



Avis du Conseil consultatif sur la cohérence des politiques

« L'aide publique au développement comme levier pour mobiliser le secteur privé dans les pays en développement (*blending*) »

1. Introduction

01. L'avis porte sur le *blending*, défini par l'Organisation de coopération et de développement économiques comme « l'utilisation stratégique d'investissements publics ou privés dans un objectif de développement, incluant les instruments concessionnels, afin de mobiliser dans les pays en développement des financements additionnels avec une motivation commerciale pour des investissements alignés sur les Objectifs de développement durable »¹. Il accorde une attention particulière au débat mené au sein du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE sur la « modernisation des instruments du secteur privé », en vue d'élargir les possibilités d'utiliser l'aide publique au développement pour investir dans des sociétés privées ou leur octroyer des prêts ou des garanties. Il fait des recommandations en vue de s'assurer que les financements additionnels permis par le *blending* sont alignés sur les stratégies des pays en développement, respectent les critères d'efficacité de l'aide, et qu'ils sont canalisés vers les pays et les secteurs où les défis pour atteindre les ODD sont les plus importants.

Cet avis a été approuvé par le Conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur du développement le 22 juin 2017.

Langue de rédaction : français.

2. Présentation de la problématique

02. Les financements additionnels jugés nécessaires pour atteindre les ODD à l'horizon 2030 s'élèvent à 2.500 milliards de dollars par an en moyenne². Ce montant dépasse de très loin les moyens mobilisés par l'APD traditionnelle, qui s'est élevée à 142 milliards de dollars en 2016 selon le CAD de l'OCDE.

¹ DAC, « Blended Finance for Sustainable Development: moving the agenda forward », OECD, DCD/DAC(2017)9, 24 February 2017, p. 6.

² Conférence de Nations Unies pour le commerce et le développement (CNUCED / UNCTAD), World Investment Report (UNCTAD: Geneva, 2014).



C'est pourquoi la mobilisation du secteur privé par le biais de l'APD (*blending*) est considérée par les pays donateurs comme une source de financement du développement qu'il serait indispensable de mobiliser davantage à l'avenir. L'effet de levier visé par le *blending* est en effet susceptible d'augmenter les moyens financiers disponibles pour combler une partie de l'écart existant entre les moyens disponibles et les montants nécessaires pour financer l'atteinte des ODD dans les pays en développement.

03. La mobilisation du secteur privé pour financer le développement durable est un objectif international prioritaire inscrit dans la Déclaration de Busan sur l'efficacité du développement (décembre 2011), le Plan d'action d'Addis-Abeba sur le financement du développement (juillet 2015) et l'Accord de Paris sur le changement climatique (décembre 2015). L'UE a également décidé de créer un Fonds européen de développement durable, en vue de favoriser les investissements privés en Afrique. Parmi les 30 acteurs du *blending* identifiés par l'OCDE³, on trouve six agences de développement et vingt-quatre institutions de financement du développement (IFD), parmi lesquelles figurent quatorze institutions bilatérales et dix institutions multilatérales. Au cours de la période 2012-2014, les six principaux acteurs ont concentré près de 80% des montants mobilisés dans le cadre du *blending* : ce sont les Etats-Unis, l'Agence multilatérale de garantie de l'investissement (AMGI) de la Banque mondiale, la Société financière internationale (SFI) de la Banque mondiale, le Royaume-Uni, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement et la Banque asiatique de développement.

04. La mobilisation du secteur privé dans les pays en développement est un objectif prioritaire de la Belgique, mentionné comme tel dans la Déclaration de politique générale du gouvernement fédéral belge et dans les Notes de politique générale du Ministre belge de la Coopération au développement, M. Alexander De Croo. La réforme de BIO, en vue d'ouvrir son capital aux investisseurs privés, et de la CTB, en vue de lui permettre de déléguer l'exécution des programmes à des opérateurs tiers dont des acteurs du secteur privé, vise en particulier à renforcer les capacités de la Coopération belge à mobiliser le secteur privé dans les pays en développement.

05. Le CAD de l'OCDE prépare une importante réforme des principes de comptabilisation de l'APD, en vue d'élargir les possibilités d'utiliser l'APD pour investir dans des sociétés privées ou leur octroyer des prêts ou des garanties. Bien que la proposition de « modernisation des instruments du secteur privé » élaborée en 2016 par le secrétariat du CAD n'ait pas été rendue publique, la réforme envisagée vise notamment à assouplir les critères de comptabilisation de l'aide permettant aux pays donateurs de comptabiliser en APD des soutiens publics au secteur privé.

06. Le *blending* est susceptible d'augmenter les moyens disponibles pour financer le développement, de dynamiser le secteur privé des pays en développement et de contribuer à la réalisation des ODD. Toutefois, afin que ces objectifs soient atteints, il s'impose de s'assurer que les financements additionnels sont transparents, alignés sur les stratégies des pays en développement, respectueux des critères d'efficacité de l'aide et canalisés vers les pays et les secteurs qui en ont le plus besoin. C'est

³ OCDE, Amounts Mobilised from the Private Sector by Official Development Finance Interventions (OECD: Paris, 2016).



pourquoi la Belgique, l'Union européenne et l'OCDE devraient tenir compte des recommandations suivantes :

3. Recommandations

07. Améliorer la collecte et la transparence des données pour permettre une évaluation de l'impact du *blending* sur le développement durable :

- Elargir les codes d'identification de l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide (IATI), afin d'y intégrer les éléments du *blending* qui dépassent le champ de l'APD traditionnelle.
- Instaurer des normes de rapportage communes, sur base de données accessibles, comparables, à jour et désagrégées, afin de permettre d'identifier clairement la destination géographique et sectorielle, les intermédiaires, les bénéficiaires, le mode de financement et l'impact des projets financés par le *blending*.

08. Garantir que le soutien au secteur privé respecte les principes d'efficacité de l'aide et les droits humains :

- Imposer aux acteurs du *blending* et aux investisseurs privés mobilisés par l'APD qu'ils respectent les critères d'efficacité de l'aide, tels que l'appropriation, l'alignement, le déliement, la transparence et la redevabilité.
- Subordonner les investissements privés au respect des Principes directeurs sur les entreprises et les droits de l'Homme⁴, approuvés le 16 juin 2011 par la résolution 17/4 du Conseil des Droits de l'Homme de l'ONU, ainsi qu'au respect des normes sociales et environnementales reconnues à l'échelle internationale.
- Privilégier le soutien au secteur privé des pays en développement, en ciblant les petites et moyennes entreprises locales qui constituent les gisements d'emplois les plus importants, dans le respect des normes du travail décent et sans recourir à l'aide liée.

09. Cibler les pays et les secteurs où le soutien au secteur privé est clairement susceptible d'atteindre des objectifs en termes de développement durable et de réduction de la pauvreté :

- Encourager les acteurs du *blending* (dont les *IFD*) à se concentrer sur les pays les moins avancés.

⁴ John Ruggie, *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework*, UN Human Rights Council, 2011 (Doc. UN A/HRC/17/31, Annexe)



- Assurer le monitoring et l'évaluation *ex ante*, mais aussi *ex post* des projets financés, afin de garantir que les politiques de *blending* soutiennent des projets dont la contribution positive au développement durable est avérée, dans ses trois dimensions (économique, sociale et environnementale).
- Améliorer la qualité des évaluations, d'une part en adoptant une méthode d'évaluation de l'impact des investissements sur les ODD et les droits humains, tel que proposé par le Représentant spécial du Secrétaire-général des Nations Unies sur les entreprises et les droits de l'Homme⁵, et d'autre part en garantissant leur caractère inclusif et transparent (participation de toutes les parties prenantes, publication des résultats, possibilité pour les populations locales de faire appel à des instances indépendantes d'évaluation des projets, etc.).

10. Limiter la comptabilisation au titre de l'APD aux seules opérations de *blending* dont la plus-value en termes de développement durable est avérée :

- Exclure de la comptabilisation de l'APD par le CAD de l'OCDE les crédits à l'exportation et les financements publics non-concessionnels, lesquels pourraient d'ailleurs être considérés comme un subside aux entreprises conformément à l'article 1er de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires conclu dans le cadre de l'Organisation mondiale du Commerce, qui interdit en principe ce type d'aide d'Etat.
- Exclure de la comptabilisation de l'APD par le CAD de l'OCDE les investissements privés dans des projets dont la contribution additionnelle est exclusivement de nature financière, sans plus-value avérée en termes de développement durable.

11. Assurer une division des tâches entre APD traditionnelle et *blending* afin de garantir un financement suffisant du développement durable dans les pays les moins avancés et dans les secteurs sociaux :

- Continuer à mobiliser une APD traditionnelle suffisante pour assurer le financement du développement durable dans les pays les plus pauvres et dans les secteurs sociaux qui bénéficient peu ou pas du *blending*, celui-ci étant essentiellement concentré dans les pays à revenu intermédiaire et dans les secteurs économiques.
- Eviter de recourir au *blending* pour financer les services publics, afin d'éviter toute forme de privatisation, notamment de l'éducation, et garantir un accès universel et gratuit à des services sociaux de qualité.

⁵ Principles for Responsible Contracts: Integrating the Management of Human Rights Risks into State-Investor Contract Negotiations: Guidance for Negotiators, Annex to the Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, Mr John Ruggie, 25 mai 2011, UN doc. A/HRC/17/31/Add.3.



12. Définir une stratégie appropriée aux spécificités de la Coopération belge :

- Définir une architecture institutionnelle cohérente et assurant une division des tâches entre les différents acteurs belges potentiels du *blending* (DGD, CTB, BIO, SPF Finances, CREDENDO, FINEXPO, etc.).
- Privilégier les instruments de *blending* appropriés au contexte particulier des pays les moins avancés et des Etats fragiles, afin de résoudre la contradiction entre les priorités politiques de la Coopération belge de mobiliser le secteur privé et de se concentrer dans les pays les plus pauvres.

4. Justifications des recommandations

13. Selon les estimations de J. Pereira⁶, le montant de l'APD dépensée entre 2005 et 2013 dans les opérations de *blending* s'est élevé à 12,5 milliards de dollars, soit environ 1% de l'APD totale dépensée par les pays donateurs durant la même période.

14. Selon l'OCDE⁷, les investissements privés mobilisés dans les pays en développement grâce aux opérations de *blending* financées par les pays donateurs, les institutions de financement du développement (DFIs) et les banques multilatérales de développement ont atteint 14,3 milliards de dollars en 2014. Ce montant ne représente qu'environ 10% de l'APD totale et seulement 0,7% de la totalité des flux internationaux de financement destinés aux pays en développement⁸.

15. Le volume des investissements privés mobilisés grâce au *blending* a augmenté de 20% par an entre 2012 et 2014. Ceci représente une hausse beaucoup plus importante que l'APD, qui n'a augmenté que de 3,5% par an durant la même période. Si le taux de croissance actuel se poursuivant jusqu'en 2030, le capital privé mobilisé dans les pays en développement par le *blending* s'élèverait à 42 milliards de dollars en 2020 et 252 milliards en 2030 – un montant considérable, mais encore largement inférieur aux financements additionnels jugés nécessaires pour atteindre les ODD⁹.

16. L'évaluation de l'impact du *blending* sur le développement durable est insuffisante du fait du manque de transparence dans la publication des données par les pays donateurs et les institutions de financement du développement. Le manque de transparence des données relatives au *blending* implique qu'il est moins redevable que l'APD traditionnelle en ce qui concerne son respect des critères d'efficacité et son impact sur la pauvreté.

⁶ J. Pereira, *Understanding Donor Engagement with the Private Sector in Development*, CPDE/ITUCTUDCN/Eurodad, 2015.

⁷ OCDE, *Amounts Mobilised from the Private Sector by Official Development Finance Interventions* (OECD: Paris, 2016).

⁸ Development Initiatives, *Blended Finance: Understanding its Potential for Agenda 2030*, November 2016, p. 7.

⁹ Ibid., p. 8.



17. Les investissements privés mobilisés par le *blending* sont majoritairement destinés aux pays en développement dont les niveaux de pauvreté sont moins élevés et dont les ressources domestiques sont plus importantes : 80% des investissements de *blending* ont bénéficié à des pays dont le taux de pauvreté est inférieur à 20%, contre 57% pour l'APD. Entre 2012 et 2014, les pays à faible revenu ont reçu en moyenne 60 millions USD de ces investissements, contre 756 millions USD pour les pays à revenu moyen. Durant cette période, seulement 5% des investissements privés mobilisés par le *blending* dans les pays en développement ont bénéficié aux pays les plus pauvres – une part nettement inférieure à l'APD dont 25% ont bénéficié aux pays les plus pauvres. Les cinq premiers pays bénéficiaires (Turquie, Chili, Inde, Pakistan et Serbie) ont concentré plus de 20% du total – dont 7% pour la Turquie, premier pays bénéficiaire. Le premier pays à faible revenu bénéficiaire du *blending* est le Sénégal, qui n'apparaît qu'en trente-quatrième position. Cette tendance entre en contradiction avec l'objectif de la Coopération belge de concentrer ses efforts sur les pays les moins avancés et les Etats fragiles¹⁰.

18. La concentration sectorielle du *blending* indique qu'il n'est en mesure de financer qu'une part limitée des ODD. Les deux tiers des investissements privés mobilisés dans les pays en développement par le *blending* entre 2012 et 2014 ont été concentrés dans trois secteurs : le secteur de l'énergie (11 milliards de dollars), le secteur de l'industrie, des mines et de la construction (8 milliards) et le secteur des banques et des services financiers (7 milliards). D'autres secteurs ont bénéficié de montants moins importants, comme le secteur des transports (2 milliards), l'agriculture, la foresterie et la pêche (1,5 milliard). Enfin, certains secteurs publics ne sont pas adaptés au *blending* et n'ont pratiquement pas eu accès à ces investissements, comme l'éducation (29 millions)¹¹.

19. Que certains secteurs ne soient pas propices au *blending*, dont l'objectif est d'attirer les investissements privés, est aisément compréhensible, car il risquerait d'entraîner une forme de privatisation de certains services qui ne s'y prêtent pas, ou ne pourraient s'y adapter que dans un cadre réglementaire précis. Le Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies a recommandé d'éviter toute forme de privatisation des services publics tels que l'éducation ou l'eau, car l'expérience a démontré que cela risquait de mener à des niveaux élevés de ségrégation socio-économique¹².

20. La concentration du *blending* dans les pays à revenu intermédiaire et dans les secteurs productifs risque de détourner une part de l'APD au détriment des pays les plus pauvres et des secteurs sociaux, pour le soutien desquels l'APD est indispensable. La tendance des pays donateurs à soutenir l'accès aux marchés de leurs entreprises augmente par ailleurs le risque d'augmenter le recours à l'aide liée. En outre, la difficulté de déterminer si un projet nécessite un apport d'APD ou s'il pourrait s'opérer sans cet appui entraîne le risque que les pays donateurs considèrent trop facilement qu'un investissement nécessite leur soutien et qu'une part croissante de l'APD soit détournée des ODD – d'autant que la contribution d'un projet au développement du pays concerné est souvent déterminé

¹⁰ Ibid., pp. 9-14.

¹¹ Ibid., p. 16.

¹² Human Rights Council Resolution 32/L.33: The right to education, A/HRC/RES/32/L.33, of 26 June 2016; Human Rights Council Resolution 15/9: Human Rights and Access to Safe Drinking Water and Sanitation, A/HRC/RES/15/9, 6 October 2010.



ex ante et que l'analyse de la plus-value potentielle d'un apport d'APD se focalise souvent sur le financement plutôt que sur l'impact en termes de développement durable¹³.

21. La « modernisation des instruments du secteur privé » entamée en 2016 par le CAD de l'OCDE vise à assouplir les critères permettant aux pays donateurs de valoriser davantage le *blending* dans leur comptabilisation de l'APD. Le risque est qu'un assouplissement excessif des règles de comptabilisation de l'APD permette aux pays donateurs d'y inclure des financements dont la plus-value est faible en termes de développement, en considérant comme de l'APD certaines aides à l'exportation ou certaines garanties à des projets moins risqués qui sont actuellement exclues de la définition de l'aide.

¹³ Oxfam, « Private-Finance Blending for Development. Risks and opportunities », Oxfam Briefing Paper, February 2017.