

***Blended finance* – les financements mixtes et la coopération au développement : La position d'Alliance Sud**

Les financements mixtes contribuent-ils au développement durable ?
Analyse de leur potentiel, risques et limites.



La plus grande centrale solaire d'Afrique de l'Ouest est située à Bokhol, au Sénégal. Sur 35 hectares, 75 600 panneaux solaires produisent 20 mégawatts d'électricité. Le projet a été rendu possible grâce à un financement mixte. Photo : Pascal Maitre

1. Résumé	3
2. Introduction : de quoi s'agit-il ?	5
3. Contexte : la finance mixte au cœur d'une tendance internationale	9
4. Définitions : Qu'est-ce que la finance mixte (<i>blended finance</i>) ?	11
5. Opportunités de la finance mixte	14
5.1 Comment fonctionne la finance mixte ?	14
5.2 Comment combler le déficit de financement des ODD : le rôle limité de la finance mixte	16
6. Risques et limites de la finance mixte	20
6.1 Coûts d'opportunité	20
6.2 Manque de preuves convaincantes concernant l'impact développemental	20
6.3 Faible alignement avec les principes de l'efficacité du développement	21
6.4 Risque de créer des distorsions de marché, de subventionnement indu du secteur privé dans les pays donateurs et d'éviction du secteur privé dans les pays en développement	21
6.5 Risque d'augmentation de l'aide liée (<i>tied aid</i>)	22
6.6 Absence de hauts standards en termes de transparence (<i>transparency</i>) et de redevabilité (<i>accountability</i>)	22
6.7 Risque de favoriser indûment les investisseurs privés au détriment des PED et les bénéficiaires des projets.	23
6.8 Standards insuffisant en termes environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG)	23
6.9 Assurer le respect des droits humains et de l'environnement par les partenaires privés	24
7. Conclusions et recommandations	25

1. Résumé

En lien avec le Programme d'action d'Addis-Abeba pour le financement du développement (Addis Ababa Action Agenda, AAAA), l'Agenda 2030 de développement durable et l'Accord de Paris sur le climat, la finance mixte (*blended finance*), soit l'utilisation stratégique du financement du développement pour mobiliser les flux de capitaux privés en faveur du développement durable, a fait l'objet de nombreuses initiatives au sein des banques de développement multilatérales, de l'OCDE, de l'UE et de nombreuses agences de développement bilatérales. Ces stratégies ont en commun la volonté de « lever » des ressources privées non-concessionnelles dans le but de combler – en tout cas en partie – le déficit de financement des Objectifs de développement durable (ODD) estimé à USD 2,5 trillions par an.

Dans sa Stratégie de coopération internationale 2021–2024, le Conseil fédéral s'est engagé à « diversifier et renforcer les collaborations avec le secteur privé en faveur du développement durable » et à tester de « nouveaux modèles de financement durable ». En ligne avec l'Agenda 2030, le Conseil fédéral entend utiliser de manière stratégique des fonds de l'aide publique au développement (APD) pour permettre de « mobiliser des financements privés additionnels » pour un développement durable, sans indiquer les montants requis pour atteindre cet objectif, ni présenter des instruments concrets pour ce faire.

Bien qu'il y ait un large consensus au sein de la communauté internationale sur le fait que l'investissement privé dans les pays en développement est nécessaire pour assurer le financement des ODD, des études et rapports récents mettent en exergue le niveau d'ambition exagéré qui a marqué les stratégies de finance mixte adoptées à ce jour. En outre, bien que le potentiel des divers instruments de financements mixtes soit avéré, ces mêmes analyses relèvent que leur mise en œuvre dans les pays les moins avancés (PMA) et dans les secteurs autres que les infrastructures et les secteurs productifs, notamment dans les domaines de la santé et de l'éducation se heurtent à de nombreuses limitations et présentent des risques substantiels.

Dans ce papier d'analyse, Alliance Sud présente de manière synthétique le potentiel, les limites et les risques que présentent les divers instruments de la finance mixte. En termes de financement de l'Agenda 2030 et de collaboration avec le secteur privé, elle rappelle que, de manière générale :

- La mobilisation des ressources publiques intérieures doit être prioritaire en vue d'assurer le financement de l'Agenda 2030 de développement durable ; à cet égard, la lutte contre les flux financiers illicites (*illicit financial flows*) est incontournable, comme défini par l'AAAA.
- Eu égard au développement du secteur privé, la priorité doit être accordée au développement du secteur privé local et des entreprises nationales, en particulier les petites et moyennes entreprises (PME), ainsi que les marchés financiers nationaux.
- Le recours aux financements mixtes et aux partenariats entre acteurs publics de la coopération au développement et entreprises privées n'équivaut qu'à un moyen parmi d'autres de contribuer à atteindre les ODD.
- Alliance Sud exige qu'une évaluation de l'ensemble des formes de collaboration avec le secteur privé de la coopération internationale de la Suisse soit effectuée, qu'une stratégie d'engagement détaillée,

comprenant une liste de critères sociaux et environnementaux soit développée conjointement avec des représentants du secteur privé, des milieux académiques et des ONG avant que de nouvelles formes de partenariats, respectivement de nouveaux instruments financiers avec le secteur privé ne soient développés.

Afin de garantir que la mobilisation de ressources privées dans le cadre de la coopération internationale au développement apporte une contribution utile au développement durable, plusieurs conditions doivent être remplies. Ces conditions doivent être respectées aussi bien dans le cadre de la coopération bilatérale que multilatérale de la Suisse.

A cet égard, Alliance Sud formule plusieurs requêtes et recommandations. Elle insiste que dans le cadre de la définition et de la mise en œuvre de tout instrument de finance mixte, il y a lieu de :

1. **Prévenir le risque de détournement de l'APD dans les PMA.** La mobilisation d'investissements privés par le biais de l'APD ne doit pas se faire au détriment des instruments de la coopération au développement dont l'impact développemental dans les PMA a été démontré.
2. **Respecter les principes de l'efficacité du développement.** De manière générale, tout instrument de finance mixte doit respecter les principes de l'efficacité du développement internationalement reconnus qui exigent notamment que les priorités de développement soient appropriées de manière inclusive (cf. *Busan Partnership for Effective Development Cooperation*).
3. **Respecter de hauts standards en termes d'impact développemental.** Afin d'assurer un impact direct sur le développement et l'alignement avec les ODD, des critères d'équité sociale doivent être intégrés dans les projets de finance mixte, y compris afin d'assurer l'accessibilité aux biens et aux services d'intérêt public. Si une telle accessibilité ne peut pas être assurée par le biais de projets de finance mixte, l'usage de financements publics – si nécessaire avec le soutien d'APD – doit rester l'option préférable.
4. **Eviter les distorsions des marchés et l'éviction des entreprises locales.** Il y a lieu d'éviter que les investissements internationaux, mobilisés par le biais de financements mixtes, n'emportent une distorsion des marchés locaux et évincent les entreprises et investisseurs locaux.
5. **Assurer une contribution fiscale équitable,** en garantissant que les bénéfices découlant des projets de financements mixtes soient équitablement soumis à la taxation dans les pays en développement.
6. S'assurer que les financements mixtes ne soient pas, dans les faits, des **aides liées** (*tied aid*) et ne bénéficient en premier lieu aux entreprises et investisseurs des pays donateurs.
7. Prévenir les **risques d'endettement** des pays en développement (spécialement les PMA) via la mise en place de cadres de gestion des risques financiers et fiscaux qui rendent compte des passifs éventuels liés aux financements mixtes.
8. Respecter de hauts standards en termes de **transparence et redevabilité.**
9. Mettre en œuvre une **diligence raisonnable en termes de droits humains et de protection de l'environnement.**

2. Introduction : de quoi s'agit-il ?

Ces dernières années, un large débat a émergé sur la question de la contribution du *secteur privé*¹ au développement durable, notamment sur l'utilisation des ressources privées pour financer les Objectifs de développement durable (ODD). Le secteur privé est perçu par beaucoup comme vital pour assurer la nécessaire transformation dans l'échelle du financement du développement. Il n'y a en effet guère de désaccord au sein de la communauté internationale sur le fait que l'investissement privé dans les pays en développement est nécessaire pour assurer le financement des ODD et les pays en développement (PED) eux même priorisent la mobilisation des investissements privés dans leurs plans de développement.

Dans ce contexte, la « finance mixte » (*blended finance*) – soit la combinaison de financements publics concessionnels² avec des financements privés non-concessionnels – est souvent présentée comme le moyen de renforcer les investissements du secteur privé dans le développement, en permettant à ces investisseurs d'équilibrer les risques et les rendements dans les pays pauvres ou émergents.³ L'idée sous-jacente est que des moyens financiers et d'autres ressources (person-

L'idée est que des moyens financiers et d'autres ressources de l'aide publique au développement (APD) peuvent être utilisées comme « levier » pour mobiliser des investissements du secteur privé en faveur du développement durable.

nelles, d'expertise, des contacts politiques, etc.) de l'aide publique au développement (APD), aussi bien bilatérale que multilatérale, peuvent être utilisées comme « levier » pour mobiliser des investissements du secteur privé en faveur du développement durable.

La nécessité de mobiliser des ressources au-delà des fonds publics (et notamment au-delà de l'APD) pour atteindre les ODD est largement reconnue et reflétée dans le Programme d'action d'Addis-Abeba pour le financement du développement (*Addis Ababa Action Agenda*, AAAA)⁴, l'Agenda 2030 de développement durable et l'Accord de Paris sur le climat. Le financement mixte se trouve également dans de nombreux documents stratégiques des banques de développement multilatérales et régionales, ainsi que dans les documents du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE et de l'Union européenne, sans oublier les projets des donateurs bilatéraux.

L'importance croissante accordée à la finance mixte est due à plusieurs motifs, qui ne sont pas tous centrés sur le développement. La raison officielle (souvent) avancée pour justifier une augmentation des financements mixtes est la nécessité de mobiliser tous les types de ressources dans le but d'éradiquer la pauvreté, étant donné que l'APD ne sera pas à même de combler, à elle seule, le déficit de financement des ODD estimé à USD 2,5 trillions.⁵ Mais le recours à la finance mixte représente aussi une réponse à la pression croissante visant à lier les intérêts commerciaux à la politique de développement.⁶ Enfin, le discours qui soutient la finance mixte – et qui vise à placer le secteur privé au cœur des efforts de développement, tout en minimisant l'utilisation de l'APD traditionnelle pour financer le renforcement des services publics – se trouve être à l'agenda politique de plusieurs pays, qui sont victime de la montée en puissance de partis de la droite conservatrice et nationaliste.

1 En matière de coopération au développement, l'OCDE définit le **secteur privé** comme l'ensemble des organisations poursuivant des intérêts commerciaux et détenues majoritairement par des fonds privés (c'est-à-dire n'appartenant pas ou ne relevant pas de l'État). Cette définition intègre les intermédiaires financiers, les multinationales, les TPE-PME, les coopératives, ainsi que les entrepreneurs et les agriculteurs individuels appartenant au secteur formel ou informel. Elle n'inclut pas les organisations à but non lucratif, telles que les fondations privées et les organisations de la société civile (OSC).

2 Il s'agit de prêts qui sont accordés à des conditions nettement plus généreuses que les prêts du marché. La *concessionnalité* est obtenue soit par des taux d'intérêt inférieurs à ceux du marché, soit par des délais de grâce, soit par une combinaison de ces deux moyens. Les prêts concessionnels sont généralement assortis de longs délais de grâce. OECD 2003.

3 *Blended finance : Understanding its potential for Agenda 2030*. Development Initiatives, 2016.

4 Le Programme d'Action d'Addis-Abeba pour le financement du développement (ONU 2015), notamment y fait référence (§ 48) et le financement mixte fait partie intégrante des travaux du processus de suivi du Financement du Développement, aussi bien à la CNUCED que dans les travaux de l'*Inter-Agency Task Force on Financing for Development*.

Stratégie de coopération internationale 2021–2024 : diverses formes de collaborations avec le secteur privé prévues

Dans son **Message sur la stratégie de coopération internationale (CI) 2021–2024**⁷, le Conseil fédéral (CF) s’est fixé, parmi quatre objectifs, de « contribuer à une croissance économique durable, à la création de marchés et à la création d’emplois décents (développement économique) ». Il est précisé que la CI s’engage à « mobiliser davantage l’innovation et l’expertise du secteur privé en faveur du développement durable, ainsi qu’à tester de nouveaux modèles de financement durable ».⁸

La Suisse entend diversifier et renforcer les collaborations avec le secteur privé, entre autres avec des entreprises sociales et des investisseurs d’impact.⁹ Afin de soutenir le secteur privé localement, le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et le Département fédéral de l’économie (DEFR) évalueront la possibilité de développer de « nouveaux instruments financiers » et « d’autres formes nouvelles de coopération pour l’engagement du secteur privé », également dans les contextes plus difficiles.¹⁰ Par exemple, la CI prévoit de renforcer le Fonds d’investissement suisse pour les marchés émergents (*Swiss Investment Fund for Emerging Markets, SIFEM*), qui octroie du capital à des entreprises de pays à revenu moyen et faible pour la création d’emplois décents et la mitigation des changements climatiques, par un apport en capital supplémentaire ou la possibilité d’utiliser des fonds concessionnels ou de garantie.¹¹

Le Message rappelle que la CI suisse collabore déjà de façon ciblée avec le secteur privé, notamment avec des entreprises dans les pays en développement et en Suisse, y compris avec le secteur financier, pour contribuer conjointement à la réalisation des ODD. En ligne avec l’Agenda 2030, « l’utilisation stratégique de fonds de la CI permet de mobiliser des financements privés additionnels pour un développement durable (combinaison de fonds publics et privés, *blended finance*) ». Après certains partenariats initiaux réussis, « les efforts seront systématisés et élargis, en affinant les critères pour les collaborations ».¹²

En termes de montants financiers, le Message reste extrêmement vague, se limitant à spécifier – dans deux notes de bas de page – que « dans l’éventualité de la mise sur pied par la Direction du développement et de la coopération (DDC) de nouvelles formes de coopération avec le secteur privé, une nouvelle ligne de crédit budgétaire pourrait être créée et les moyens nécessaires seront pris du crédit Coopération au développement (bilatérale) », respectivement que « dans l’éventualité de la mise sur pied de nouveaux instruments de financement par le Secrétariat d’Etat à l’économie (SECO) et / ou dans le cas d’une capitalisation supplémentaire du SIFEM dès 2023, les moyens nécessaires seront transférés du crédit Coopération économique au développement vers le crédit budgétaire Prêts et participations aux pays en développement. »¹³

5 Elle est aussi justifiée par l’argument selon lequel les pays à revenus intermédiaires (*MICs*), en particulier n’ont pas, respectivement plus besoin de dons sous forme d’APD classique, mais préféreraient des grands projets – particulièrement dans les secteurs de l’énergie, de l’eau, de l’infrastructure de transport, de même que pour l’atténuation et l’adaptation aux changements climatiques – projets qui nécessitent la mobilisation de montants substantiels de financements privés additionnels.

6 Comme ce papier le démontre, la finance mixte équivaut à un subventionnement d’une entreprise (ou investisseur) privé(e) et ces acteurs privés sont nombreux à être domiciliés dans les pays de l’OCDE. Il y a, en outre, des impératifs géopolitiques en jeu, au vu du fait que les pays de l’OCDE veulent rester concurrentiels dans les marchés émergents vis-à-vis de leurs concurrents des pays en forte croissance d’Asie et d’Amérique latine, notamment.

7 20.033 Message sur la stratégie de coopération internationale 2021–2024 (Stratégie CI 2021–2024) du 19 février 2020. FF 2020, p. 2509 et ss.

8 Afin de renforcer la mobilisation du secteur privé en faveur d’investissements respectueux du climat dans les pays en développement, la Suisse entend promouvoir des partenariats, y inclus multilatéraux, visant la mobilisation de fonds privés.

9 La Stratégie CI 2021–2024 définit le secteur privé comme comprenant les acteurs qui n’appartiennent pas majoritairement à l’État et qui ont un but lucratif. Dans le cadre de la présente stratégie, le terme englobe également les entreprises sociales, les investisseurs d’impact et certaines fondations donatrices (notamment celles des entreprises multinationales).

La question générale qui se pose dès lors est de savoir si le recours aux financements mixtes et aux partenariats entre acteurs publics de la coopération au

développement et entreprises privées est à même – et à quelles conditions – de répondre aux attentes (élevées) formulées à leur égard.

Dans ce contexte, il faut rappeler que l'AAAA établit comme domaines d'intervention prioritaires pour assurer le financement du développement la mobilisation des ressources publiques intérieures et, qu'à cet égard, la lutte contre les flux financiers illicites (*illicit financial flows, IFF*) est incontournable.¹⁴

En outre, dans le cadre du développement du secteur privé (DSP), de nombreux efforts sont attendus en vue de développer le secteur privé et les entreprises nationales, y compris les marchés financiers nationaux et les microentreprises ainsi que les petites et moyennes entreprises. La finance mixte n'équivaut en conséquence qu'à un moyen parmi d'autres de financement de l'Agenda 2030, respectivement de contribuer à atteindre les ODD.

Private sector development (PSD) vs. Private sector engagement (PSE)

Le **développement du secteur privé** (*Private sector development, PSD*) peut être défini comme « une coopération au développement qui porte sur les politiques et les institutions, le fonctionnement du marché et les ressources des entreprises afin d'améliorer le climat d'investissement et la capacité de productivité du secteur privé local – en particulier des petites et moyennes entreprises (PME) – dans les pays en développement ». Dans la pratique, les partenaires au développement encouragent le PSD de la manière suivante :

- Amélioration des politiques et des institutions publiques par l'assistance technique et le renforcement des capacités pour l'élaboration des politiques ou les réformes institutionnelles afin d'améliorer le climat d'investissement et les politiques industrielles et agricoles.
- Renforcer le fonctionnement du marché en assurant la fourniture de services aux entreprises locales : c'est-à-dire en élargissant l'accès au financement par le biais d'intermédiaires financiers, en faisant appel à des organisations de soutien aux entreprises, en développant des infrastructures économiques appropriées et en renforçant les liens commerciaux.
- Renforcer les ressources des entreprises, principalement des PME, en renforçant leur capacité de production et de gestion, notamment par la formation professionnelle et l'aide financière directe au développement agricole et industriel.

Source : Miyamoto, K., Chiofalo E., *Promoting private sector development by development partners*, OECD 2016.

L'engagement du secteur privé (*Private sector engagement, PSE*) est un aspect crucial de la coopération internationale du SECO depuis les années 1990. Pour le SECO, l'engagement du secteur privé est un *accord de collaboration entre des acteurs du secteur public et du secteur privé* visant à atteindre un objectif de développement commun. Le SECO définit le secteur privé comme des entreprises privées ou des associations d'entreprises. Un accord de collaboration peut aller d'un protocole d'accord à un contrat commercial. Les approches de coopération au développement réalisées avec et par le biais du secteur privé couvrent un large spectre. Elles comprennent des accords visant à tirer parti du

10 Le projet de Message a été adapté pour tenir compte des résultats de la consultation. Il a notamment été précisé que la CI vise le renforcement du secteur privé *dans les pays en développement* et non pas un soutien aux entreprises suisses et que les emplois créés doivent être *décents*.

11 Des « partenariats innovants avec le secteur privé » pourraient être soutenus dans le cadre d'engagements ponctuels du DFAE en dehors des pays prioritaires (max. 10 % des engagements géographiques de la coopération bilatérale).

12 Stratégie CI 2021–2024, op. cit. FF 2020, p. 2559.

13 Stratégie CI 2021–2024, op. cit. FF 2020, p. 2564.

14 Cf. Programme d'action d'Addis-Abeba, chiffre 23.

financement et du savoir-faire privés, des engagements avec des entreprises en ce qui concerne les investissements de base qui génèrent des résultats en matière de développement, et des partenariats public-privé. Ces derniers couvrent les accords contractuels en vertu desquels le secteur privé fournit un produit ou un service d'infrastructure. L'engagement du secteur privé est **différent du PSD**, qui est un axe thématique du SECO. Le développement du secteur privé se concentre sur le *soutien du secteur privé local* en améliorant l'environnement des affaires ou en renforçant les compétences entrepreneuriales dans les pays partenaires. Source : SECO *Approach to Private Sector Engagement*, Berne 2019.

En avril 2020, la direction de la DDC a décidé d'aligner sa terminologie sur celle du SECO (et de l'OCDE et autres donateurs) en parlant non plus d'*Engagement with the Private Sector* (EPS), mais dorénavant de *Private Sector Engagement* (PSE). Trois documents sont actuellement en préparation à la DDC. Un papier de position sur le « Rôle de la DDC en ce qui concerne la contribution du secteur privé au développement durable » et deux documents internes : « Guide stratégique pour l'engagement du secteur privé », ainsi qu'un guide de la DDC sur la gestion des risques pour l'engagement du secteur privé.

L'objectif principal de ce papier d'analyse est de clarifier la portée et les outils de la finance mixte et d'expliquer – dans les grandes lignes – son fonctionnement, avant de procéder à une analyse des opportunités, risques et limites de la finance mixte en tant qu'instruments de financement des ODD. Le papier d'analyse contient enfin les recommandations et requêtes systémiques d'Alliance Sud.

Ces requêtes et recommandations s'adressent à **tout type de financement** mixte que la Suisse soutient – respectivement envisagerait de soutenir à l'avenir – par le biais des banques multilatérales et régionales de développement, ainsi que par le biais des instruments que la coopération suisse (bilatérale) a déjà ou pourrait souhaiter développer.

Il faut en outre garder à l'esprit que si et dans la mesure où les montants attribués dans les crédits cadres de la coopération internationale ne sont pas augmentés, le soutien accru par la Suisse à des financements mixtes emporterait une réduction des montants alloués à l'APD « classique » et que si de tels financements mixtes s'effectuent (en priorité, voir ci-dessous) dans des pays émergents (*middle-income countries*, MICs), les montants alloués au titre de la coopération avec les pays les moins avancés (*least developed countries*, LDCs, et *low-income countries*, LICs) risquent d'en pâtir.

Ce papier d'analyse se concentre en premier lieu sur les instruments de finance mixte (*blended finance*), au sens strict. L'analyse et les recommandations qui en découlent sont néanmoins applicables – du moins par analogie – aux autres activités de la coopération internationale au travers desquelles sont mobilisées des ressources du secteur privé en faveur du développement durable, y compris les partenariats avec des acteurs privés, pour lesquels la coopération suisse ne met à disposition que des moyens financiers limités mais, par contre, des ressources humaines, du savoir-faire, la réputation et des relations politiques.

3. Contexte : la finance mixte au cœur d'une tendance internationale

La finance mixte est au cœur du document *From Billions to Trillions* qui définit les stratégies de financement de l'Agenda 2030 par les sept principales banques multilatérales de développement (MDB)¹⁵ et se trouve amplifié dans les principes de « cascade » de la Banque mondiale pour le financement de l'infrastructure.¹⁶ L'OCDE/CAD a développé de nouvelles règles concernant l'aide qui vise à stimuler l'utilisation « d'instruments du secteur privé » (*Private Sector Instruments*, PSI)¹⁷, qui, souvent, intègre le financement mixte¹⁸ et a adopté des Principes pour la finance mixte (révisés) en janvier 2018 (OECD DAC *Blended Finance Principles*).¹⁹

De son côté, l'Union européenne (UE) a adopté son Plan d'investissement extérieur en septembre 2017, avec pour but de « contribuer à la réalisation des objectifs de développement durable des Nations unies (ODD), tout en agissant sur certaines des causes profondes des migrations ; et de 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 ». Ce plan d'investissement extérieur prévoit notamment la création d'un nouveau Fonds européen pour le développement durable (FEDD) comprenant deux plateformes d'investissement régionales (Afrique et pays du voisinage) qui combineront les facilités d'investissement existantes (2,6 milliards Euro) avec un (nouvel) instrument de garantie FEDD (1,5 milliards Euro).²⁰

Au sein de la Banque mondiale, l'Association internationale de développement (IDA) a établi, en 2017, l'*IFC/MIGA Private Sector Window* (USD 2,5 milliards) pour mobiliser les investissements du secteur privé et accroître la croissance du secteur privé « durable et responsable » dans les pays les plus pauvres et dans les pays fragiles et en conflits de l'IDA, notamment en appliquant une approche de *de-risking*, au niveau des pays, par le biais du renforcement du climat des investissements et du renforcement des capacités et au niveau des transactions.²¹

Swiss Investment Fund for Emerging Markets, SIFEM²²

SIFEM, l'institution financière de développement (*development finance institution*, DFI) de la CI suisse a, depuis sa fondation en 2005, investi un total d'environ 958 millions de dollars dans 132 projets. En 2018, le fond s'est engagé dans huit nouveaux investissements d'un montant total de 70 millions de dollars. Par le biais de prises de participation à moyen et long terme et l'octroi de prêts à des intermédiaires financiers, SIFEM vise à soutenir la « création d'emplois décents, la génération de revenus et la collecte de recettes fiscales par les gouvernements locaux ». Comme les institutions similaires, SIFEM a un double mandat de générer un impact sur le développement ainsi qu'une rentabilité financière. Les partenaires locaux du SIFEM sont des gestionnaires de fonds ou des institutions financières locales, telles que des banques de PME ou des institutions de microfinance. En 2018, environ deux tiers des investissements du SIFEM ont ciblé les pays prioritaires de la coopération suisse, visant à compléter l'offre du SECO et de la DDC via leurs programmes respectifs. Dans le

15 Banque africaine de développement (BAD), Banque asiatique de développement (BASD), Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), Banque européenne d'investissement (BEI), Groupe de la Banque interaméricaine de développement (IDBG), et le Groupe de la Banque mondiale (GBM) et le Fonds monétaire international (FMI).

16 En vue de combler le manque de financement dans le secteur des infrastructures, la Banque mondiale a développé une approche basée sur des principes de « cascade » consistant à rechercher en premier lieu à mobiliser des financements commerciaux. Ce n'est que lorsque des solutions du marché (*market solutions*) ne sont pas possibles par le biais de réformes sectorielles et / ou de mesures de réduction des risques (*risk mitigation*) que des ressources publiques sont utilisées. Cf. Maria José Romero Duarte. *De-risking or risk-shifting : The World Bank's proposed strategy to bridge the « infrastructure gap »*. EUROAD, 2017, p. 2.

17 Selon l'OCDE, les PSI comprennent les prêts (concessionnels), les garanties ou les prises de participation (*equity*) dans des entreprises actives dans les PED bénéficiaires d'APD.

18 Cf. *OECD/DAC Provisional Reporting Arrangements for Private Sector Instruments*. December 5, 2018.

19 *OECD DAC Blended Finance Principles ; Unlocking Commercial Finance for the Sustainable Development Goals*. OECD 2018.

20 *EU External Investment Plan*. European Commission 2017.

21 Le PSW prévoit quatre « facilités » spécialisées : *Risk Mitigation Facility* (RMF) ; *Blended Finance Facility* (BFF) ; *Local Currency Facility* (LCF) ; *MIGA guarantee Facility* (MGF).

cadre d'une nouvelle « politique d'impact » appliquée depuis 2018, SIFEM s'engage à maximiser les effets du développement dans l'ensemble du cycle d'investissement. À cette fin, SIFEM analyse et suit l'impact de ses investissements en lien avec quatre grands résultats (*outcome*) en lien avec l'Agenda 2030 et les objectifs stratégiques assignés à SIFEM par le Conseil fédéral pour la période 2018–2020 ; 1. *Economic viability* ; 2. *economic development* ; 3. *social inclusion* et 4. *global public goods & challenges*.

Effet de levier / financements mixtes : le SIFEM cherche à mobiliser des capitaux privés additionnels pour les pays cibles et les entreprises de son portefeuille, y compris dans le contexte d'investissements pertinents pour le climat. Dans ce contexte, SIFEM assume une part des risques politiques et commerciaux et partage avec les investisseurs privés et institutionnels les risques et les profits éventuels. Cela s'applique aux montants mobilisés directement par SIFEM par le biais d'Obviam – quand les fonds privés gérés par Obviam co-investissent aux côtés de SIFEM – ainsi qu'aux volumes mobilisés avec d'autres DFI, calculés au prorata. Pour la période 2017–18, SIFEM a investi dans trois nouveaux fonds d'investissements liés au climat pour un engagement total de USD 27 millions. Dans ce contexte, SIFEM a mobilisé directement et indirectement environ USD 6 millions d'investissements privés. Cela représente environ 10 % du volume total de capitaux privés mobilisés par la Suisse pour des activités liées au climat.

Source : Rapport Annuel SIFEM 2019 ²³

22 Le SIFEM s'est retrouvé à plusieurs reprises sous le feu de la critique médiatique, p. ex. dans le cas d'investissements dans des entreprises en Tunisie appartenant à l'entourage du dictateur déchu Ben Ali ([Handelszeitung vom 27.1.2011](#) et du [28.1.2011](#)) ou dans la production de drones qui auraient été utilisés dans des zones de guerre ([Blick vom 29.12.2014](#)) – avec pour conséquence que la Délégation des finances des Chambres fédérales (DéFin) a demandé au Conseil fédéral d'établir des directives plus strictes pour le fond d'investissements. ([Tages Anzeiger vom 1.4.2015](#)).

23 *SIFEM Business and Annual report 2019*.

4. Définitions : Qu'est-ce que la finance mixte (*blended finance*) ?

Bien qu'il n'existe pas de définition universellement reconnue de la finance mixte, la définition retenue par l'AAAA (§ 48) semble, pour les besoins de notre analyse, la plus appropriée. Le **financement mixte** y est défini comme alliant le financement public à des conditions favorables (*concessional*) et le financement privé aux conditions commerciales (*non-concessional*) et des connaissances spécialisées provenant du secteur public et du secteur privé.²⁴

Le concept de **partenariats public-privé** (PPP) est parfois utilisé dans les documents traitant de la finance mixte, ce qui génère souvent une grande confusion. En réalité, il n'existe pas de définition universelle des PPP. Ils sont généralement définis par la combinaison de trois éléments : (1) un arrangement contractuel à moyen ou long terme entre l'État et une entreprise du secteur privé ; (2) un arrangement par lequel le secteur privé participe à la fourniture de biens et/ou de services traditionnellement fournis par le gouvernement, tels que les hôpitaux, les écoles, les prisons, les routes, l'énergie, etc. (3) et un arrangement impliquant une certaine forme de partage des risques entre le secteur public et le secteur privé (*risk-sharing*). Le terme PPP désigne ainsi un type de projet et, en particulier, certains aspects contractuels de la relation entre les parties concernées. En revanche, les définitions de *blended finance* font principalement référence aux relations entre différentes formes de financement (principalement, l'APD combinée à un financement privé) et accordent généralement peu d'attention aux parties concernées. La principale raison pour laquelle les PPP sont mentionnés dans les discussions sur la finance mixte est que certaines initiatives utilisent la finance mixte pour soutenir des PPP.²⁵ En d'autres termes, les PPP peuvent être une forme de financement mixte, dans la mesure où du financement public concessionnel est impliqué.²⁶

A l'inverse d'autres sources, l'AAAA intègre les partenariats public-privé dans le concept de *blended finance* : « Les instruments de financements mixtes (*blended finance instruments*) tels que les partenariats public-privé servent à réduire les risques afférents à des investissements déterminés et à stimuler un financement supplémentaire par les soins du secteur privé (...) » (AAAA, § 48).

Des ressources financières et non-financières d'un acteur public sont investies dans le but de réduire les risques afférents à des investissements déterminés du secteur privé.

Selon cette définition, des ressources financières et non-financières d'un acteur public sont investies dans le but de réduire les risques afférents à des investissements déterminés du secteur privé²⁷, respectivement d'augmenter le rendement pondéré en fonction des risques. Par ce biais, il s'agit de mobiliser des financements privés pour le développement durable qui, soit auraient été investis dans des activités moins durables, soit n'auraient pas été destinés à des pays en développement.

Lorsque ce Papier analyse, sur la base des instruments de finance mixte, les chances et risques liés à la mobilisation d'investissements privés dans le cadre de la coopération au développement publique, les constats en découlant s'appliquent par analogie également aux PPP.

24 L'OCDE définit la finance mixte comme « l'utilisation stratégique de financement du développement (*development finance*) pour la mobilisation de financement additionnel en faveur du développement durable dans les pays en développement », étant entendu que le « financement additionnel » se réfère en priorité à des financements commerciaux (cf. *OECD DAC Blended Finance Principles*, p. 4.). Le financement du développement (*development finance*), dans le contexte de cette définition, inclut le financement public du développement (qui englobe l'APD), ainsi que les fonds privés régis par un mandat de développement, p. ex. les financements provenant d'organisations philanthropiques (cf. *ibid*, footnote 2). Une telle approche est également soutenue par le WEF. Cette définition de la finance mixte, incluant des fonds privés philanthropiques, nous apparaît, pour le besoin de notre analyse, trop large.

25 Javier Pereira. *Blended Finance : What It Is, How It Works, and How It Is Used*. EURODAD 2017, p. 11.

26 Il y a également lieu de distinguer le financement mixte (*blended finance*) du concept de *pooled financing*, parfois utilisé pour définir le fait de combiner différentes sources de financement du secteur public. Cf. *op. cit.* EURODAD 2017, p. 4.

27 Réduction du risque de défaut, de la probabilité de perte, respectivement compensation des pertes éventuelles (par exemple au travers d'une garantie).

Les partenariats et les nouvelles formes de collaboration de la DDC avec le secteur privé

La DDC est engagée dans une septantaine de partenariats avec des partenaires privés (état : fin 2019) dans des domaines et secteurs variés (sécurité alimentaire, réduction de la consommation d'eau dans l'agriculture, diminution des émissions de CO₂ dans la production de ciment, etc.), selon des modalités diverses : Partenariats stratégiques bilatéraux comme le *projet RIICE* avec Allianz Re en Asie, le *Coffee Water Footprint* avec Nestlé au Vietnam ou encore le *Vétiver* avec Firmenich en Haïti ; des initiatives multi-acteurs comme le *Swiss Capacity Building Facility* avec entre autres Swiss Re, Crédit Suisse ou Zurich Foundation et *The Water Resources Group* avec notamment Nestlé et Coca Cola ; la participation à des fonds globaux comme la *Drugs for Neglected Diseases Initiatives* ou la *Medicines for Malaria Venture* réunissant des dizaines de partenaires privés.

La DDC indique travailler avec différentes catégories de partenaires du secteur privé : grandes entreprises et multinationales, petites et moyennes entreprises (PME), entreprises sociales, investisseurs d'impact et fondations d'entreprises. Chaque catégorie aurait des atouts spécifiques. Selon la DDC, les multinationales, en raison de leur taille, ont un « potentiel considérable pour un large impact » ; les PME peuvent apporter des « produits de niche innovants et pertinents pour le développement » (par exemple les technologies basées sur les satellites) ; les entreprises sociales ont un modèle d'entreprise qui serait largement conforme aux objectifs de la DDC ; la coopération avec des investisseurs d'impact peut « mobiliser des ressources financières considérables » ; et les fondations qui accordent des subventions seraient souvent prêtes à prendre des risques plus élevés que les partenaires à orientation commerciale. Toujours selon la DDC, bien que les organisations non gouvernementales (ONG), les centres de recherche et les institutions universitaires ne fassent pas partie du secteur privé, ils sont souvent impliqués dans de tels projets en raison de leur savoir-faire spécifique. Fin 2019, le portefeuille de projets d'engagement avec le secteur privé de la DDC se composait de 73 projets actifs avec des dépenses annuelles de 70 à 80 millions de francs (part de la DDC). Dans ces projets, la DDC utilise généralement des contributions non remboursables (subventions). Dans certains cas, il serait approprié d'utiliser d'autres instruments : Le capital-risque sous forme d'actions ou de prêts, de garanties et de participation à des fonds structurés. Selon la DDC, « tous ces instruments ont un fort potentiel de mobilisation des investissements privés dans des objectifs de développement ».

Renforcement du secteur privé local

Au-delà de ces partenariats avec des entreprises suisses, la DDC vise à développer de « nouvelles formes de collaborations qui font appel au financement d'entreprises locales », sous la forme de prêts, participations et garanties (...). De premières expériences ont déjà été réalisées avec ce type d'instruments financiers (inédits pour la DDC). Selon la DDC, ces instruments présentent un grand potentiel de développement, mais peuvent, selon les contextes, être assortis de risques considérables. C'est pourquoi la DDC a instauré un moratoire sur le développement de ces

activités dans le cadre de nouveaux projets, jusqu'à ce que les compétences internes et externes nécessaires aient été clarifiées. Les partenariats traditionnels mentionnés plus haut ne sont pas concernés.

Source : Collaboration avec le secteur privé : la Suisse renforce l'efficacité de la coopération internationale, DFAE 2019

Conclusion critique :

Il n'existe à ce jour pas de liste exhaustive des partenariats de la DDC avec des acteurs privés accessible au public, ni d'indications détaillées des montants investis dans de tels partenariats.²⁸ En outre, les partenariats de la DDC avec le secteur privé n'ont fait l'objet que d'une évaluation partielle en 2013²⁹ et la DDC n'a pas développé à ce jour de Stratégie d'engagement avec le secteur privé et une liste de critères sociaux et environnementaux applicables aux partenaires privés et aux partenariats fait défaut.

Alliance Sud exige qu'une évaluation de l'ensemble des formes de collaboration avec le secteur privé de la coopération internationale de la Suisse soit effectuée, qu'une stratégie d'engagement détaillée comprenant une liste de critères sociaux et environnementaux soit développée conjointement avec des représentants du secteur privé, des milieux académiques et des ONG avant que de nouvelles formes de partenariats, respectivement de nouveaux instruments financiers avec le secteur privé ne soient développés.

²⁸ Voir la brève présentation des « partenariats avec le secteur privé » DDC de mars 2015 (!) et <https://www.eda.admin.ch/deza/fr/home/partenariats-mandats/partenariats-secteur-prive.html>

²⁹ [Evaluation. Stocktaking Assessment of the Public-Private Development Partnership Portfolio of SDC.](#) Evaluation + Corporate Controlling Division. SDC 2013.

5. Opportunités de la finance mixte

5.1 Comment fonctionne la finance mixte ?

Investir dans des activités de développement dans les pays en développement comprend des risques réels ou présumés (*real or perceived risks*). De tels risques peuvent dissuader les investisseurs privés d'investir :

- Au **niveau du pays**, les investisseurs peuvent craindre les connaissances insuffisantes ou un manque de capacités (*capacity gaps*) des marchés locaux ; un risque élevé de fluctuations des taux de changes ; ou des incertitudes sur les cadres réglementaires relatifs aux investissements.
- Au **niveau du projet**, les risques peuvent être d'ordre opérationnel, légaux, liés aux coûts et au temps de préparation des projets élevés (*pipeline origination and project preparation*) ; à la petite taille des projets (en termes absolus et relatifs par rapport aux coûts de transactions).³⁰

Des risques présumés ou des coûts additionnels peuvent également dissuader les acteurs commerciaux d'investir d'une manière qui maximise les bénéfices en termes de développement (*development results*). Par exemple, les coûts découlant de l'obligation de raccorder des communautés villageoises éloignées à un réseau électrique peuvent être considérés par l'opérateur privé comme commercialement défavorables.

Le financement mixte (*blending*), au travers de son apport de financement public concessionnel, a pour (principal) objectif de **compenser ces risques**. Cela peut prendre des formes différentes, selon le type de projet et de risques :

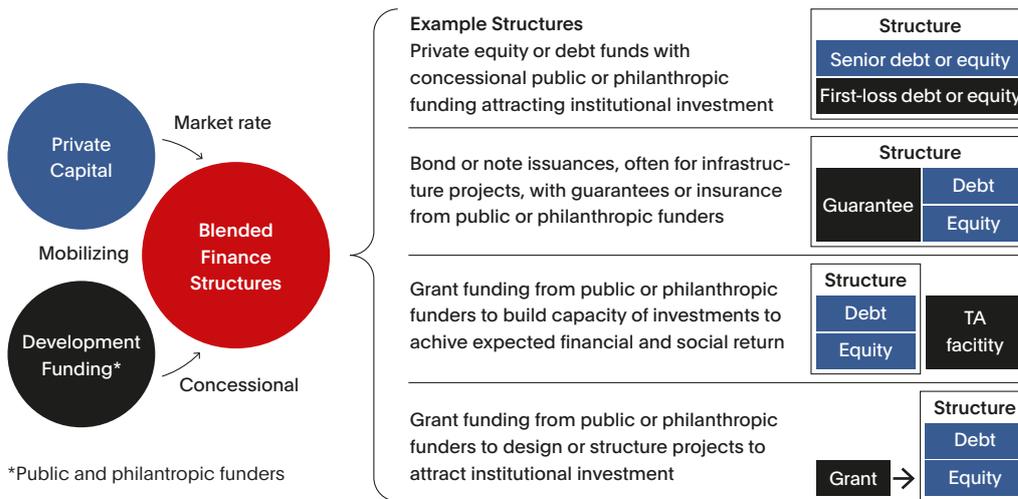
- Un **don** ou un **prêt concessionnel** accordé à l'investisseur pour compenser certains coûts d'un projet.
- Participer au **capital** de l'investisseur (*equity*), pour inciter d'autres à investir.
- Accorder une **garantie** qui sera versée aux investisseurs si les bénéfices escomptés ne se matérialisent pas.
- Accorder de l'**assistance technique** pour réduire certains coûts de transaction (p. ex. des études de faisabilité).

Le financement mixte équivaut donc à une sorte de **subventionnement** des acteurs commerciaux qui s'engagent dans des activités liées au développement.³¹

³⁰ *Blended Finance in the Least Developed Countries*. United Nations Capital Development Fund (UNCDF) 2018, p. 15.

³¹ L'Accord sur les subventions de l'OMC contient une définition du terme « subvention ». La définition comporte trois éléments fondamentaux ; i) une contribution financière ii) des pouvoirs publics ou de tout organisme public du ressort territorial d'un Membre iii) qui confère un avantage. Pour qu'il y ait subvention, il faut que tous ces trois éléments soient réunis. Un prêt (concessionnel) et une prise de participation au capital (*equity*) équivalent à des contributions financières directes, alors qu'une garantie contient la promesse d'une contribution financière en cas d'échec du projet ; les trois instruments correspondent dès lors à la définition de « subvention » de l'OMC. Cf. Jesse Griffiths. *Financing for development : current issues for international development cooperation*. EURODAD 2017, p. 9.

Mécanismes et structures de finance mixte classiques



Source : The State of Blended Finance, Convergence 2019

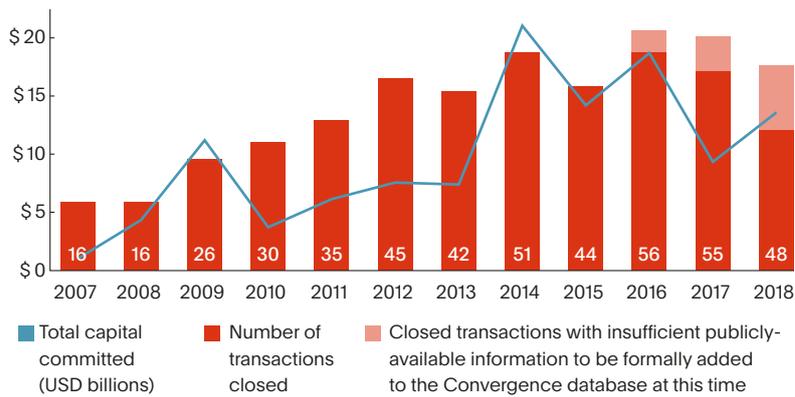
Explications : Le financement concessionnel et la garantie / assurance-risque sont utilisés par le secteur public pour créer une « opportunité d’investissement avec un profil risque-rendement acceptable pour le secteur privé » en (i) réduisant le risque de l’investissement ou (ii) améliorant le profil risque-rendement pour l’aligner sur le marché des capitaux. Les financements concessionnels comprennent des scénarios dans lesquels le secteur public assume un profil de risque plus élevé pour un taux de rendement identique ou inférieur ou le même profil de risque pour un taux de rendement inférieur. Les subventions (grants) à la phase de conception ne sont pas des investissements directs dans la structure du capital, mais améliorent la probabilité qu’une transaction soit bancable et financièrement close ; de même, les fonds d’assistance technique (TA facility) fonctionnent en dehors de la structure du capital pour renforcer la viabilité de l’entreprise et améliorer la mesure de l’impact.

Il est important de relever que le financement mixte ne convient qu’à un sous-ensemble d’objectifs des ODD dans lesquels des investissements privés sont possibles (*investable targets*). Selon l’analyse menée par le *Sustainable Development Solutions Network* (SDSN, une initiative mondiale des Nations unies)³², environ la moitié du financement nécessaire pour atteindre les ODD dans les pays en développement peut prendre la forme de capital d’investissement. Par exemple, la finance mixte est fortement alignée sur des objectifs tels que l’objectif 8 (Travail décent et croissance économique) et l’objectif 13 (Action pour le climat), alors qu’il n’est guère aligné sur les ODD tels que l’objectif 16 (Paix, justice et institutions fortes) ou une éducation de qualité (objectif 4).³³

32 *SDG Costing & Financing for Low-income Developing Countries*. UN Sustainable Development Solutions Network (SDSN) 2019.

33 *The State of Blended Finance*. Convergence 2019, p. 8.

Croissance des transactions de finance mixte (2007–2018)



Note : Si l'on met en perspective les quelque 15 milliards USD / an mobilisés sous forme de financements mixtes, on réalise qu'ils sont loin de couvrir le déficit de financement annuel dans les principaux secteurs des ODD dans les pays en développement estimé à environ 2500 milliards de dollars US par an (Voir graphique p. 19, ci-dessous).

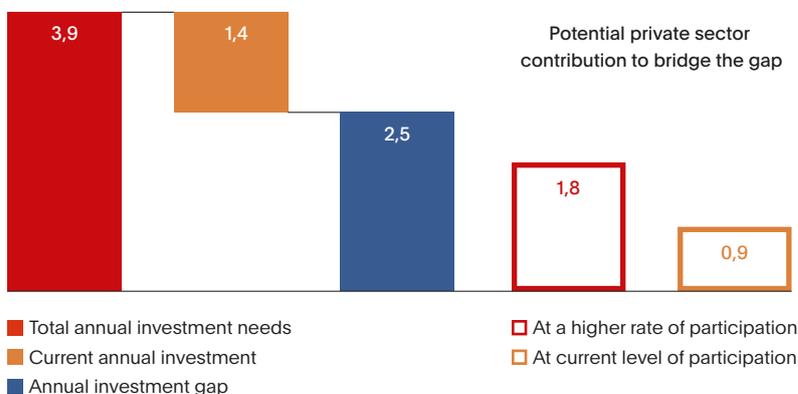
Source : The State of Blended Finance, Convergence 2019

5.2 Comment combler le déficit de financement des ODD : le rôle limité de la finance mixte

Déficit de financement global

Le financement mixte n'est, en tant que tel, pas nouveau. Cela fait en effet plusieurs décennies que des instruments de finance mixte, comme p. ex. les garanties, ont été utilisés dans le cadre de financements de projets. La raison principale de l'attention nouvelle qui est portée à ces instruments est la perception du potentiel du financement mixte de « lever » des montants très substantiels de fonds privés pour des projets de développement, afin de financer le déficit de financement (*financing gap*) des ODD.

Besoin d'investissements pour l'Agenda 2030 du développement durable



Source : Development Initiatives 2016, based on World Investment Report 2014.

Explications : Selon la CNUCED (World Investment Report 2019), la réalisation des objectifs de développement durable d'ici à 2030 nécessitera des investissements annuels de l'ordre de 3300 à 4500 milliards de dollars US dans tous les secteurs et industries. Ce chiffre ne représente que 7 à 10 % du PIB mondial et 25 à 40 % de l'investissement mondial annuel. Cependant, seuls 1400 milliards de dollars US sont investis chaque année, à la fois par le secteur public et le secteur privé, dans les pays en développement. Le déficit d'investissement annuel dans les principaux secteurs des ODD dans les seuls pays en développement a été estimé à environ 2500 milliards de dollars US par an.³⁴

Besoins de financement des PMA

Les 47 pays les moins avancés (PMA) sont confrontés à un défi de taille pour mobiliser les ressources dont ils ont besoin pour atteindre les ODD. Bien qu'une estimation complète ne soit pas disponible, diverses données confirment l'ampleur du déficit de financement pour la réalisation des ODD dans les PMA. Par exemple, le coût de la réalisation de l'accès universel à l'électricité dans les seuls PMA est estimé à 20 à 30 milliards de dollars par an. Le déficit global de financement des infrastructures, y compris les secteurs de l'eau, des communications et des transports, est très probablement un multiple de ce chiffre. On estime que les micro-, petites et moyennes entreprises (MPME) ont besoin de centaines de milliards de dollars pour se développer. Les PMA sont un groupe de pays divers, avec des niveaux de croissance, de vulnérabilité, de démographie, de géographie et de taille de l'économie différents. Certains d'entre eux sont en voie d'accéder rapidement au statut de pays à revenu intermédiaire (PRI), tandis que d'autres sont touchés par des crises. Les PMA abritent un milliard de personnes, dont un tiers vit avec moins de 1,90 USD par jour. Bien que de nombreux PMA enregistrent des améliorations impressionnantes en matière de développement humain, les projections de croissance à long terme indiquent que 35 % de la population des PMA restera dans l'extrême pauvreté d'ici 2030.³⁵

Comme l'ont clairement démontré les calculs de l'institut de recherche indépendant *Development Initiatives*, les investissements privés – même lorsqu'ils bénéficient de soutien public dans le cadre de financements mixtes – ne couvrent qu'une faible part des besoins de financement des ODD (cf. Graphique p. 16, ci-dessous). En outre, cet institut mentionne sur son [site internet](#) que la mobilisation de ressources privées par le biais de moyens publics se heurte rapidement à des contraintes socio-géographiques et sectorielles :

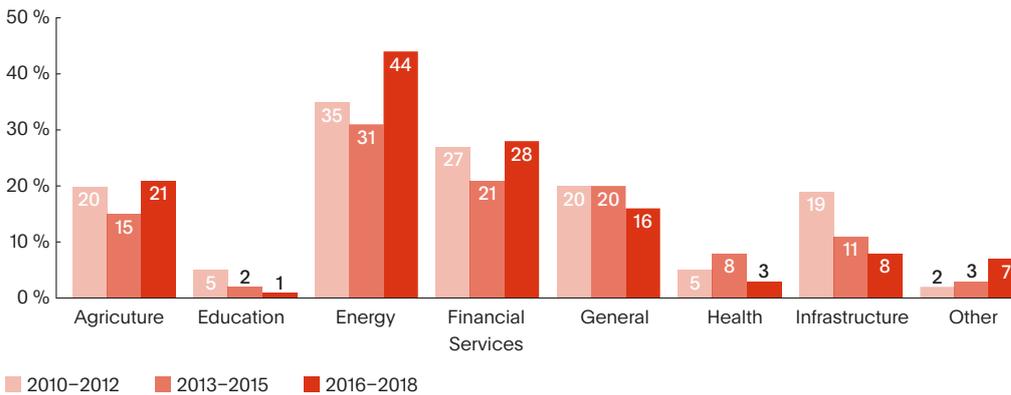
- Les investissements privés mobilisés par le biais de la finance mixte sont actuellement plus élevés dans les pays à revenu intermédiaire³⁶ et les pays en développement où le niveau de pauvreté est plus faible ;
- Les capitaux privés mobilisés par le biais du financement mixte sont plus susceptibles d'être investis dans les infrastructures et les secteurs productifs.

34 Djeneba Doumbia and Morten Lykke Lauridsen. Closing the SDG Financing Gap – Trends and Data. IFC 2019.

35 UNCDF 2018, op. cit. p. 6 ss.

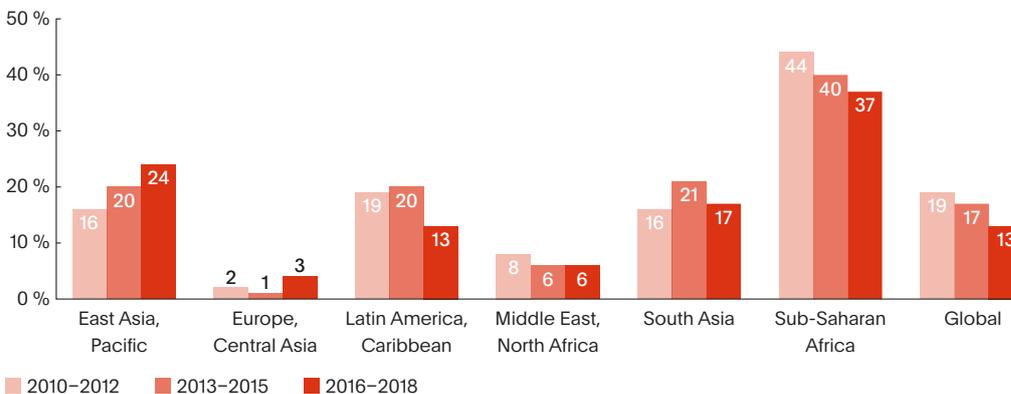
36 Les pays à revenu intermédiaire (PRI / MICs) constituent un groupe diversifié en termes de taille, de population et de niveau de revenu. Ils sont définis comme des économies à revenu intermédiaire inférieur – celles dont le RNB par habitant se situe entre USD 1006 et 3955 ; et des économies à revenu intermédiaire supérieur – celles dont le RNB par habitant se situe entre USD 3956 et 12 235 (2018). Les pays à revenu intermédiaire abritent 75 % de la population mondiale et 62 % des pauvres de la planète. Dans le même temps, les PRI représentent environ un tiers du PIB mondial et sont les principaux moteurs de la croissance mondiale. Banque Mondiale 2020.

Transactions de finance mixte par secteurs



Note : Les données de chaque période totalisent plus de 100 % car les opérations de financement mixte peuvent se concentrer sur un ou plusieurs secteurs.

Transactions de finance mixte par régions



Note : La somme des données de chaque période peut être supérieure à 100 % car les opérations de financement mixte peuvent cibler une ou plusieurs régions.

Source : The State of Blended Finance, Convergence 2019

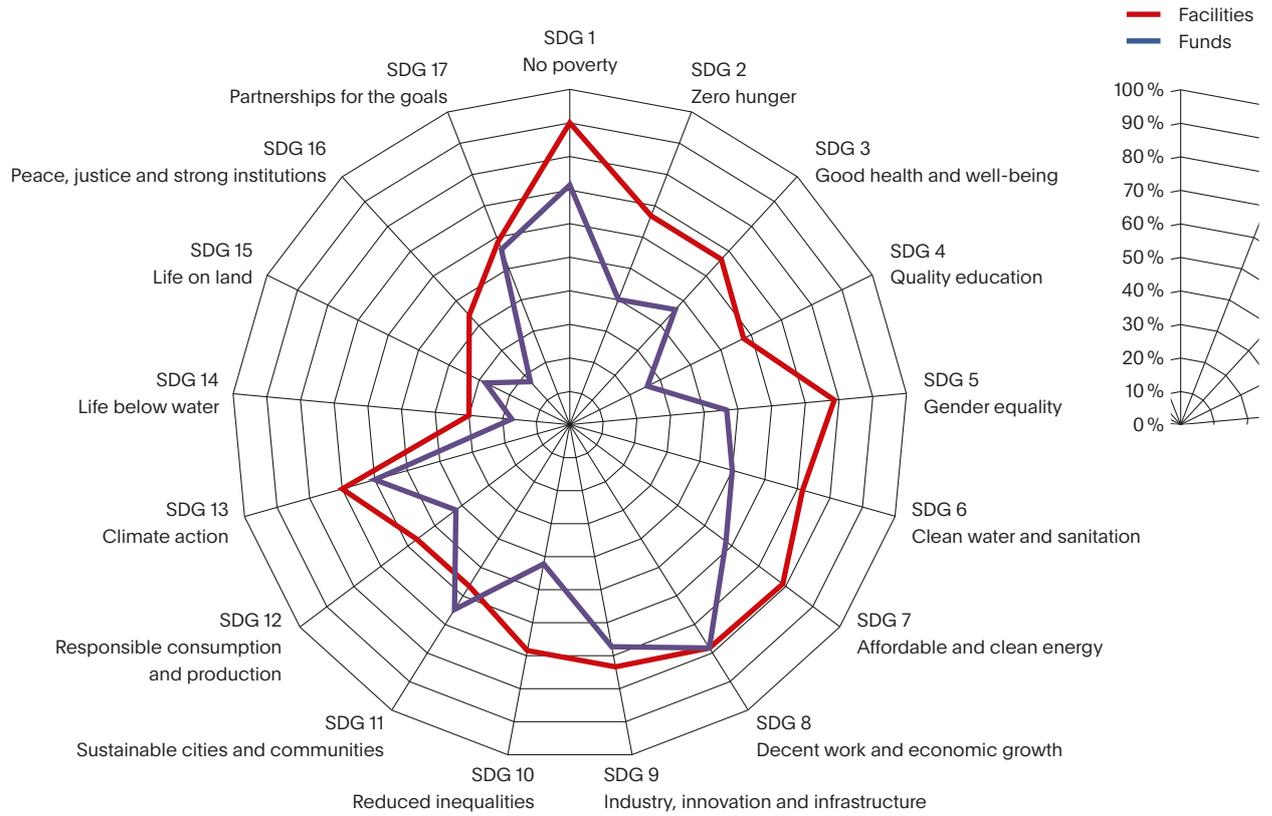
L'Inter-agency Task Force on Financing for Development³⁷ arrive aux mêmes conclusions critiques :

« Conformément à l'accent mis par la finance mixte (blended finance) sur la mobilisation de financements commerciaux ou privés, les facilités et fonds mixtes ont tendance à cibler les domaines d'investissement des ODD où l'analyse de rentabilité est plus claire – tels que l'énergie, les infrastructures et l'action climatique et, dans une moindre mesure, l'eau et l'assainissement – ainsi que les priorités transversales telles que la pauvreté et le genre (cf. graphique p. 19). La finance mixte joue actuellement un rôle beaucoup moins important dans des domaines tels que les écosystèmes, où le financement public est souvent l'option de financement la plus efficace. Le plus important est peut-être que le financement mixte évite jusqu'à présent largement les pays les plus pauvres. L'enquête de l'OCDE a révélé que seulement 7 % des financements privés étaient mobilisés pour des projets dans les PMA, ce qui reflète la répartition tout aussi biaisée de la mobilisation des financements privés par les MDBs ». ³⁸

³⁷ L'Inter-Agency Task Force on Financing for Development (IATF) convoquée par le Secrétaire général des Nations unies pour assurer le suivi du programme d'action d'Addis-Abeba, est composée de plus de 60 agences, programmes et bureaux des Nations unies, commissions économiques régionales et autres institutions internationales concernées.

³⁸ *Financing for Development : Progress and Prospects 2018*, IATF, p. 103.

A quels ODD les financements mixtes sont-ils destinés



Source : OECD 2017 Survey on blended finance funds and facilities, as published in OECD, Making Blended Finance Work for the Sustainable Development Goals (Paris, OECD Publishing, 2018)

6. Risques et limites de la finance mixte

Des études et analyses récentes ont mis en avant les principaux défis auxquels la finance mixte est exposée, qui peuvent être présentés comme suit :

6.1 Coûts d'opportunité

Les financements mixtes ont tendance à être moins adaptés aux secteurs d'investissements sociaux qu'aux secteurs économiquement plus « performants », tels que le financement des infrastructures – dans les domaines de l'énergie, de l'industrie, des mines, de la construction ou de la banque et des services financiers (cf. graphique p. 18, ci-dessus). Si l'APD est utilisée pour subventionner des investissements du secteur privé dans ces secteurs – en l'absence d'une augmentation de l'enveloppe globale de l'APD –, cela emportera une réduction des montants alloués aux investissements dans les services publics (santé, éducation) et autres secteurs qui ont un effet direct sur la réduction de la pauvreté.³⁹

De plus, il faut rappeler qu'il est plus facile de développer des activités de financement mixte dans les pays à revenu moyen (MIC) que dans les PMA (au vu des risques réels, respectivement perçus par les investisseurs). Il en résulte donc un risque de détournement de l'APD des pays les plus pauvres vers des pays plus avancés.

De plus, tout détournement de financements concessionnels des PMA est susceptible d'avoir un effet disproportionné sur le financement des services publics et autres investissements visant à réduire les inégalités, étant donné que les PMA disposent de revenus fiscaux plus bas et, en conséquence, de moins de sources alternatives de financement pour de tels investissements si les donateurs réduisent leurs financements publics concessionnels.⁴⁰

6.2 Manque de preuves convaincantes concernant l'impact développemental

La théorie selon laquelle la finance mixte est à même d'inciter le secteur privé à agir de manière plus favorable au développement (*development-friendly*) n'a pas été confirmée par les études récentes. Au contraire, l'évaluation des projets de finance mixte de l'UE entre 2007–2014 a démontré que dans presque la moitié des cas, la justification de la valeur ajoutée des financements mixtes n'était pas claire. En outre, de tels projets ne faisaient pas ressortir les aspects en faveur des pauvres (*pro-poor*) et une approche genre faisait défaut.⁴¹ Une étude récente effectuée pour le compte du Parlement Européen – qui reprend et critique l'évaluation de 2016 – présente une analyse intéressante des limites de l'impact développemental de financements mixtes dans le secteur de l'eau, de la santé et de l'éducation.⁴²

Selon l'*UN Capital Development Fund* (UNCDF), un projet présente une additionnalité en termes de développement (*development additionality*) s'il produit un impact social, économique et environnemental et qu'il contribue à atteindre les ODD, avec pour objectif de « ne laisser personne de côté ». En plus de viser un impact spécifique, l'additionnalité en termes de développement implique que

39 Polly Meeks. *Mixed messages : The rhetoric and the reality of using blended finance to « leave no-one behind »*. EURODAD, 2017.

40 Le financement public a un rôle unique à jouer dans le soutien au développement : les lacunes en matière de services de base, de protection sociale et d'infrastructures peuvent être partiellement comblées par la coopération internationale au développement, en particulier dans les PMA qui ont des assiettes fiscales plus faibles. Les dépenses publiques sont essentielles pour maintenir un État stable et fonctionnel et l'État de droit, ainsi que pour fournir des services sociaux de base, y compris la santé et l'éducation pour tous. Cf. Jesse Griffiths. *Financing for development : current issues for international development cooperation*. EURODAD 2017.

41 *Strategic evaluation of blending 2007–2014*. EU Commission 2016. Le champ d'application de l'évaluation comprend le soutien d'EuropeAid par le biais de sept facilités d'investissement sur la période 2007–2014. Le financement total de l'UE alloué aux facilités d'investissement pendant la période 2007–2014 a atteint plus de 2 milliards d'euros, soit 4 % du financement de la DEVCO.

42 *The use of development funds for de-risking private investment : how effective is it in delivering development results?* Policy Department for External Relations. Directorate General for External Policies of the European Union 2020, p. 19 ss et 32 et ss. financement de la DEVCO.

des considérations d'**équité sociale** soient intégrées au stade de la conception du projet et de son exécution, notamment afin d'assurer l'accessibilité aux biens et services pour l'ensemble des ménages.⁴³

Mais, selon l'UNCDF, il n'est pas toujours simple d'assurer une additionnalité en termes de développement. Il est en effet difficile d'analyser de manière précise si un projet déploie une telle additionnalité pour justifier le recours à des financements concessionnels.⁴⁴

6.3 Faible alignement avec les principes de l'efficacité du développement

Comme établi par l'OCDE, les financements mixtes, dans leur rôle de financement du développement, doivent respecter pleinement les principes de l'efficacité du développement, tels que définis par le Partenariat de Busan pour une coopération efficace qui contient, notamment, le principe de l'appropriation des priorités de développement par les pays en développement.⁴⁵ Ce principe a été approfondi depuis Busan et implique aujourd'hui une notion de redevabilité démocratique (*democratic accountability*) et de consultations inclusives dans les planifications nationales avec les acteurs domestiques, telles que les ONG, le secteur privé et les citoyens. Les études ont montré, qu'à ce jour, l'intégration des PED dans les décisions de recourir aux financements mixtes a été faible.⁴⁶

Selon l'UNCDF, il y a lieu d'impliquer pleinement non seulement les autorités nationales et locales, mais également la société civile domestique, le secteur privé et les communautés affectées par le projet pour s'assurer de résultats (plus) durables et en lien avec les besoins locaux, y inclut une approche *pro-poor*. Soutenir une appropriation locale signifie aussi œuvrer pour le renforcement de valeur ajoutée locale (*local value retention*), par le biais de l'établissement de liens avec les fournisseurs locaux et des entrepreneurs, en vue d'un renforcement de l'industrie domestique.⁴⁷ Le Rapport de l'UNCDF relève cinq éléments qui expliquent les raisons pour lesquelles concilier la finance mixte avec le principe d'appropriation peut être compliqué.⁴⁸

6.4 Risque de créer des distorsions de marché, de subventionnement indu du secteur privé dans les pays donateurs et d'éviction du secteur privé dans les pays en développement

Les financements mixtes comportent le risque de créer des distorsions des marchés (*market distortions*) et de subventionner de manière indue (*over-subsidizing*) le secteur privé avec pour effet d'établir une concurrence déloyale (*crowding out*) pour les entreprises ou investisseurs – spécialement locaux – qui ne sont pas capables de répondre aux demandes d'une structure de financement mixte.

Pour minimiser ces risques, il y aurait lieu d'assurer une « concessionnalité minimale »⁴⁹, soit que le soutien public soit limité au strict minimum pour permettre à un projet de « décoller », p. ex. via le financement d'externalités ou d'asymétries d'information. Le Rapport

43 « La réalisation de projets de financements mixtes signifie inévitablement que les besoins de développement doivent être présentés d'une manière qui convienne aux investisseurs et aux intérêts des grandes entreprises, et il est fort probable que ces besoins seront prioritaires par rapport aux intérêts des communautés où les projets sont établis. Le *blending* utilise la rareté de l'APD pour créer un climat d'investissement attrayant. La question reste de savoir si c'est la meilleure utilisation des fonds des donateurs ». Cf. Conclusions : *Additionality is unproven and developmental impact weak*. Op.cit. footnote 44, p. 36.

44 UNCDF 2018, p. 16.

45 *Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement 2011*.

46 *Aligning blended finance with the Busan principles of development effectiveness*. Development Initiatives (2016b), p. 8.

47 UNCDF 2018, p. 52.

48 UNCDF 2018, p. 53.

49 Re. le principe de *minimum concessionality*, cf. *DFI Working Group on Blended Concessional Finance for Private Sector Projects*. Summary Report, 2017, p. 6.

de l'UNCDF met néanmoins en avant les difficultés à définir le montant de concessionnalité minimale, principalement dans les PMA.⁵⁰

50 UNCDF Report 2018, p. 16.

6.5 Risque d'augmentation de l'aide liée (*tied aid*)

Comme le relève le Rapport de l'UNCDF, la finance mixte comporte le risque d'être utilisée comme porte arrière (*back door*) pour augmenter le recours à l'aide liée et que les véritables bénéficiaires de la finance mixte soient les entreprises des pays donateurs (au Nord ou au Sud !) et non le développement local.⁵¹

Certains fournisseurs de prêts concessionnels impliqués dans des activités de finance mixte peuvent avoir le mandat de garantir des contrats pour les entreprises des pays donateurs. Ce risque a mené certains à demander que l'APD utilisée dans le but de développer le secteur privé (comme cela est le cas dans les financements mixtes) soit allouée directement au bénéfice des entreprises domestiques dans le pays bénéficiaire.⁵² L'OCDE n'a pas encore décidé comment réduire le risque que la finance mixte emporte une augmentation de l'aide liée, soit l'utilisation d'APD pour subventionner des acteurs privés dans les pays donateurs, approche reconnue comme étant particulièrement négative en termes d'efficacité du développement.

51 Il est très difficile de quantifier précisément le montant de l'aide liée dans la pratique, mais les données confirment que les entreprises nationales des pays donateurs sont les plus grands bénéficiaires des contrats d'aide des donateurs. En 2014, les donateurs ont fait rapport à l'OCDE sur les contrats d'aide individuels dans le cadre de la recommandation du CAD sur le déliement de l'aide ; 46 % de la valeur de ces contrats ont été attribués à des entreprises des pays donateurs et 38 % à des pays en développement, dont quelque 4 % à des entreprises des PMA ou des pays pauvres très endettés. Cf. UNCDF 2018, p. 53.

52 Cf., e.g., Jeroen Kwakkenbos. *Private profit for public good ? Can investing in private companies deliver for the poor ?* EURODAD 2012.

6.6 Absence de hauts standards en termes de transparence (*transparency*) et de redevabilité (*accountability*)

La promotion d'un haut niveau de redevabilité et de transparence est nécessaire pour s'assurer que l'APD soit utilisée où elle est la plus nécessaire et où elle a l'impact développemental le plus élevé et que les pays bénéficiaires et les populations défavorisées soient pleinement informés et consultés sur les activités qui les affectent. Chaque acteur (public-privé) devrait être responsable pour sa contribution à atteindre les objectifs au travers de mécanismes clairs de redevabilité.

Les fournisseurs de financements mixtes (Banques multilatérales de développement, donateurs bilatéraux, en premier lieu) doivent respecter les meilleures pratiques en termes de transparence, spécifiquement en termes de publication de leurs portefeuilles de finance mixte, des montants de ressources concessionnelles engagées et des succès ou échecs en termes d'impact développemental, y compris concernant une éventuelle distorsion disproportionnée des marchés.⁵³

Une autre raison d'exiger la transparence est le risque que font peser les financements mixtes sur le **niveau d'endettement des pays** (*debt sustainability risks*). Les gouvernements se portent en effet souvent garants des projets, ce qui engendre des engagements budgétaires conditionnels, liés aux financements mixtes – y compris des PPPs et autres mécanismes – qui doivent être gérés avec prudence. Ces engagements sont souvent mal compris et pas intégrés dans les données existantes et peuvent, en conséquence exacerber les crises budgétaires si ces risques se concrétisent.⁵⁴

53 Cf. the specific OECD Creditor Reporting System (CRS) requirements towards PSI, in *Civil society organisations' position on Private Sector Instruments*, 2018.

54 UNCDF 2018, p. 55.

6.7 Risque de favoriser indûment les investisseurs privés au détriment des PED et les bénéficiaires des projets

L'UNCDF met en avant les risques que présentent les financements mixtes dans des pays aux capacités limitées en termes d'analyse de l'impact et de gestion de tels instruments. Des critiques similaires ont été émises à l'encontre des PPPs, spécialement dans des pays où les réglementations et les capacités pour superviser de tels financements sont limitées, spécifiquement dans les PMA. Dans de tels contextes, les gouvernements ont des difficultés à négocier, structurer et mettre en place des arrangements financiers appropriés, notamment lorsqu'il s'agit de négocier des partenariats qui sont dans l'intérêt public et que les réglementations soient pleinement respectées.⁵⁵ Les asymétries en termes d'information et de capacités entre les autorités locales et les investisseurs internationaux peuvent amener à des résultats qui privilégient les investisseurs privés au détriment des PMA.⁵⁶

55 Cf., e.g., María José Romero. *What lies beneath ? A critical assessment of PPPs and their impact on sustainable development*. EURODAD 2015.

56 UNCDF 2018, p. 56.

6.8 Standards insuffisant en termes environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG)

Renforcer les principes d'investissements responsables.

La plupart des DFI sont signataires de principes d'investissements responsables, tels les Principes d'Equateur⁵⁷, les *UN Principles for Responsible Investment*⁵⁸ et autres cadres d'investissements responsables. Ces instruments sont parfois complétés par des codes de conduite ou autres politiques internes qui visent à assurer que les prêts et investissements de ces institutions respectent des standards de finance responsable.

Ces principes, dont font partie les standards de performance de l'IFC, sont insuffisants, dans la mesure où les critères sont ambigus, trop généraux et vagues. Ils ne déploient souvent pas assez d'effet sur les détails des contrats et autres obligations contractuelles entre DFI et opérateurs privés. C'est pour combler ces lacunes qu'EURODAD a développé une *Responsible Finance Charter*⁵⁹, qui présente un guide complet pour une finance responsable.⁶⁰

57 <https://equator-principles.com>

58 <https://unpri.org>

59 Responsible Finance Charter, EURODAD 2011.

60 Jeroen Kwakkenbos 2012, op.cit, p. 5.

61 Cf. *Awareness, simplification and contribution. Core requirements needed to actually achieve the United Nations' sustainable Development goals*. UBS 2019.

62 La manière dont les ODDs se convertissent en critères d'investissement privé n'est pas claire ; il y a un manque de définitions claires, de normalisation et de mécanismes de mesure et de rapport adéquats en ce qui concerne les normes ESG. Certains investisseurs privés peuvent ne pas être bien équipés ou incités à mesurer les impacts ESG de manière significative et / ou pourraient exiger un rendement plus important pour compenser les coûts de la conformité aux normes ESG et de la mesure des impacts. UNCDF Report 2018, p. 56.

Harmoniser et renforcer les critères ESG.

En outre, des enquêtes récentes ont révélé un intérêt croissant à développer des investissements susceptibles de contribuer aux ODDs. Un nombre croissant de gérants d'actifs se sont engagés à intégrer des critères ESG (*Environment, Social, Governance*) dans leurs processus d'allocations des capitaux.⁶¹ Les *Impact investors*, qui visent à générer des impacts en termes environnementaux, sociaux et / ou de gouvernance, en parallèle avec des rendements financiers, détiendraient des montants d'actifs sous gestion à hauteur de USD 22 milliards.⁶²

Les fournisseurs de financements mixtes pourraient exiger des investisseurs privés (internationaux et / ou nationaux) et autres promoteurs du projet de procéder à des analyses ESG, ainsi qu'un suivi et un

reporting régulier, même si les fournisseurs de financements mixtes sont ultimement responsables du suivi et de l'efficacité développementale des projets.⁶³

6.9 Assurer le respect des droits humains et de l'environnement par les partenaires privés *(tel que défini par les Principes directeurs de l'ONU relatifs aux entreprises et droits humains, respectivement par l'Initiative pour des multinationales responsables).*

Quelque soit l'instrument de financement concessionnel public utilisé (don, prêt concessionnel, prise de participation, garantie, ...), tout partenaire privé à un financement mixte devrait mettre en œuvre une diligence raisonnable, non seulement dans le cadre du ou des projets qui font l'objet de financements mixtes, mais également dans l'ensemble de ses chaînes de valeur, ceci, indépendamment de la structure et/ou de la taille de l'entreprise. Il ne saurait en effet être question de subventionner – par un quelconque instrument concessionnel – un opérateur privé (entreprise, fonds d'investissement, etc.), qui, dans d'autres activités commerciales, violerait les droits humains ou causerait préjudice à l'environnement. Il en va de la réputation de la coopération suisse.

⁶³ Si des approches plus normalisées des rapports ESG et sur l'impact émergent, et si les grands investisseurs institutionnels les utilisent dans leurs décisions d'investissement, l'investissement dans les questions ESG pourrait gagner du terrain et devenir plus institutionnalisé. UNCDF Report 2018, p. 56.

7. Conclusions et recommandations

Le Conseil fédéral souhaite, dans le cadre de la coopération internationale 2021–2024, miser à l’avenir d’avantage sur des partenariats avec des entreprises privées et des financements mixtes. Ce, avec pour objectif de mobiliser plus d’investissements privés (nationaux et internationaux) pour le développement durable dans les pays pauvres. Cette ambition est a priori sensée. Pour atteindre les objectifs de l’Agenda 2030, les pays en développement ont en effet besoin d’investissements privés additionnels alloués au développement durable. Dans la mesure où un tel développement est effectivement encouragé, les entreprises et autres acteurs privés seront à même de retirer des investissements ainsi mobilisés un rendement financier. Il faut néanmoins rappeler que la mobilisation d’investissements privés pour le développement durable ne représente qu’un des nombreux moyens nécessaires pour assurer la mise en œuvre effective de l’Agenda 2030.

Les pays en développement ont en particulier besoin de revenus fiscaux plus élevés, pour leur permettre d’investir plus de leurs propres ressources publiques dans le développement durable.

Les pays en développement ont en particulier besoin de revenus fiscaux plus élevés, pour leur permettre d’investir plus de leurs propres ressources publiques dans le développement durable. En outre, il y a lieu d’augmenter la coopération au développement dans les PMA, notamment en soutenant le tissu entrepreneurial local, les secteurs de l’éducation, de la santé et pour renforcer la société civile. *Last but not least*, il faut que les substantiels investissements directs en provenance des pays industrialisés à destination des PED – sans mobilisation par des moyens publics – soient (ré-)alignés sur les ODD.

La mobilisation d’investissements privés pour le développement durable n’est dès lors pas un substitut au renforcement des revenus fiscaux dans les PED, à la coopération « classique » au développement et à la nécessaire et urgente mise en œuvre des principes de conduite responsable des entreprises, mais représente uniquement un complément à ces mesures.

La finance mixte doit en conséquence être conçue de manière à ne pas entrer en conflit avec ces autres conditions essentielles du développement durable. Il doit par exemple être garanti que les rendements découlant des financements mixtes ne soient pas soustraits à une taxation équitable et/ou réinvestis dans des activités qui pourraient nuire au développement durable. Comme le spécifient les recommandations et requêtes ci-dessous, plusieurs conditions doivent être remplies afin de garantir que la mobilisation de ressources privées dans le cadre de la coopération internationale au développement apporte une contribution utile au développement durable.

Afin de réduire les risques qu’un recours inapproprié à des instruments de la finance mixte pourrait impliquer, respectivement, afin de maximiser l’impact en termes de développement durable de tels instruments dans les cas où il peut être démontré que leur utilisation présente des opportunités, Alliance Sud formule les *requêtes et recommandations suivantes* :

1. **Prévenir le risque de détournement de l’APD dans les PMA.** La mobilisation d’investissements privés par le biais de l’utilisation de fonds concessionnels (APD) ne doit pas se faire au détriment

des instruments de la coopération au développement dont l'impact développemental dans les PMA a été démontré, notamment de par leur contribution à une évolution économique, politique et sociale qui – sur le long terme – renforce également la redevabilité des gouvernements à l'égard des populations défavorisées.

2. **Respecter les principes de l'efficacité du développement.** De manière générale, toute approche de finance mixte doit respecter les principes de l'efficacité du développement internationalement reconnus qui exigent que les priorités de développement soient appropriées de manière inclusive (*inclusive ownership* ; cf. *Busan Partnership for Effective Development Cooperation*, 2011).
3. **Respecter de hauts standards en termes d'impact développemental/ assurer une additionnalité de développement.** Afin d'assurer une additionnalité en termes de développement durable (*sustainable development additionality*) – impliquant un impact direct sur le développement et l'alignement avec les ODD – des critères d'équité sociale doivent être intégrés au stade de la conception des projets et de leurs exécutions, y compris afin d'assurer l'accessibilité aux biens et aux services d'intérêt public. Si une telle accessibilité ne peut pas être assurée par le biais de projets de finance mixte, l'usage de financements publics – si nécessaire avec le soutien d'APD – doit rester l'option préférable.⁶⁴
4. **Éviter les distorsions des marchés et l'éviction des entreprises locales.** Il y a lieu d'éviter que les investissements internationaux, mobilisés par le biais de financements mixtes, n'emporte une distorsion des marchés locaux et évincent les entreprises et investisseurs locaux. Dans la recherche de sources de financements privés, une attention particulière doit être accordée aux investisseurs locaux, afin de favoriser des effets positifs sur le développement des marchés financiers nationaux. Des liens avec les entreprises locales doivent être établis, afin de renforcer le tissu industriel local.
5. **Assurer une contribution fiscale équitable.** Il y a lieu de garantir que les bénéfices découlant pour les acteurs privés des projets et programmes soutenus par le biais de financements mixtes soient équitablement soumis à la taxation dans les pays en développement (selon la lettre et l'esprit des législations fiscales locales). Cela vaut également dans les cas où le contexte international offre des possibilités légales de transfert des bénéfices pour favoriser l'optimisation et l'évasion fiscale.⁶⁵
6. **Prévenir l'aide liée.** Il faut s'assurer que les financements mixtes ne soient pas, dans les faits, des aides liées (*tied aid*) et ne bénéficient en premier lieu aux entreprises et investisseurs des pays donateurs. Au contraire, dans la mesure du possible, les entreprises et les investisseurs des pays bénéficiaires ou régionaux doivent être intégrés dans la structure de tels financements.
7. **Prévenir les risques d'endettement.** Pour prévenir les risques d'endettement des pays bénéficiaires (principalement des PMA), les donateurs doivent s'assurer que les PED mettent en place des cadres de gestion des risques financiers et fiscaux qui rendent compte des passifs éventuels liés aux financements mixtes.
8. **Respecter de hauts standards en termes de transparence et redevabilité.** Les projets de finance mixte doivent être soumis à de hauts standards en termes de transparence et de redevabilité ;

64 Cf. op. cit. note de bas de p. 42, les recommandations en termes de *development objectives* et *development impact*, p. 37.

65 Cf. *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des multinationales*, Principe XI relatif à la fiscalité : « Il est important que les entreprises contribuent aux finances publiques des pays d'accueil en acquittant avec ponctualité les impôts dont elles sont redevables. En particulier, les entreprises devraient se conformer à la lettre comme à l'esprit des lois et règlements fiscaux des pays où elles opèrent (...) ».

à cet égard, les acteurs privés devraient respecter des standards rigoureux en termes environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG).

9. **Mettre en œuvre une diligence raisonnable en termes de droits humains et de protection de l'environnement.** Tout partenaire de financements mixtes doit avoir mis en place une diligence raisonnable, eu égard au respect des droits humains et de l'environnement, non seulement dans le cadre des projets de finance mixte, mais également dans l'ensemble de ses activités/chaînes de valeur (telle que requis par l'Initiative pour des multinationales responsables). Il y a lieu d'éviter, p. ex. que des financements mixtes amènent à des accaparements de terres ou des évictions forcées.

Impressum

Editeur :

Alliance Sud

Communauté de travail Swissaid | Action de Carême | Pain pour le prochain | Helvetas | Caritas | Eper

Monbijoustrasse 31, C. P., CH-3001 Berne

T +41 31 390 93 30

F +41 31 390 93 31

mail@alliancesud.ch

www.alliancesud.ch

Médias sociaux :

www.facebook.com/alliancesud

www.twitter.com/AllianceSud

Texte :

Laurent Matile

Rédaction :

Daniel Hitzig, Kathrin Spichiger

Graphique :

Bodara GmbH, Zürich