

Mixer intérêts privés et argent du contribuable : vers un nexus développement-investissements ?

« Notre soutien n'est pas seulement une question d'aide au développement, mais un investissement dans nos partenaires. En retour, nous gagnons stabilité, paix et prospérité, ainsi que des opportunités de marché pour les entreprises européennes. »

Neven Mimica

Commissaire pour la coopération internationale et le développement, 2019¹.

Lors de l'adoption des Objectifs de développement durable (ODD), la communauté internationale a officiellement reconnu que les financements publics octroyés sous la forme d'aide publique au développement (APD) seraient insuffisants pour couvrir les besoins d'investissements requis pour atteindre les ODD d'ici 2030. Le fossé à combler s'élève à environ 2,5 billions de dollars US par année pour les pays à revenus faible et intermédiaire².

Depuis l'adoption en 2015 du Programme d'action d'Addis-Abeba sur le financement du développement, les investissements privés sont de plus en plus perçus comme des ressources inexploitées pour financer le développement durable, en parallèle des financements publics nationaux et de l'APD. Partant du principe que c'est le secteur privé qui stimule la croissance économique et crée des emplois – le chemin présenté comme le plus efficace pour réduire la pauvreté et améliorer la qualité de vie –, il est donc perçu comme l'un des « remèdes miracles » pour financer les ODD. Cette tendance s'est traduite par un discours de plus en plus récurrent sur la mobilisation et le subventionnement des investissements privés au moyen de fonds publics internationaux (en particulier l'APD) pour ainsi passer « des milliards aux milliers de milliards³ » et combler ce fossé de financement et de développement.

Les donateurs utilisent toute une palette de guichets pour impliquer le secteur privé dans le développement. Parmi ceux-ci, des efforts de « financement mixte » défini par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) comme « l'utilisation stratégique de financements de source publique, y compris d'instruments concessionnels, afin de mobiliser des capitaux additionnels (publics et/ou privés) au bénéfice de marchés émergents et de marchés à la frontière⁴ ». Ainsi, le « financement mixte » peut désigner des prêts et garanties subventionnés, des subventions au titre de l'assistance technique, et des investissements directs dans le secteur privé (actions de participation).



Action Santé Mondiale France (ASM) [Global Health Advocates France] est

une ONG de plaidoyer en santé. Engagée

dans la lutte contre les maladies issues de la pauvreté et des inégalités, ASM milite pour un changement politique au plus haut niveau et mobilise des ressources pour alerter sur les menaces qui pèsent sur la santé à l'échelle de la planète, ainsi que pour établir des systèmes de santé durables et renforcer l'équité en santé. Les bureaux de ASM sont situés à Paris et Bruxelles. Cette note fait partie d'une série de dossiers produits pour analyser les tendances politiques du financement du développement et éclairer les processus de prise de décision aux niveaux français, européen et mondial. ASM a analysé de nouveaux instruments conçus par les donateurs bilatéraux, régionaux et multilatéraux, à savoir l'Alliance Sahel, le Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique (FFU), le Plan d'investissement extérieur de l'UE (PIE), le Mécanisme de financement mondial pour les femmes, les enfants et les adolescents (GFF) et le Mécanisme de financement d'urgence en cas de pandémies (PEF), et a étudié leur conformité aux principes internationalement reconnus de l'efficacité de l'aide. Nous avons élaboré un cadre d'analyse que nous avons appliqué à la gouvernance, aux processus de mise à l'agenda, à l'engagement des parties prenantes, aux types de mécanismes de financement, aux canaux de mise en œuvre, à la transparence et à la redevabilité. Notre analyse a porté sur les dynamiques de prise de décision et de partage du pouvoir aux niveaux national et international afin de comprendre la conception et la mise en œuvre de ces instruments.

Pour ce faire, nous avons combiné plusieurs outils : revue de la littérature, analyse des données officielles, entretiens avec différentes parties prenantes à Bruxelles, Paris et Washington, et missions d'enquête au Burkina Faso (novembre 2018), en Sierra Leone (janvier 2019) et en Ouganda (mars 2019). Nous avons rencontré des représentants de gouvernements, de donateurs, d'agences de développement, de parlementaires, d'agences des Nations Unies, ainsi que de la société civile locale et internationale.

Nous souhaitons remercier ici tous les acteurs qui ont accepté de nous rencontrer à Bruxelles, Paris, Genève, Washington, Ouagadougou, Bobo Dioulasso, Kampala et Freetown, et qui nous ont fourni des témoignages de première main sur la conception, la mise en œuvre et le suivi de ces instruments. La listes des personnes interviewées figure à l'Annexe 1, disponible en ligne : (www.ghadvocates.eu).

Ce dossier a été rédigé par Action Santé Mondiale : Chantelle Boduel, Margot Jaymond, Bruno Rivalan et Fanny Voitzwinkler.

Contact: info@ghadvocates.org

Alors que l'UE déclare que l'engagement du secteur privé « est au cœur de l'agenda de développement de l'Union européenne⁵ », la société civile s'inquiète vivement de l'efficacité du financement mixte⁶. En 2017, 1,8 milliard de dollars US de l'APD mondiale ont été utilisés pour mobiliser des investissements du secteur privé⁷. Ce montant représente une augmentation de 22% par rapport au total de l'APD allouée au financement mixte au cours de la période 2005-2013⁸.

Cette note politique passe en revue l'absence actuelle de preuves de la valeur ajoutée financière du financement mixte. Elle tente également d'évaluer l'additionnalité pour le développement du financement mixte à travers l'exemple du mécanisme mixte le plus important de l'Union européenne, à savoir le Plan d'investissement extérieur (PIE). Il est en effet crucial de comprendre quel type de modèle de développement les investissements du secteur privé mettent en avant, dans quelle mesure ce financement permet de mobiliser des fonds supplémentaires et contribue à un développement favorable aux populations pauvres, si cela bénéficie aux initiatives locales et aux acteurs communautaires, et enfin réduit les inégalités. Pour le dire autrement, en a-t-on pour notre argent en utilisant l'APD pour mobiliser des investissements du secteur privé, remplir les ODD et mettre fin à la pauvreté ?

SECTEUR PRIVÉ : DE QUOI PARLE-T-ON ?

Mobiliser le secteur privé est considéré comme « indispensable pour couvrir les besoins financiers de l'Agenda 2030⁹ ». Pour autant, ce secteur mêle un ensemble hétérogène d'acteurs allant des multinationales aux petits paysans. Selon l'OCDE, le secteur privé recouvre « les organisations qui lancent des activités à but lucratif et qui sont sous contrôle majoritairement privé (soit des organisations qui ne sont ni la propriété ni administrées par un gouvernement)¹⁰ ». Cette définition inclut « les établissements et intermédiaires financiers, les multinationales, les petites, moyennes et micro-entreprises (PMME), les coopératives, les entrepreneurs individuels et les paysans actifs dans les secteurs formel et informel¹¹ ».

Additionnalité financière ? Où sont les preuves de la capacité de mobilisation des mécanismes mixtes ?

L'un des principaux objectifs du financement mixte réside dans sa capacité à faire « affluer » des financements commerciaux dans les projets de développement pour optimiser les montants mobilisés pour chaque euro investi, et ainsi garantir un impact de développement. Selon les principes de l'OCDE, le financement mixte devrait générer une additionnalité financière, c'est-à-dire qu'il devrait « faciliter le déblocage de financements commerciaux pour optimiser le financement total destiné aux résultats de développement¹² ».

Selon une étude récente de ODI, le ratio moyen de l'effet de levier du financement mixte est de 0,75 dollar US pour chaque dollar US investi par les Institutions financières du développement (IFD)¹³. Dans les pays à revenu faible, ce ratio tombe à 0,37 dollar US par dollar US investi¹⁴. Ces chiffres sont clairement en deçà du ratio 1:11 avancé pour le PIE par la Commission européenne. Cet écart rejoint les critiques émises à propos des anciennes institutions européennes de financement mixte qui avaient échoué à fournir les preuves concrètes d'un ratio substantiel. La Commission européenne indique que le ratio du PIE de 4,1 milliards pour 44 milliards d'euros est fondé sur les « hypothèses de calcul et l'expérience des dix dernières années en matière d'opérations de financement mixte¹⁵ », et prétend que les 3,4 milliards d'euros de projets mixtes financés par des subventions ont généré 26,2 milliards d'euros en prêts de la part des IFD européennes¹⁶. Pourtant, les critiques relèvent que ces affirmations sont erronées car il est souvent difficile de déterminer « qui fait levier sur qui¹⁷ ».

« Les structures existantes ont tendance à 'suivre le marché' en portant leur attention sur des domaines dans lesquels les acteurs publics et privés investissent déjà. Les structures de mixage qui existent au niveau européen ont largement fait l'expérience des deux facettes de la question du financement – subvention et prêt – fournies par les institutions publiques européennes. Ce qui signifie qu'il n'y a aucun réel 'effet de levier' de ressources supplémentaires, mais uniquement un regroupement des financements existants¹⁸. »

Eurodad

A Dangerous Blend, 2013.

La société civile et les chercheurs s'accordent sur le fait que l'effet de levier potentiel du financement mixte reste limité¹⁹. Selon ODI, le secteur public a contribué à hauteur de 57% des investissements mixtes, et jusqu'à un impressionnant 73% dans les pays à revenu faible²⁰. Ces chiffres soulèvent la question du caractère incitatif réel du financement public pour les investissements du secteur privé. Dans un rapport de 2014, le Parlement européen invoque le fait que de nombreux investissements soutenus par le secteur public remplacent ou se substituent de fait à ceux du secteur privé. Il montre par ailleurs que pas moins de « 55% des projets [mis en œuvre par 17 IFD en Europe] se seraient poursuivis sans le soutien de financements publics²¹ ». Les instruments tels que le PIE attireront-ils des capitaux jusqu'alors inexploités ou bien ces investissements privés auraient-ils de toute façon été effectués ?

En raison du flou qui entoure la définition du financement mixte, il n'existe pas de cadre harmonisé au sein des institutions financières pour calculer les ratios et les effets de levier²². C'est pourquoi rien ne semble indiquer que des financements additionnels aient été débloqués grâce au financement mixte. Tant qu'il n'y a pas de cadre commun et harmonisé chez les différents donateurs, l'effet de levier est laissé à la seule discrétion de chaque organisme donateur, ce qui peut conduire à, ou être perçu comme conduisant à, déclarer un retour plus élevé qu'objectivement observé. Dans le contexte de restriction sur les budgets de développement, chaque euro investi dans le financement mixte est un euro de moins consacré à des programmes réellement favorables aux populations pauvres.

« Ce n'est clairement pas de la faute des IFD si les ODD fixent des objectifs aussi ambitieux. Mais elles sont responsables d'avoir suggéré qu'elles pouvaient jouer un grand rôle pour les atteindre. Le passage des milliards aux milliers de milliards était fondé sur l'hypothèse erronée selon laquelle les IFD et les banques multilatérales de développement pourraient jouer un rôle majeur pour concentrer des décisions d'investissement privé alors qu'elles ne sont qu'un facteur parmi de nombreux autres en termes de flux d'investissement²³. »

Centre for Global Development

Marginal, not Transformational, 2019.

Gagnant-gagnant en théorie ; structurellement injustes en pratique.

Outre l'effet de levier, un argument clé souvent avancé pour justifier le financement mixte est qu'il profitera à toutes les parties, créera des emplois, et améliorera ainsi la qualité de vie dans les pays partenaires grâce à de nouvelles opportunités d'investissement²⁴. En théorie, cela signifierait que l'UE et les pays partenaires profiteraient des bienfaits du mixage de manière égale. Les partisans du financement mixte pour le développement affirment aussi qu'il constitue une nouvelle forme de « partenariat », entre donateurs et pays bénéficiaires. Cette approche a été mise en avant au plus haut niveau par Jean-Claude Juncker, ancien président de la Commission européenne, avec le lancement d'une « Alliance Afrique-Europe pour un investissement et des emplois durables ». Cette alliance « complète le partenariat politique de longue date entre les deux continents », et renforce les « relations économiques et commerciales et dépasse l'approche 'donateur-bénéficiaire' au profit d'une approche 'd'égal à égal'²⁵ ».

« L'Afrique n'a pas besoin de charité, elle a besoin de partenariat équilibré, d'un vrai partenariat. Et nous, Européens, avons besoin au même titre de ce partenariat²⁶. »

Jean-Claude Juncker

Discours sur l'état de l'Union, 2018

En pratique, cela signifie-t-il que la gouvernance et l'établissement des priorités seront partagés et gérés à parts égales par les deux parties ? La manière dont le PIE a été conçu raconte une toute autre histoire.

Gouvernance : l'UE seule aux commandes

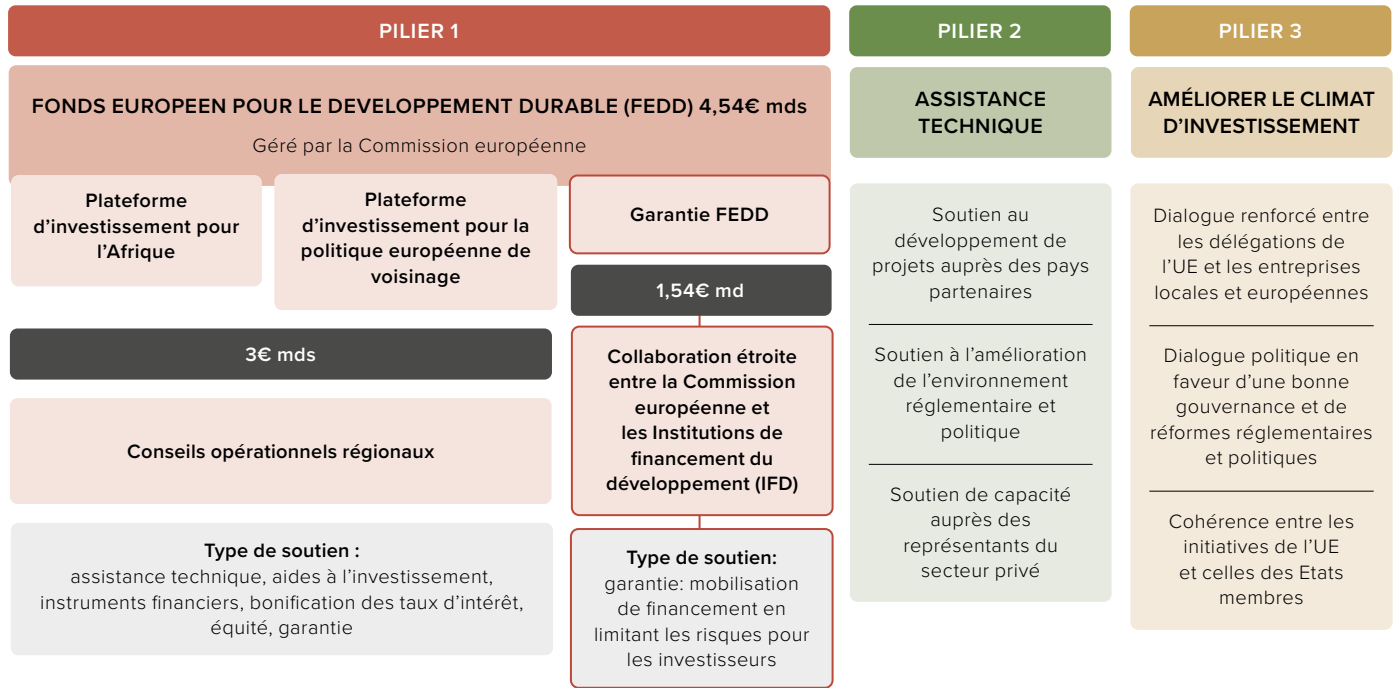
Le PIE est dirigé par un conseil stratégique qui définit les orientations et les priorités. Il rassemble la Commission européenne, le Haut Représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité, les États membres, ainsi que la Banque européenne d'investissement (BEI), tandis que le Parlement européen agit en tant qu'observateur. Le Fonds européen pour le développement durable (FEDD) – principal guichet de financement du PIE – est dirigé par la Commission européenne à Bruxelles, à travers un secrétariat et deux conseils opérationnels. Les pays bénéficiaires et la société civile locale ne sont représentés ni dans la gouvernance du PIE ni dans celle du FEDD, bien que « les contributeurs, les contreparties éligibles, les pays partenaires, les organisations régionales concernées et les autres parties

PLAN D'INVESTISSEMENT EXTERIEUR DE L'UE 2017-2020

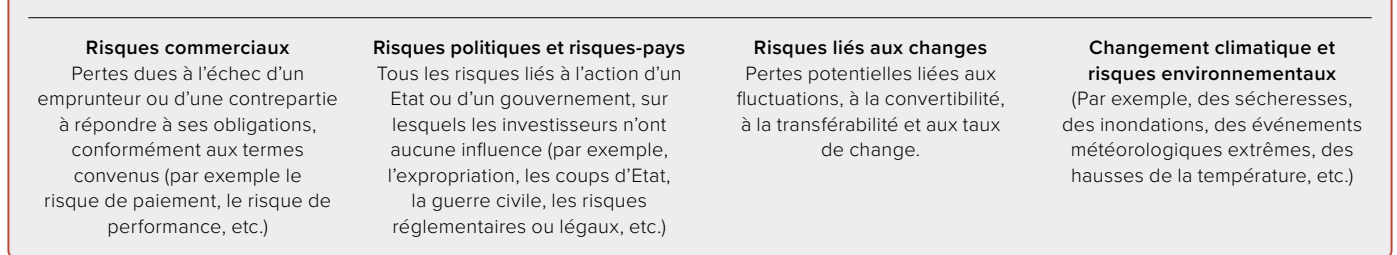
CONSEIL STRATEGIQUE

(Commission européenne, Etats membres de l'UE, Banque d'investissement européenne, Haut représentant de l'UE)

Mandat : orientation stratégique, objectifs généraux d'investissement, coordination générale



La Garantie du FEDD peut atténuer différents types de risques:



5 GUICHETS OPERATIONNELS



Garantie FEDD : 28 garanties signées avec des Institutions de financement du développement (IFD) et des banques multilatérales de développement d'une valeur de 1,54€ md. Ce montant devrait permettre de mobiliser 17,5€ mds, principalement à partir de sources privées.

TOTAL DU FEDD = MOBILISATION DE 44€ mds D'INVESTISSEMENTS PRIVES

En 2017, le Plan européen d'investissement extérieur (PIE) a été lancé par la Commission européenne pour mobiliser les investissements du secteur privé en Afrique et dans le voisinage de l'UE. Le PIE comprend trois piliers opérationnels: 1) le Fonds européen pour le développement durable (FEDD) -comprenant la nouvelle Garantie FEDD, 2) l'assistance technique, et 3) l'amélioration du climat d'investissement. Au sein du premier pilier, il existe 28 régimes de garantie, dans lesquels les banques de développement peuvent bénéficier de la Garantie FEDD. La Garantie FEDD peut être sollicitée par ces banques si certains projets rencontrent des difficultés limitant leur réussite, notamment des risques politiques, commerciaux, climatiques ou liés aux fluctuations monétaires. En substance, cela signifie que l'argent public peut être utilisé pour dé-risquer les investissements du secteur privé. En d'autres termes, le coût de potentielles externalités négatives ou d'échec des projets est transféré au secteur public. Le PIE tend, par-dessus tout,

à « mobiliser des investissements publics et privés durables en vue d'améliorer le développement économique et social, en mettant l'accent sur la création d'emplois décents ». La Commission européenne a engagé 4,1 milliards d'euros d'argent public en faveur du FEDD pour la période 2017-2020, un montant qui devrait mobiliser plus de 44 milliards d'euros d'investissements privés d'ici 2020, en supposant un ratio d'effet de levier de 1:11^I. Jusqu'à présent, seule une des 28 garanties a été signée en décembre 2018. Le site de la Commission européenne assure que d'autres garanties seront signées début 2019^{II}. Deux ans après l'adoption de la régulation du FEDD, la lenteur du processus laisse suggérer que cette approche financière pose d'importants défis de mise en œuvre. Par conséquent, il est encore trop tôt pour évaluer l'implémentation du FEDD, d'autant plus pour demander une mise à l'échelle, comme c'est déjà le cas pour le FEDD+ au sein de la proposition du prochain cadre financier pluriannuel.

I Commission européenne, 2019. Qu'est-ce que le plan d'investissement extérieur de l'UE ? Disponible en ligne [en anglais] : <https://bit.ly/2puydOT>
 II Commission européenne, 2017. Votre guide pour le Plan d'Investissement Extérieur de l'UE. Disponible en ligne [en anglais] : <https://bit.ly/2Wv7C0m>
 III Commission européenne, 2018. External Investment Plan – Progress so far. Disponible en ligne [en anglais] : <https://bit.ly/2N33kdF>

prenantes peuvent se voir accorder le statut d'observateur, s'il y a lieu²⁷ ». En d'autres termes, ni les pays eux-mêmes, ni les délégations de l'UE dans les pays ne participent aux décisions sur les projets et à l'allocation des fonds. Un tel fonctionnement risque de saper l'appropriation par les pays et remet en question le narratif du partenariat d'égal à égal qui sous-tend l'instrument.

« Si l'appropriation par les pays était réellement une priorité, le choix d'utiliser le mixage serait posé par les citoyens de chaque pays au lieu d'être imposé par le haut à travers les grandes institutions dirigées par les donateurs²⁸ ».

Eurodad

Mixed Messages, 2017

Mise en œuvre au profit de grandes entreprises étrangères

Bien que la garantie FEDD soit spécifiquement axée sur les petites, moyennes et micro-entreprises (PMME), les banques de développement n'auront pas la capacité administrative de financer les PMME individuellement. Pour soutenir ces entreprises, la Commission européenne signe des garanties avec les banques de développement qui en retour concluent des contrats avec des intermédiaires financiers (banques nationales et/ou fonds d'investissement) qui passent des lignes de crédit ou investissent des capitaux dans ces PMME²⁹. Les preuves montrent qu'avec le nombre d'intermédiaires dans ce montage, les donateurs peinent à savoir quel type d'acteurs est finalement soutenu et à évaluer les résultats des investissements publics en termes de bénéfiques pour les populations pauvres³⁰. De plus, le rapport EU Jobs and Growth Compact for Uganda [Pacte pour l'emploi et la croissance en Ouganda] stipule que « la Délégation européenne [ciblera] spécifiquement (...) les petites et micro-entreprises qui ne peuvent avoir accès directement aux outils fournis par le PIE³¹ » (italique de l'auteur), soulevant dès lors la question de la capacité du PIE à financer les petits acteurs économiques locaux. Cette préoccupation a été de nouveau confirmée par un expert européen du développement qui a identifié le manque d'opportunité pour les micro-entreprises du secteur informel comme l'un des principaux défis du PIE³².

En Ouganda, on sait que les entreprises partiellement ou entièrement détenues par des capitaux européens sont généralement plus grandes et plus avancées³³. Cela signifie qu'elles sont mieux placées pour tirer avantage des opportunités financières offertes par le PIE, ou d'autres structures de financement mixte, que la plupart des entreprises détenues par des capitaux ougandais. En effet, l'économie ougandaise est dominée par les PMME, avec « plus de 93% de micro-entreprises employant au plus quatre personnes chacune. La majorité sont des

entreprises familiales, sans compétences formelles ni adresse claire, qui fonctionnent habituellement de manière informelle³⁴ ». À moins de mettre en place des mesures de sauvegarde pour assurer la priorisation des acteurs du secteur privé local, la capacité du PIE à s'engager effectivement avec une majorité des entreprises locales est compromise. Bien que le règlement du FEDD mentionne à six reprises l'attention particulière mise sur « les petites, moyennes et micro-entreprises³⁵ », il indique une fois seulement que les entreprises locales devraient être privilégiées.

Compte tenu des antécédents de l'UE habituée à contracter principalement des entreprises européennes à travers les passations de marchés financés par l'APD, on peut s'inquiéter du fait que les entreprises étrangères ou partiellement détenues par des capitaux étrangers monopolisent l'accès aux fonds du PIE. Selon les chiffres de l'UE, 72% de l'APD européenne totale en 2016 était déliée³⁶ (ce qui signifie que les obstacles juridiques et réglementaires à l'ouverture à la concurrence pour la passation des marchés financés par l'aide étaient supprimés). Pourtant, la majorité des contrats passés dans le cadre l'aide de l'UE continuent d'être accordés à des entreprises enregistrées dans l'UE (51%) ou dans un autre pays donateurs (20%) (cf. graphique 1).

En comparaison, seulement 29% des contrats passés dans le cadre de l'aide européenne ont été octroyés à des entreprises des pays en développement. Entre 2008 et 2016, les entreprises nationales du Burkina Faso, de la Sierra Leone et de l'Ouganda ont remporté respectivement 15,9%, 4,9% et 12,4% des contrats passés dans le cadre de l'APD dans leur pays (cf. graphique 2).

Politique de développement mondial ou diplomatie économique de l'UE : laquelle l'emportera ?

« De nombreuses délégations de l'UE en Afrique ont été ouvertes avec le développement à l'esprit et n'ont pas été préparées pour servir les intérêts européens. Ça commence à changer. [...] Le PIE est en parfaite cohérence avec les objectifs de la diplomatie économique de l'UE³⁷. »

Représentant de l'Union européenne, 2019

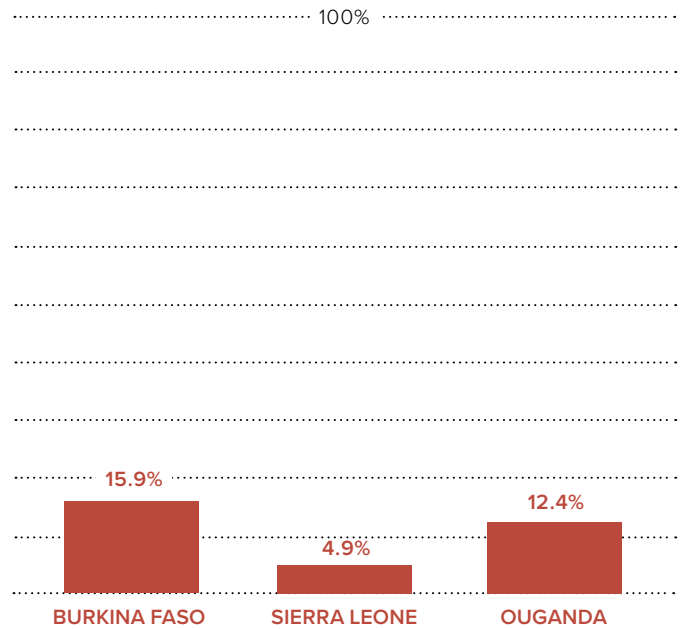
La promotion de la diplomatie économique européenne (DEE) a débuté il y a quatre ou cinq ans mais elle a connu un élan particulier avec la publication du Document de réflexion sur la maîtrise de la mondialisation en 2017³⁸. Cette même année,

les délégations de l'UE dans les pays partenaires ont reçu des directives pour identifier les priorités économiques (en discutant avec les parties prenantes pertinentes) et en rendre compte. À la mi-2019, 107 délégations avaient soumis leur rapport. Ces rapports contribuent à définir une stratégie de DEE pour chaque région.

Ils ne sont pas approuvés par les pays partenaires, mais leur gouvernement sont censés être consultés (tout comme le secteur privé local et international). Aucune démarche n'a été entreprise pour consulter les sociétés civiles, tant locales qu'euro-péennes. Ces rapports ne sont pas publics et n'ont été partagés qu'avec les pays membres de l'UE. L'équipe en charge de la DEE (rattachée au Service européen pour l'Action extérieure) travaille en étroite collaboration avec la DG COMMERCE et la DG GROW pour affiner les politiques européennes en matière de diplomatie économique.

Graphique 2

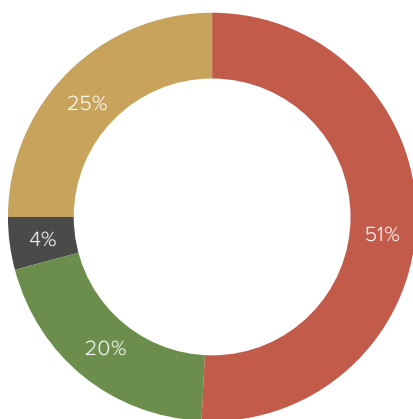
Aide au développement: part des contrats octroyés à des entreprises nationales des pays bénéficiaires (2008-2016)



Source : CAD de l'OCDE, 2018. Rapport sur les recommandations sur l'APD déléguée.

Graphique 1

Part des contrats octroyés par des institutions européennes dans le cadre de l'aide en 2016 (millions de dollars en US)



- Entreprises enregistrées dans l'UE
- Entreprises enregistrées hors de l'UE (Suisse, États-Unis, Canada, Japon, etc.)
- Pays en développement (à l'exception des pays les moins développés et des pays pauvres non-PMA fortement endettés)
- Pays les moins développés et les pays pauvres non-PMA fortement endettés

Source : CAD de l'OCDE, 2018. Rapport sur les recommandations sur l'APD déléguée

Mixage 2.0 : tout aussi sourd à l'équité

Les preuves montrent que les projets de mixage ne sont pas toujours en cohérence avec les principes de l'efficacité du développement, tels que l'appropriation par les pays, la transparence et la redevabilité, et que leur priorité n'a pas été la réduction de la pauvreté³⁹. Au niveau européen, la Commission européenne reconnaît elle-même dans une récente évaluation que les structures de financement mixte n'ont pas démontré une forte composante favorable aux populations pauvres⁴⁰. Dans les pays d'opérations du PIE, les parties prenantes ont déjà remis en question la capacité de l'outil à atteindre les communautés défavorisées telles que celles qui vivent dans la pauvreté, les jeunes, les femmes et autres groupes vulnérables⁴¹.

À ce jour, le financement mixte s'est avant tout concentré sur trois secteurs : les infrastructures, les banques et les secteurs « productifs », « possiblement parce que les opportunités d'investir à l'échelle dans les secteurs sociaux sont trop limitées pour structurer efficacement les transactions de financement mixte⁴² ». Ainsi, bien qu'il y ait un guichet pour l'agriculture au PIE, les représentants des délégations de l'UE et de la Commission européenne à Bruxelles confirment tous que le secteur agricole n'est pas idéal pour le mixage, en raison des risques pour les

investisseurs inhérents au secteur liés à la météo, à la saisonnalité et autres aléas⁴³. Pour autant, en Ouganda, la majorité des jeunes⁴⁴ et des personnes vivant dans la pauvreté⁴⁵ travaillent dans le secteur agricole⁴⁶.

L'Ouganda et la Sierra Leone sont aux prises avec des taux d'intérêt élevés (respectivement 19,4% et 17,9%⁴⁷). Ainsi, seuls les projets qui enregistreront des rendements très avantageux pourront rembourser des intérêts aussi élevés à la banque. Ces taux d'intérêt pourraient conduire à exclure du crédit les petites et micro-entreprises, ainsi que les entreprises des secteurs présentant un faible rendement.

« De nombreux investissements dans les secteurs sociaux, tels que les soins de santé, n'ont pas un rendement élevé. Même l'énergie verte dont le taux de rendement n'est pas élevé ne convient pas pour le PIE car elle requiert d'importants investissements de départ et son rendement est plutôt à long-terme, ce qui signifie que les taux d'intérêt seraient encore trop élevés pour les projets. C'est pourquoi les banques locales financent principalement l'immobilier et les affaires, et non les énergies renouvelables : c'est largement en dehors de leur modèle⁴⁸. »

Représentant d'une agence de développement d'un État membre de l'UE, 2019

Les représentants de l'UE affirment que ces enjeux seront résolus par les Piliers 2 « assistance technique » et 3 « améliorer le climat des affaires »⁴⁹. Or, ces piliers manquent de clarté aux premières étapes de leur mise en œuvre. Au Burkina Faso et en Ouganda, aucun des représentants des délégations de l'UE n'était en mesure d'expliquer en quoi ces deux piliers allaient consister concrètement, au-delà d'un échange informel entre l'UE et les parties prenantes nationales⁵⁰. Ils étaient tout aussi incapables de dire comment ils allaient déployer ces piliers pour remplir ces objectifs. Jusqu'à présent, l'assistance technique du financement mixte a été critiquée en tant que moyen d'établir « un pipeline de contrats pour les principales IFD européennes, au lieu de répondre aux besoins des bénéficiaires⁵¹ ».

Les parties prenantes dans les pays⁵² ont identifié un autre risque : l'incapacité du FEDD à atteindre le secteur informel malgré la prévalence de celui-ci dans les pays avec le revenu le plus faible. Ainsi, la Banque mondiale estimait que l'économie informelle représentait 45% du PIB

de la Sierra Leone⁵³. Au Burkina Faso, les emplois dans le secteur informel représentent 99% de tous les emplois en zone rurale⁵⁴. Les entreprises du secteur informel n'étant pas enregistrées, elles n'ont pas accès aux services financiers de l'économie formelle ni aux opportunités offertes par les mécanismes du financement mixte.

L'UE définit le secteur informel comme une « partie de l'économie – y compris les entreprises, les emplois et les employés – qui n'est pas régulée ni protégée par l'État⁵⁵ ». Cette définition fait référence aux établissements et entreprises familiales qui ne sont pas enregistrés et qui ne bénéficient pas de la sécurité sociale.

Le PIE concentre son accessibilité sur le secteur formel. Dès lors, peut-il vraiment aussi atteindre les jeunes et les femmes ? Au Burkina Faso, seulement 24,2% des emplois dans le secteur formel sont occupés par des femmes⁵⁶. En Ouganda, le secteur informel constitue l'opportunité la plus importante pour la main d'œuvre non agricole, et les jeunes occupent 95% de ces emplois⁵⁷. Par conséquent, il existe un risque que le PIE échoue à atteindre les jeunes ou à offrir les mêmes opportunités entre les femmes et les hommes. Comment le PIE contribuera-t-il à l'élimination de la pauvreté – ce qui reste le principal but affiché du financement européen du développement⁵⁸ – s'il ne bénéficie pas aux groupes les plus structurellement touchés par la pauvreté ?

Transparence et redevabilité : les pièces oubliées du puzzle du développement

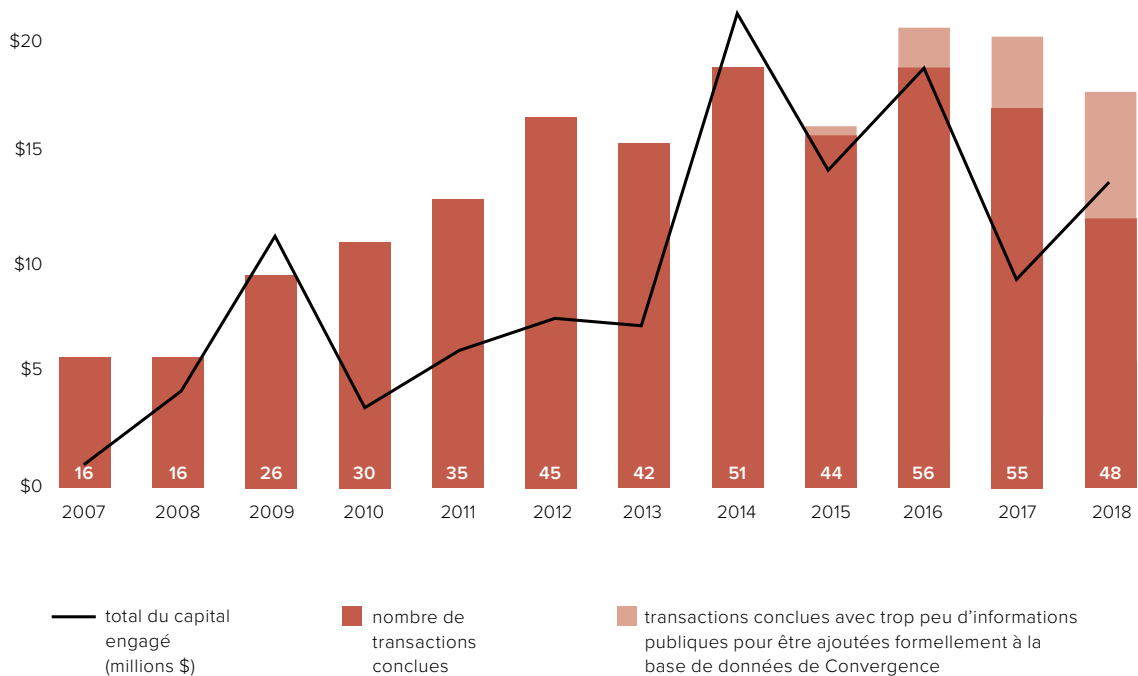
En théorie, toutes les sources de l'APD devraient faire l'objet d'un contrôle transparent, soumis à une supervision publique. Or, les projets mixtes manquent souvent de mécanismes de supervision et de redevabilité au motif que le secteur privé a le droit de protéger les données financières confidentielles de ses projets. Le rapport de l'OCDE intitulé « Evaluating Blended Finance » révèle que « les données financières sur les opérations mixtes ne sont pas systématiquement rendues publiques, pour des raisons de 'confidentialité' des informations commercialement sensibles⁵⁹ » (cf. graphique 3). Les représentants de l'UE ont confirmé⁶⁰ que cela s'appliquait au PIE, et stipulé que les banques de développement auraient la responsabilité de fonctionner dans le cadre juridique fixé par les garanties.

De plus, le financement mixte est généralement plus complexe à surveiller et à évaluer dans la mesure où chaque opérateur possède ses propres mécanismes d'évaluation, sans aucune harmonisation des normes de contrôle et de suivi chez les différents acteurs de la chaîne du financement mixte⁶¹. Cette situation interroge la manière dont la transparence sur l'utilisation de l'argent public sera respectée dans ce plan. Le PIE sera externalisé dans les banques de développement qui en retour utiliseront les banques et les intermédiaires financiers locaux. C'est

pourquoi il est nécessaire de mieux comprendre les mécanismes de diligence raisonnable et de réclamation, et plus important encore, de savoir qui est responsable si les projets violent les droits humains ou les normes sociales ou environnementales.

Graphique 3

Croissance des activités de finance mixte annuelles (2007-2018)



Source : Convergence. The State of Blended Finance 2019 [Graphique original en anglais, traduction par Action Santé Mondiale].

(Les transactions de financement mixte prises en compte dans la méthodologie de Convergence doivent remplir trois critères 1) attirer une participation financière des investisseurs du secteur privé, 2) faire appel à des fonds catalytiques, et 3) viser un impact en lien avec les ODD dans les pays en développement – page 10 du rapport.)

Conclusion

Le choix politique qui a été fait de détourner le peu d'APD de projets de développement prouvés au profit d'un modèle qui peine à prouver son efficacité, attire de plus en plus de critiques de la part de la société civile et des chercheurs⁶². Les bénéfices du financement mixte pour les personnes vivant dans la pauvreté n'ont pas encore été suffisamment démontrés. Dans cette note, nous montrons que le financement mixte touche difficilement le secteur informel ainsi que les acteurs privés locaux. Derrière la revendication d'un partenariat d'égal à égal, les structures de financement mixte devraient soutenir plus explicitement l'inclusion des entreprises locales, afin de réduire dans une certaine mesure le déficit de compétitivité des acteurs locaux face aux entreprises européennes. Sans inclusion délibérée des femmes, des jeunes et des populations rurales, l'objectif de lutte contre les inégalités échouera. La croissance économique ne ruisselle pas automatiquement jusqu'aux populations les plus touchées par la pauvreté.

Elle risque au contraire d'aggraver le problème, une position également défendue par plusieurs économistes reconnus⁶³.

En l'absence d'un système de mesure commun à toutes les IFD qui précise la manière dont les bailleurs publics devraient mesurer l'effet catalyseur des investissements d'APD dans le secteur privé, y compris les règles de gouvernance et de garantie, il est extrêmement difficile de déterminer la capacité des agences publiques à soutenir la lutte contre la pauvreté à travers les financements mixtes et des instruments privés. Le financement mixte n'est pas adapté aux secteurs sociaux et au développement humain. D'où cette question : la communauté internationale du développement se satisfait-elle de consacrer une part croissante de financement public au bénéfice d'acteurs et d'instruments qui n'essaient pas d'éliminer la pauvreté mais qui risquent au contraire d'aggraver les inégalités à l'échelle de la planète ?

Date de publication: Novembre 2019

NOTES DE BAS DE PAGE

1. Commission européenne, 2019. PIE/FEDD Rapport opérationnel 2018, page 3. Verbatim original : « Our support is not just about development aid, it's about an investment in our partners, in return we gain stability, peace and prosperity and market opportunities for European companies ». Disponible en ligne : <https://bit.ly/2NMUthW>.
2. CNUCED, 2014. Rapport sur l'investissement dans le monde, page xi. Disponible en ligne : <https://bit.ly/2RJlrol>.
3. Comité de développement FMI/Banque mondiale, 2015. From Billions To Trillions: Transforming Development Finance Post-2015 Financing For Development: Multilateral Development Finance. Disponible en ligne [en anglais] : <https://bit.ly/2PxNCIU>.
4. Tels qu'ils apparaissent dans les dispositions générales du texte, c'est-à-dire les articles contraignants.
5. Commission européenne, 2019. Economic Growth, Private Sector Engagement. Verbatim original : "lies at the heart of the European Union's development agenda". Disponible en ligne [en anglais] : <https://bit.ly/36iYSPr>.
6. Concord, 2017. A 10-point Roadmap for Europe: On the Role of the Private Sector in Development. Disponible en ligne [en anglais] : <https://bit.ly/2P7X2y> et Eurodad, 2018. Civil Society Organisations' position on Private Sector Instruments. Disponible en ligne [en anglais] : <https://bit.ly/32Vn4p4>.
7. CAD de l'OCDE, Statistiques sur les apports de ressources aux pays en développement. Tableau 1a : Équivalents don de l'Aide publique au développement des membres du CAD en 2017. Disponible en ligne : <https://bit.ly/36h6h0j>.
8. Calcul réalisé à partir des chiffres publiés par Oxfam, 2017. Briefing paper: Private-Finance Blending for Development. Disponible en ligne [en anglais] : <https://bit.ly/36Gftvk>.
9. OCDE, janvier 2018. OECD DAC Blended Finance Principles: for Unlocking Commercial Finance for the Sustainable Development Goals, page 7. Verbatim original : "indispensable to meet the financing needs of the Agenda 2030". Disponible en ligne [en anglais] : <https://bit.ly/31YvzhS>.
10. OECD, 2016. Private Sector Peer Learning. Peer Inventory 1: Private Sector Engagement Terminology and Typology, page 1. Verbatim original : "organisations that engage in profit-seeking activities and have a majority private ownership (i.e. not owned or operated by a government)". Disponible en ligne [en anglais] : <https://bit.ly/2MTAgoG>.
11. Ibid. Verbatim original : "financial institutions and intermediaries, multinational companies, micro, small and medium-sized enterprises (MSMEs), co-operatives, individual entrepreneurs, and farmers who operate in the formal and informal sectors".
12. OCDE, 2018. OECD DAC Blended Finance Principles: for Unlocking Commercial Finance for the Sustainable Development Goals, page 7. Verbatim original : "facilitate the unlocking of commercial finance to optimise total financing directed towards development outcomes". Disponible en ligne [en anglais] : <https://bit.ly/31YvzhS>.
13. ODI, 2019. Blended Finance in the Poorest Countries, page 11. Disponible en ligne [en anglais] : <https://bit.ly/2MUPARO>.
14. Ibid.
15. Commission européenne, 2016. Questions et réponses sur le plan d'investissement extérieur européen. Disponible en ligne : <https://bit.ly/36g3CnQ>.
16. Commission européenne, 2019. Instruments financiers innovants (mixage). Disponible en ligne : <https://bit.ly/3axPuJV>.
17. Eurodad, 2013. A Dangerous Blend: The EU's Agenda to "Blend" Public Development Finance with Private Finance, page 5. Verbatim original : "who is leveraging who". Disponible en ligne [en anglais] : <https://bit.ly/2pax3Z1>.
18. Ibid. Verbatim original : "Existing facilities tend to 'follow the market' by focusing on already popular areas for investment by public and private entities. Existing European-level blending facilities have largely seen both sides of the funding question – grant and loan – provided by European publicly owned institutions. This means there is no real 'leverage' of any additional resources, only a pooling of existing funding".
19. OCDE, 2018. The next step in Blended Finance: addressing the evidence gap in development performance and results. Disponible en ligne [en anglais] : <https://bit.ly/2S0Mxch> ; Eurodad, 2017. Mixed Messages: The rhetoric and reality of using blended finance to 'leave no one behind.' Disponible en ligne [en anglais] : <https://bit.ly/2WITJRS> ; et Oxfam, 2017. Briefing paper: Private-Finance Blending for Development. Disponible en ligne [en anglais] : <https://bit.ly/2ooTl3j>.
20. ODI, 2019. Blended Finance in the Poorest Countries, page 11. Disponible en ligne [en anglais] : <https://bit.ly/2MUPARO>.
21. Parlement européen, 2014. Financing for Development post-2015: improving the contribution of private finance, page 25. Verbatim original : "55% of the projects [undergone by 17 DFIs in Europe] would have gone ahead without the support of public finance". Disponible en ligne [en anglais] : <https://bit.ly/2Pqyflq>.
22. ODI, 2019. Blended Finance in the Poorest Countries, page 17. Disponible en ligne [en anglais] : <https://bit.ly/2MUPARO>.
23. Centre for Global Development, Septembre 2019. Marginal, Not Transformational: Development Finance Institutions and the Sustainable Development Goals, page 12. Verbatim original : It is surely not the DFI's fault that the SDGs set such ambitious targets, but it is their fault they suggested they could play such a big role to meet them. Billions to trillions was based on faulty premise that DFIs and multilateral development banks could be a major force behind aggregate private investment decisions when they are only one factor amongst many in terms of investment flows". Disponible en ligne [en anglais] : <https://bit.ly/2okAZ8S>.
24. Commission européenne, 2017. What is the EU's External Investment Plan? Disponible en ligne [en anglais] : <https://bit.ly/36cWSls>.
25. Commission européenne, 2018. Alliance Afrique-Europe. Disponible en ligne : <https://bit.ly/2txkR6P>.
26. Commission européenne, 2018. État de l'Union 2018 : L'heure de la Souveraineté Européenne, Version autorisée du discours sur l'état de l'Union 2018. Disponible en ligne : <https://bit.ly/2ujMTCP>.
27. Commission européenne, 2017. RÈGLEMENT (UE) 2017/1601 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 26 septembre 2017 instituant le Fonds européen pour le développement durable (FEDD), la garantie FEDD et le fonds de garantie FEDD. Recital 17. Disponible en ligne : <https://bit.ly/2O5aZbx>.
28. Eurodad, 2017. Mixed messages: the rhetoric and the reality of using blended finance to "leave no-one behind", page 8. Verbatim original : If country ownership was the real priority, then the choice over whether to use blending would be made on a country-by-country basis by national citizens, not imposed top-down through large donor-driven facilities". Disponible en ligne [en anglais] : <https://bit.ly/2MU8p7Z>.
29. Site Internet de la Banque européenne d'investissement. PME et ETI. Disponible en ligne : <https://bit.ly/300j49E>.
30. Oxfam, 2015. La souffrance des autres, Le coût humain des investissements de la Société financière internationale (SFI) réalisés par le biais d'intermédiaires financiers. Disponible en ligne : <https://bit.ly/38p3kMG>.
31. Commission européenne, 2019. Jobs And Growth Compact For Uganda: Supporting Job Creation and Economic Growth In Africa, page 5. Verbatim original : "the EU Delegation will [...] specifically [target] micro and small companies which cannot have a direct access to the tools provided by the EIP". Disponible en ligne [en anglais] : <https://bit.ly/2Wi29Kg>.
32. Interview avec un représentant de l'UE à Bruxelles, décembre 2018.
33. Commission européenne, 2019. Jobs And Growth Compact For Uganda: Supporting Job Creation and Economic Growth In Africa, page 17. Disponible en ligne [en anglais] : <https://bit.ly/2Wi29Kg>.
34. Ibid, page 12. Verbatim original : "more than 93% micro enterprises, engaging at most 4 persons each. The majority of these enterprises are family based, with no formal skills, no clear addresses and usually operating in an informal manner".
35. Journal officiel de l'Union européenne, 2017. Règlement (UE) 2017/1601 du Parlement européen et du Conseil du 26 septembre 2017 instituant le Fonds européen pour le développement durable (FEDD), la garantie FEDD et le fonds de garantie FEDD. Disponible en ligne : <https://bit.ly/2O5aZbx>.
36. Définition de l'OCDE de l'aide liée : accorder l'aide sous la condition qu'elle serve à acheter des biens ou des services d'un pays ou d'une région spécifique. CAD de l'OCDE, 2018 Rapport sur les recommandations sur l'APD déliée, 11 juin 2018. Disponible en ligne : <https://bit.ly/2TN4kGh>.

37. Interview avec un représentant de l'UE à Bruxelles, avril 2019.
38. Commission européenne, 2017. Réflexion sur la maîtrise de la mondialisation. Disponible en ligne : <https://bit.ly/2v8ysBK>.
39. OCDE, 2019. Blended finance in the least developed countries 2019, page 44. Disponible en ligne [en anglais] : <https://bit.ly/2NCMwcz> ; CSO Partnership for Development Effectiveness, 2018. Aligning blended finance to development effectiveness: where we are at. Disponible en ligne [en anglais] : <https://bit.ly/2BYkwKJ> and Development Initiatives, 2016. Aligning blended finance with the Busan principles of development effectiveness. Disponible en ligne [en anglais] : <https://bit.ly/2Nmfwoc>.
40. Commission européenne, 2016. Evaluation of Blending. Final Report, volume I. Evaluation carried out on behalf of the European Commission. Disponible en ligne [en anglais] : <https://bit.ly/2x2f1EH>.
41. Interviews avec la société civile en Sierra Leone, janvier 2019, et en Ouganda, mars 2019.
42. ODI, avril 2019. Blended Finance in the Poorest Countries, page 47. Disponible en ligne [en anglais] : <https://bit.ly/2MUPARO>.
43. Interviews avec les Délégations de l'UE en Ouganda en mars 2019, et les représentants de l'UE à Bruxelles en avril 2019.
44. Commission européenne, 2019. Jobs And Growth Compact For Uganda: Supporting Job Creation and Economic Growth In Africa, page 8. Disponible en ligne [en anglais] : <https://bit.ly/2Wi29Kg>.
45. USAID, 2019. Uganda: Agriculture and Food Security. Disponible en ligne [en anglais] : <https://bit.ly/366oj6N>.
46. De plus, selon le PPEC pour l'Ouganda (page 13), le secteur agricole représente 72% des emplois créés et emploie plus de 60% de la population. À noter que 78% de la population ougandaise a moins de 30 ans, ce qui en fait la population la plus jeune au monde. Source : Fondation internationale pour la jeunesse, 2011. Navigating Challenges, Charting Hope: A Cross-Sector Situational Analysis of Youth in Uganda, Volume 1, Main Report, page viii. Funded by USAID. Disponible en ligne [en anglais] : <https://bit.ly/36d4w5C>.
47. Banque mondiale, 2018. Taux d'intérêt des prêts: Ouganda et Sierra Leone. Disponible en ligne : <https://bit.ly/2Rio5nN>.
48. Interview avec un représentant d'une agence de développement, Bruxelles, février 2019.
49. Interviews avec des représentants de l'UE à Bruxelles, avril 2019.
50. Interviews avec les Délégations de l'UE au Burkina Faso, en novembre 2018, et en Ouganda en mars 2019.
51. Eurodad, 2013. A Dangerous Blend: The EU's Agenda to "Blend" Public Development Finance with Private Finance, page 18. Verbatim original : "a pipeline of deals for the lead European DFIs, rather than responding to beneficiary needs". Disponible en ligne [en anglais] : <https://bit.ly/2pax3Z1>.
52. Interview avec un représentant d'une agence de développement à Bruxelles en février 2019, et d'une agence de développement en Ouganda en mars 2019.
53. Commission économique pour l'Afrique des Nations unies, 2015. Economic and Statistics Division: A Report of the Informal Economy in Sierra Leone, page 2. Disponible en ligne [en anglais] : <https://bit.ly/2MWvFSR>.
54. Banque mondiale, 2018. Jobs Diagnostic: Burkina Faso, page 6. Disponible en ligne [en anglais] : <https://bit.ly/2MQtxfb>.
55. Commission européenne, 2019. Sectors: Informal Economy. Verbatim original : "part of the economy - including enterprises, jobs, and workers - that is not regulated or protected by the State". Disponible en ligne [en anglais] : <https://bit.ly/2onmfWQ>.
56. Burkina Faso, 2016-2020. Plan national de développement économique et social, page 7. Disponible en ligne : <https://bit.ly/335MZks>.
57. Commission européenne, 2019. Jobs And Growth Compact For Uganda: Supporting Job Creation and Economic Growth In Africa, page 12. Disponible en ligne [en anglais] : <https://bit.ly/2Wi29Kg>.
58. Commission européenne, 2019. Politique européenne de développement. Disponible en ligne : <https://bit.ly/2REcvSO>.
59. OCDE, 2019. Blended Finance Evaluation: Governance and Methodological Challenges, page 11. Verbatim original : "financial information on blended operations is not systematically disclosed, on the grounds of 'confidentiality' for commercially sensitive information". Disponible en ligne [en anglais] : <https://bit.ly/2qRltSZ>.
60. Interview avec des représentants de l'UE en Sierra Leone en décembre 2018, à Bruxelles en février 2019, et en Ouganda en mars 2019.
61. OCDE, 2019. Blended Finance Evaluation: Governance and Methodological Challenges, page 10. Disponible en ligne [en anglais] : <https://bit.ly/2qRltSZ>.
62. Euractiv, 2018. La politique d'investissement privé de l'UE dans les pays du Sud inquiète. Disponible en ligne : <https://bit.ly/36dGmqx>.
63. Joseph Stiglitz, 2016. Inequality and economic growth. The Political Quarterly. Disponible en ligne [en anglais] : <https://bit.ly/2poeFMf> ; Robert Reich, 2017. The Evidence of Trickle Down's Failure, in Brave New Europe. Disponible en ligne [en anglais] : <https://bit.ly/2PulAwU> ; and Morris Peral, 2019. Why are we still pretending 'trickle-down' economics work? In the Guardian. Disponible en ligne [en anglais] : <https://bit.ly/2JwkWw8>.

