

Note d'information du Groupe de Travail Cotonou de CONCORD

## LE MIXAGE PRETS-DONS: UNE MODALITE DE FINANCEMENT DU DEVELOPPEMENT EN PLEINE EXPANSION

Les changements dans l'environnement politique et économique en Europe liés aux réductions des flux de l'aide (APD) ont un impact important sur les politiques de développement des donateurs européens y compris la tendance à accorder un rôle prépondérant au secteur privé et à considérer qu'il est '*crucial pour le succès des pays en développement d'attirer et de retenir des investissements privés domestiques et extérieurs substantiels et d'améliorer leurs infrastructures*'.

Dans ce contexte, le mixage prêts-dons et les facilités d'investissement qui combinent des dons de l'APD avec des prêts en provenance d'Institutions Financières de Développement (IFDs) bilatérales ou multilatérales sont perçus comme la modalité de financement la plus prometteuse par la Commission européenne. Parmi les raisons invoquées par la CE pour promouvoir ces mécanismes, nous retenons: (1) Le levier économique : avec une petite subvention publique un investissement conséquent sous forme de prêt est réalisé (jusqu'à présent, €32 milliards de fonds additionnels pour €1.2 milliards de dons); (2) La visibilité que ces mécanismes donnent à l'Union européenne et (3) L'amélioration du dialogue et de la coordination entre les IFD, les gouvernements et donateurs et le secteur privé.

**Afin de faciliter ce dialogue**, une [Plate-forme Européenne pour le mixage prêt-dons dans le coopération extérieure](#) (EUBEC) a été établie récemment avec l'objectif de fournir recommandations et guidance pour l'utilisation des mixages prêts-dons dans la coopération extérieure de l'UE. En pratique cela *inclut* « de réaliser une revue des mécanismes existants et de développer un cadre commun de mesure d'impact basé sur les résultats ».

Il est à noter que la pratique du mixage dons-prêts est également très répandue en dehors des instruments de coopération européens et que les IFD ont le choix lorsqu'elles cherchent des subventions pour soutenir leurs projets y compris pour la Banque Européenne d'investissement (BEI) la possibilité de puiser dans ses propres fonds. Le mixage est pratiqué par différents types d'IFD, nationale, multilatérales ou régionales et bénéficie à des investissements publics ou privés.

Selon les informations fournies par la Commission européenne lors d'une récente audition au Parlement européen, **les instruments européens de mixage se spécialisent dans les investissements pour des infrastructures d'envergure ainsi que dans l'appui aux petites et moyennes entreprises (PME)**. Les partenaires dans les pays en développement sont des institutions publiques ou privées ou les deux mais les partenaires publics représentent la grande majorité (90%). La plupart des projets sont en effet des investissements publics dans le secteur des transports (26%), de l'énergie (35%), de l'eau et l'assainissement (20%), des TICs (3%) et des secteurs sociaux (5%). Seuls 11% des dons ont été utilisés pour l'appui aux PME des pays en développement. Il est attendu que les investissements en relation avec le changement climatique et que l'appui au secteur privé et au PME augmentent dans le futur.

**Les dons sont dispensés selon différents types de modalités** : investissements directs (41%); bonification d'intérêts sur les prêts (19%); assistance technique (32%); capital-risque (4%) garanties et assurances (3%). En accord avec l'objectif d'appui au secteur privé de l'*Agenda pour le Changement*, les deux dernières formes d'appui devraient recevoir une part plus importante des subsides à l'avenir.<sup>1</sup>

### **Les préoccupations de la société civile envers le mixage dons-prêts dans la coopération au développement**

Pour CONCORD, **l'attention apportée aux questions de transparence et de redevabilité est tout à fait insuffisante**. Aussi bien dans leur élaboration que dans leur mise œuvre, les facilités de mixage existantes bien qu'elles utilisent des fonds de l'APD européenne, y compris du FED, échappent à toute participation ou supervision des parlementaires et de la société civile aussi bien en Europe que dans les pays en développement. Les gouvernements des pays partenaires sont rarement impliqués dans les organes de décision. De plus, il y a une réelle nécessité de séparer les aspects politiques et techniques (financiers) du processus de sélection des projets et de s'assurer que les propositions sont aussi analysées sous un angle politique en tenant compte des objectifs de la politique de développement et des stratégies de coopération régionales de l'UE.

**L' additionnalité (pour le développement) des mécanismes de mixage n'est pas automatique simplement du fait que des institutions publiques cofinancent le projet** : il se peut fort bien que le prêt mixé remplace en fait un investissement qui se serait fait même sans subside ou que la CE et les IFDs à la tête du projet suivent les tendances du marché plutôt que d'investir dans des secteurs à haut potentiel pour le développement mais peu attractifs pour les investisseurs privés. **Une étude récente demandée par DFID –GB et réalisée par un [Groupe de Think-Tanks européens](#)** (ODI et al. 2011) met en lumière le risque que les

<sup>1</sup> Toutes les données chiffrées proviennent de la présentation par la CE: *Increased effectiveness and impact of EU grants through blending* du 30 mai 2013. Elles se rapportent à 5 Facilités d'Investissement Régionales (Fonds Fiduciaire UE-Afrique pour les Infrastructures, Facilités d'investissement pour le Voisinage, pour l'Amérique latine, pour l'Asie pour l'Asie centrale).

principes financiers prennent le dessus sur les principes de développement. Il est essentiel de préserver le ciblage de la partie dons des mécanismes de mixage sur les objectifs de lutte contre la pauvreté et par la même d'appliquer à ces mécanismes des critères et des standards stricts.

**Les coûts d'opportunité peuvent être élevés mais ne sont pas sérieusement pris en compte :** utiliser l'APD pour financer des projets mixés (en particulier avec des investissements privés) signifie que ces ressources ne pourront être utilisées ailleurs. Compte tenu des contraintes budgétaires actuelles, ces coûts d'opportunité peuvent être élevés, en particulier dans les pays où les besoins en financements publics dans des secteurs comme l'éducation, la santé ou le changement climatique sont importants.

**Risque potentiel d'endettement des pays en développement:** En opérant un effet de levier visant à augmenter les financements sous forme de prêts, l'UE pourrait contribuer à accroître l'endettement des pays en développement. Dans la revue récente du Cadre d'Endettement Tolérable (*Debt Sustainability Framework* (IMF/WB 2012)), la Banque Mondiale et le FMI ont exprimé leurs préoccupations concernant l'augmentation des niveaux de la dette privée et ont reconnu leur impact potentiel sur la vulnérabilité des dettes publiques. Cette situation est encore aggravée par le fait que l'initiative pour les Pays Pauvres Très Endettés (PPTTE) et l'initiative Multilatérale de Cadre d'Endettement Tolérable sont proches de leur terme.

**Des méthodes d'évaluation et de contrôle peu claires:** selon les informations disponibles, il semble que les IFD impliquées sont responsables de l'examen de chaque projet en fonction de leurs propres critères d'éligibilité et de leurs standards et orientations en matière d'impact social et environnemental ou sur la pauvreté. Cependant, du côté de la CE, il n'est pas certain que d'autres critères ou mécanismes sont appliqués pour s'assurer que ses propres objectifs de développement sont entièrement respectés. Un défi supplémentaire provient du manque d'harmonisation des critères entre les différentes IFD impliquées dans les facilités d'investissement de l'UE. Il est à espérer que la nouvelle plate-forme EUBEC apportera une contribution dans ce domaine.

### **Les mécanismes de mixage dons-prêts dans la coopération UE-ACP**

Dans le contexte de la coopération UE-ACP, en dehors de la Facilité d'Investissement du FED gérée par le BEI, 3 principaux instruments de mixage régionaux ont été établis, Le [Fonds Fiduciaire UE-Afrique pour les Infrastructures](#) (FFI) en place depuis 2007, la [Facilité d'investissement pour les Caraïbes](#) (CIF – €40 million du FED) et la [Facilité d'investissement pour le Pacifique](#) (IFP - €10 million du FED) toutes deux établies en 2012. La plus ancienne et donc plus exemplative facilité est donc le FFI pour lequel depuis 2007, 308.7 millions d'euros en provenance du FED et 84 millions d'euros en provenance des Etats membres de l'Union ont été versés sous forme de dons pour une somme totale de fonds investis de 12 milliards d'euros.

[L'évaluation à mi-parcours du Fonds Fiduciaire pour les Infrastructures \(FFI\)](#) qui s'est achevée récemment soulève quelques questions importantes. Concernant les objectifs du FFI, l'évaluation constate que ceux-ci *“quoique pertinents sont généraux et ne mettent pas en évidence une ‘chaîne’ causale entre les intrants (inputs) et les produits (outputs), résultats et impact et de ce fait pourraient ne pas refléter les défis actuels et à venir”*<sup>2</sup>. Il est important de noter que sur les 10 études de projets spécifiques réalisées pour cette évaluation, dans deux cas seulement, la réduction de la pauvreté était mentionnée comme un résultat à atteindre dans la proposition de projet. Le [Parlement européen](#) a donc raison de signaler dans son rapport sur les mixages prêts-dons que: *“il demeure peu clair de quelle façon la réduction de la pauvreté est prise en compte par les facilités de mixage dons-prêts, quels sont les canaux de transmission et dans quelle mesure des impacts positifs sur la pauvreté sont requis pour qu'une opération soit jugée éligible.”*

### **Recommandations aux membres de l'APP**

- **Assurer que l'éradication de la pauvreté constitue l'élément central des mécanismes de mixage dans le respect total des conventions internationales des Droits de l'Homme.** Les standards doivent être les plus élevés possibles, en accord avec les objectifs de développement de l'UE et son engagement à respecter et promouvoir les droits de l'Homme et à assurer la cohérence des politiques pour le développement. Il est important de ce point de vue de noter que les IFD impliquées n'ont pas toutes un mandat de développement commun et reconnu.
- **Tirer les leçons des expériences passées et impliquer les organisations de la société civile** qui ont une expérience notable en matière de réalisation des objectifs de développement. Capitaliser sur ces expériences et ce savoir lors des prises de décisions concernant le contrôle et l'évaluation des objectifs de réduction de la pauvreté des projets.
- **Adopter des garanties et critères de transparence dès le stade du montage du projet mixés.** Il y a peu de preuves actuellement que les mécanismes de mixage mettent en pratique les principes d'efficacité du développement adoptés au niveau international (appropriation, alignement, harmonisation et centrage sur les résultats ou redevabilité mutuelle). Le potentiel de la Plate-forme EUBEC devrait être utilisé afin de s'assurer que des critères forts sont établis à cette fin.
- **Renforcer le cadre de contrôle/suivi (monitoring) et d'évaluation par des analyses poussées et l'implication des organisations de la société civile.** Le suivi et l'évaluation devraient assurer qu'il y a une réelle aditionnalité et que les maigres ressources de l'APD sont canalisées vers des secteurs qui ont fait la démonstration de leur impact positif sur le développement humain et la réduction de la pauvreté et des inégalités. Les évaluations doivent inclure les intérêts et les points de vue des populations et citoyens concernés afin de permettre une appropriation locale et de prévenir les violations des Droits de l'Homme et les dommages sociaux et environnementaux.

*Pour plus d'information, visitez <http://www.concordeurope.org/> - Tel +32 2 743 87 76*

<sup>2</sup> Traduction libre par l'auteur de la présente note d'information