitatifs pour favoriser l'investissement du secteur privé. Parmi les autres biens publics susceptibles de démultiplier l'investissement privé, on peut lister l'adaptation au changement climatique, les infrastructures, ainsi que la recherche et la vulgarisation dans le domaine agricole. C'est souvent le manque d'investissements du secteur public dans ces domaines qui freine la croissance du secteur privé.³⁴

NOTES

- 1 J. Pereira (2017) « Blended Finance » (« Le mixage financier »), rapport de recherche. Oxford: Oxfam.
- 2 Le MFM ne pratique actuellement pas d'activités de mixage, mais son plan commercial prévoit que de telles activités puissent être mises en place à l'avenir. Il pourra s'agir, par exemple, d'utiliser l'effet levier de la notation de crédit AAA de la Banque mondiale pour émettre une obligation permettant d'attirer les investisseurs privés. Cela pourrait apporter les capitaux nécessaires à un gouvernement pour financer des programmes de santé maternelle et infantile. Comme évoqué plus tôt dans ce document, les exemples tirés de l'étude de trois mécanismes de mixage présentée dans le rapport de recherche détaillé, et qui porte sur l'impact en faveur des plus pauvres et pour l'égalité des sexes, montre que certaines approches sont préférables à d'autres. Les projets du MFM ont pu mettre en place des éléments incitatifs pour cibler les femmes, les zones les plus pauvres et les populations défavorisées. Ceci a été rendu possible grâce à une approche de la conception de projets fondée sur les résultats, avec des mesures incitatives, des primes et des formules de répartition contribuant à orienter les efforts vers certains groupes de population. Nous pensons donc que le MFM présente certains exemples de bonnes pratiques, dont les mécanismes de mixage peuvent s'inspirer.
- 3 Les financements privés traités dans ce document sont des flux de ressources (qu'il s'agisse de subventions, de prêts aux conditions du marché ou à taux préférentiels) prélevées sur des ressources du secteur privé, c'est-à-dire modifiant les actifs détenus par le secteur privé sur le long terme.
- 4 Groupe de la Banque Mondiale et al. (2011) « Mobilising Climate Finance: A Paper Prepared at the Request of G20 Finance Ministers » (« Mobiliser des fonds pour le climat : document préparé à la demande des Ministères des finances du G20 ») Washington : Fonds Monétaire International, 35.
<https://www.imf.org/external/np/g20/pdf/110411c.pdf>
- 5 Cf la critique du processus TOSSD par Eurodad à l'adresse suivante : http://eurodad.org/arguing_the_tossed
- 6 Concernant le déficit de financements, se reporter au *Rapport mondial sur les investissements 2014* de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) (2014). Genève: CNUCED.
- 7 Adapté du rapport du Forum Economique Mondial – WEF - OCDE (2015) « Blended Finance vol. 1: A Primer for Development Finance and Philanthropic Funders—An Overview of the Strategic Use of Development Finance and Philanthropic Funds To Mobilize Private Capital for Development » (« Le mixage financier vo. 1 : Une amorce pour le financement du développement et les bailleurs caritatifs – Panorama de l'utilisation stratégique du financement du développement et des fonds caritatifs pour mobiliser les capitaux privés au service du développement ») Cologny, Suisse: WEF.
- 8 J. Pereira (2015a) « Understanding donor engagement with the private sector in development ». In *Business Accountability for Development: Mapping business liability mechanisms and donor engagement with private sector in development*. (« Comprendre les relations des bailleurs avec le secteur privé dans le développement » in *Redevabilité des entreprises pour le développement : cartographie des mécanismes de responsabilité des entreprises et des relations des bailleurs avec le secteur privé dans le développement*) Bruxelles : POED en collaboration avec la CSI-RSCD et Eurodad.
- 9 Calculé à partir de la base de donnée sur www.oecd.org/dac.
- 10 Points phares du rapport de l'UE *Accountability Report on Financing for Development* (2015) (*Rapport sur la redevabilité des financements pour le développement*) et interview de Jose Manuel Fernandez—DEVCO C3, Instruments Financiers, Commission européenne.
- 11 En septembre 2016, la Commission européenne a lancé sa Stratégie européenne d'investissements extérieurs, augmentant considérablement le recours aux mécanismes de mixage et créant un Fond européen pour le développement durable, pour apporter des garanties aux institutions financières ou aux entités privées.
- 12 Cour européenne des comptes (2014), « L'efficacité des financements mixtes combinant des subventions octroyées au titre des facilités d'investissement régionales et des prêts accordés par des institutions financières en vue de soutenir les politiques extérieures de l'Union européenne », Rapport spécial 16. Luxembourg: ECA.
- 13 Deux mécanismes ont diffusé des rapports d'évaluation, mais ces derniers ne mesurent pas et ne rendent pas compte de l'impact sur le développement en général, ou des retombées plus larges des mécanismes de mixage. Par exemple, le Fonds fiduciaire pour les infrastructures africaines a diffusé une évaluation à mi-mandat et une évaluation (en 2012 et 2014 respectivement), et la Facilité d'investissement pour le voisinage une évaluation à mi-mandat.
- 14 La stratégie est publiée sur <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0637:FIN:EN:PDF>. Elle cible les secteurs de l'agriculture, de l'énergie et des infrastructures.
- 15 Cf le rapport de l'International Finance Corporation (2013) « Memorandum Regarding IFIs Harmonized Development Results Indicators for Private Sector Investments ». (« Mémoire sur l'harmonisation des indicateurs de résultats en termes de développement des IFI, pour les investissements du secteur privé ») Washington: IFC.

<http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/d7d1128041773cdb9af3bb9e78015671/Harmonization+MOU.pdf?MOD=AJPERES>.

16 J. Martinez, M. Pearson, B.H. Sørensen, B. James, et C. Sambo (2012) « Evaluation of the Health Results Innovation Trust Fund ». (« Evaluation du Health Results Innovation Trust Fund ») Oslo: Norad.

17 M.J. Romero (2014) « A Private Affair » (« Une affaire privée ») Rapport Eurodad. Bruxelles: Eurodad, 8.

18 M.J. Romero (2013) « A Dangerous Blend? The EU's agenda to "blend" public development finance with private finance ». (« Un mélange dangereux ? La stratégie de l'UE pour "mixer" les financements publics du développement avec les financements privés ») Rapport Eurodad. Bruxelles : Eurodad.

19 CNUCED (2016) *Rapport mondial sur les investissements 2016*. Genève: CNUCED, Annexe Tableau 5.

20 C. Daniel, K. Genovese, M. van Huijstee, et S. Singh (eds.) (2016) « Glass Half Full? The State of Accountability in Development Finance ». (« Le verre à moitié plein ? Etat de la redevabilité dans le financement du développement ») Amsterdam: SOMO.

21 J. Pereira (2015a) *Op. cit.*

22 Cf: IOB (2014) « In Search of Focus and Effectiveness: Policy review of Dutch support for private sector development 2005-2012 » (« Ciblage et efficacité : examen politique de l'aide néerlandaise au développement du secteur privé 2005-2012 » - résumé détaillé). Evaluation IOB. La Haye: Ministère néerlandais des affaires étrangères. Voir aussi Cour des comptes européennes (2014) *Op. cit.*

23 Ibid.

24 J. Pereira (2015b) « Leveraging Aid: A literature review on the additionality of using ODA to leverage private investments » (« Démultiplier l'aide : examen de la documentation sur l'additionnalité de l'utilisation de l'APD pour démultiplier les investissements privés ») Londres: UK Aid Network.

25 Ibid.

26 Cf, par exemple: EY (2012) « Evaluation à mi-mandat du Fonds fiduciaire UE-Afrique pour les infrastructures » Rapport final ; CEPA (2014) « Rapport sur les résultats de l'ITF UE-Afrique pour le développement 2017-2012 » Rapport final. Luxembourg: Banque européenne d'investissement; et DRN-ECDPM-ECORYS-PARTICIP (2013) « Evaluation à mi-mandat de la Facilité d'investissement pour le voisinage dans le cadre de l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) 2007-2013 ». Rapport final, vol. 1.

27 Par exemple: EY (2012) *Op. cit.*; J. Martinez et al. (2012) *Op. cit.*

28 DRN-ECDPM-ECORYS-PARTICIP (2013) *Op. cit.*

29 Basé sur la Plateforme EUBEC de la CE (2014) —Groupe technique 6: Mobilisation des ressources du secteur privé. Rapport au Groupe stratégique. Bruxelles: EU Platform for Blending in External Cooperation (Plateforme européenne de mixage dans la coopération externe); et Cour européenne des comptes (2012) « Instruments financiers en faveur des PME cofinancés par le Fonds européen de développement régional », Rapport spécial n°2. Luxembourg: ECA.

30 Par exemple, cf: EY (2012) *Op. cit.*; et DRN-ECDPM-ECORYS-PARTICIP (2013) *Op. cit.*

31 Banque interaméricaine de développement - BID (2014) « Evaluation à mi-mandat des engagements BID-9. Evaluation du cadre de développement du secteur privé BID-9. Document de fond, Bureau de l'évaluation et de la surveillance. Washington: BID ; et Groupe indépendant d'évaluation (2008), « Independent Evaluation of IFC's Development Results 2008: IFC's additionality in supporting private sector development » (« Evaluation indépendante des résultats de la SFI pour le développement ne 2008 : additionnalité de la SFI dans le cadre du soutien au secteur privé »). Washington : Banque Mondiale.

32 C. Sangaré, G.M. Semeraro, T. Hos, et W. Bartz (2016) « Measuring mobilisation in the DAC statistical system ». (« Mesurer la mobilisation dans le système statistique du CAD ») DCD/DAC/STAT (2016) 3. Paris: OCDE.

33 Les principes s'appuient dans une certaine mesure sur M.J. Romero (2014) *Op. cit.*

34 Sur la relation entre investissement public et privé, voir par exemple L. Erden et R.G. Holcombe, « The Effects of Public Investment on Private Investment in Developing Economies » (« Les effets de l'investissement public sur l'investissement privé dans les économies en voie de développement »), in *Public Finance Review* 33:5 (Septembre 2005): 575-602, qui estime qu'en moyenne, une augmentation de 10% des investissements publics entraîne une augmentation de 2% des investissements privés.

© Oxfam International février 2017

Ce document a été rédigé par Eurodad. Oxfam remercie Hilary Jeune, Marc Cohen, Uwe Gneiting, Sally Bolton, Paddy Carter, Heather Coleman, Lies Craeynest, Nick Galasso, Clara Jamart, Jan Kowalzig, Eric Muñoz, Ketura Persillin, Hanna Saarinen, Julie Seghers, Michael Siegel, pour leur assistance dans sa réalisation, ainsi que nos collègues d'Oxfam qui ont participé à un séminaire sur les financements mixtes publics-privés en juillet 2016. Ce document fait partie d'une série de textes écrits pour informer et contribuer au débat public sur des problématiques relatives au développement et aux politiques humanitaires.

Eurodad (Réseau européen sur la dette et le développement) est un réseau de 47 organisations de la société civile issues de 20 pays européens, qui œuvre en faveur de changements transformateurs et spécifiques des politiques, institutions, réglementations et structures européennes et mondiales. Eurodad défend un système économique et financier géré de façon démocratique et durable sur le plan environnemental, qui permette d'éradiquer la pauvreté et de garantir les droits humains pour tous. See www.eurodad.org

Pour toute information complémentaire sur les sujets abordés dans ce document, veuillez contacter hilary.jeune@oxfaminternational.org ou marc.cohen@oxfam.org.

Ce document est soumis aux droits d'auteur mais peut être utilisé librement à des fins de campagne, d'éducation et de recherche moyennant mention complète de la source. Le détenteur des droits demande que toute utilisation lui soit notifiée à des fins d'évaluation. Pour copie dans toute autre circonstance, réutilisation dans d'autres publications, traduction ou adaptation, une permission doit être accordée et des frais peuvent être demandés. Courriel : policyandpractice@oxfam.org.uk.

Les informations contenues dans ce document étaient correctes au moment de la mise sous presse.

Publié par Oxfam GB pour Oxfam International sous l'ISBN 978-0-85598-959-0 février, 2017.
Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, Royaume-Uni.

OXFAM

Oxfam est une confédération internationale de 20 organisations qui, dans le cadre d'un mouvement mondial pour le changement, travaillent en réseau dans plus de 90 pays à la construction d'un avenir libéré de l'injustice qu'est la pauvreté. Pour de plus amples informations, veuillez contacter les différents affiliés ou visiter www.oxfam.org.

| | |
|---|---|
| Oxfam Afrique du Sud (www.oxfam.org.za) | Oxfam IBIS (Danemark) (http://ibis-global.org/) |
| Oxfam Amérique (www.oxfamamerica.org) | Oxfam Inde (www.oxfamindia.org) |
| Oxfam Australie (www.oxfam.org.au) | Oxfam Intermón (Espagne) |
| Oxfam-en-Belgique (www.oxfamsol.be) | (www.intermonoxfam.org) |
| Oxfam Brésil (www.oxfam.org.br) | Oxfam Irlande (www.oxfamireland.org) |
| Oxfam Canada (www.oxfam.ca) | Oxfam Italie (www.oxfamitalia.org) |
| Oxfam France (www.oxfamfrance.org) | Oxfam Japon (www.oxfam.jp) |
| Oxfam Allemagne (www.oxfam.de) | Oxfam Mexique (www.oxfammexico.org) |
| Oxfam GB (www.oxfam.org.uk) | Oxfam Nouvelle-Zélande (www.oxfam.org.nz) |
| Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk) | Oxfam Novib (Pays-Bas) (www.oxfamnovib.nl) |
| | Oxfam Québec (www.oxfam.qc.ca) |