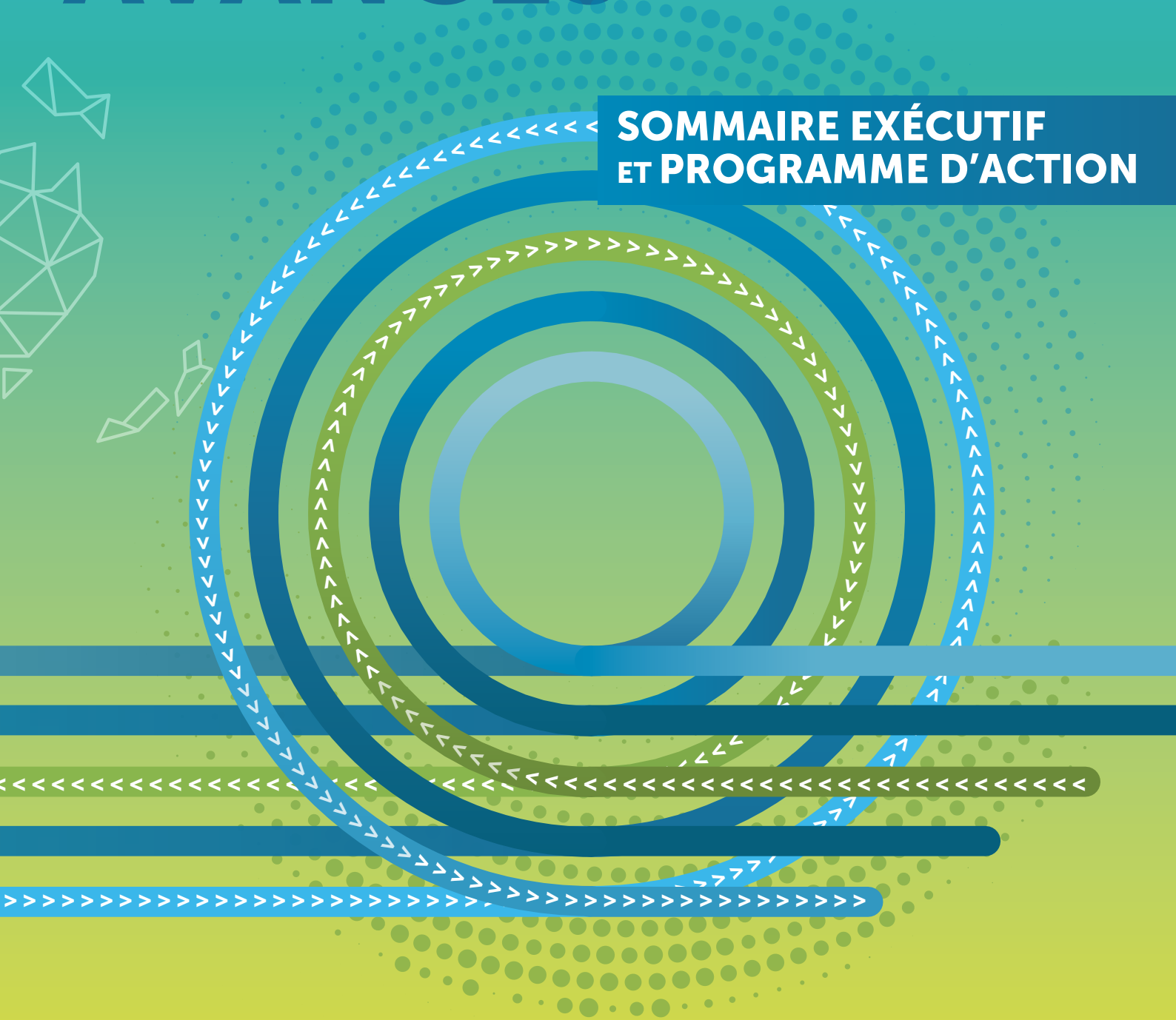
UNCDF
Unlocking Public and Private Finance for the Poor

LE FINANCEMENT MIXTE dans les PAYS LES MOINS AVANCÉS

SOMMAIRE EXÉCUTIF ET PROGRAMME D'ACTION



en collaboration avec OECD BETTER POLICIES FOR BETTER LIVES · Southern Voice 2015 On Post-MDG International Development Goals · CONVERGENCE BLENDING GLOBAL FINANCE · UNITED NATIONS FOUNDATION

PRINCIPAUX MESSAGES DU RAPPORT

Davantage de ressources – publiques et privées, nationales et internationales – doivent être combinées efficacement pour aider tous les pays en développement à atteindre les objectifs de développement durable (ODD) et soutenir une croissance inclusive et durable. **L'augmentation du financement des ODD doit bénéficier notamment aux 47 pays les moins avancés (PMA) du monde**, qui risquent d'être laissés de côté.

Si l'aide publique au développement (APD) et les finances publiques nationales demeurent essentielles, elles ne permettront pas à elles seules aux PMA d'atteindre les ODD. **L'investissement privé, dont l'investissement étranger direct (IED), contourne souvent les PMA**. Il est donc important de comprendre comment ces pays peuvent tirer le meilleur parti de l'éventail complet des sources de financement disponibles, y compris les approches mixtes. Le présent rapport examine les opportunités et écueils des stratégies mixtes dans les PMA, ainsi que les moyens de poursuivre ces stratégies efficacement.

Le financement mixte suscite un intérêt croissant, parce qu'il semble en mesure d'amplifier l'impact des ressources concessionnelles en partageant les risques ou en abaissant les coûts afin d'ajuster les profils risque-rendement pour les investisseurs privés ; ces derniers étant ainsi incités à effectuer des investissements dans les ODD qu'ils ne consideraient pas en temps normal . Le financement mixte dans les PMA peut par ailleurs créer des effets de démonstration qui favorisent une reproduction commerciale ultérieure, guident l'amélioration des politiques menées par les gouvernements et peuvent encourager le développement des marchés locaux. Les projets mixtes ne sont toutefois pas exempts de limites et de risques.

Les données de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) compilées pour ce rapport montrent que le financement public du développement a mobilisé beaucoup moins de capitaux privés dans les PMA que dans les autres pays en développement : **sur les 81 milliards de dollars mobilisés en 2012-2015 pour l'ensemble des pays en développement, seuls 5,5 milliards (environ 7 pour cent) l'étaient pour les PMA**, bien que la tendance soit à la croissance. Bien que cette somme puisse paraître proportionée à la taille des économies des PMA, elle est faible par rapport à l'APD que reçoivent ces pays. Les montants moyens mobilisés par transaction dans les PMA représentent moins d'un tiers de ceux observés dans les pays en développement en général. Les garanties de crédit et de risque sont les instruments qui ont généré la plus vaste mobilisation de capitaux privés en valeur absolue.

Les obstacles aux capitaux privés sont globalement plus nombreux et plus substantiels dans les PMA que dans les pays à revenu intermédiaire (PRI). En ce qui concerne les conditions propres à favoriser l'investissement privé, ils découlent des risques macroéconomiques, de gouvernance, de réglementation, d'infrastructure, de marché et d'autres risques perçus. Pour les projets, ils comprennent les risques opérationnels et contractuels, les dépenses et le temps consacrés à l'établissement d'une réserve de projets et à la préparation de ces derniers, la taille réduite des opérations (dans l'absolu et par rapport aux coûts de transaction), les modèles commerciaux non éprouvés et les lacunes d'information et de données.

La difficulté du financement mixte dans les PMA peut refléter des entraves objectives à l'attraction de capitaux privés sur des marchés plus risqués, plus étroits et moins éprouvés, même lorsque des ressources concessionnelles sont déployées pour partager les risques. Plusieurs motifs poussent également certains fournisseurs de capitaux concessionnels à se détourner des marchés plus risqués : faible appétit pour le risque lié au besoin de préserver une note de crédit AAA ; méconnaissance des projets nécessitant des investissements ; incitations institutionnelles à conclure des contrats induisant une focalisation sur des marchés ou projets plus « faciles » ; mandats favorisant les rendements commerciaux.

Les approches mixtes doivent être déployées avec soin, conformément aux principes établis d'une coopération pour le développement efficace relatifs à l'utilisation de l'APD en général. Il convient à ce propos de respecter deux principes cruciaux :

- **l'additionnalité en termes de développement durable**, c'est-à-dire que l'intervention doit avoir un impact direct sur le développement et être alignée sur les ODD, dans le but de ne laisser personne de côté. Cette additionnalité suppose d'intégrer des considérations d'équité sociale à la conception et l'exécution des projets, en

fixant entre autres des prix abordables pour les biens et services revêtant un intérêt général. Ces contraintes d'abordabilité impliquent que les finances publiques nationales, soutenues au besoin par l'APD, pourraient constituer la meilleure option pour la fourniture de nombreux services publics ;

- **l'additionnalité financière**, qui signifie qu'en l'absence de soutien concessionnel, le projet ne serait pas financé uniquement par des sources commerciales. Il est essentiel de maintenir la concessionnalité au minimum pour éviter de subventionner excessivement le secteur privé, d'évincer les investisseurs privés ou de fausser indûment les marchés locaux. La détermination du montant et de la structure de la concessionnalité dans les PMA peut être compliquée par des facteurs tels que les différences de perception des risques ainsi que le manque de données de marché et de références tarifaires.

Les fournisseurs de financements concessionnels doivent qui plus est s'assurer que les projets sont alignés sur les priorités nationales de développement et que les transactions mixtes :

- se conforment à des normes strictes de **transparence** et de **responsabilité** ;
- promeuvent une **répartition équitable des risques** et **retombées positives** entre les investisseurs privés et les bénéficiaires des projets ;
- appliquent des **normes économiques, sociales et de gouvernance (ESG)** rigoureuses, encouragent la participation locale et mettent l'accent sur l'autonomisation des femmes.

Les approches mixtes visent à accroître le financement global des ODD, mais devront s'accompagner d'une augmentation du montant général de l'aide. Dans le cas contraire, la mobilisation de l'APD en faveur du financement mixte pourrait entraîner une diminution de son utilisation à des fins telles que le financement des infrastructures de base ou des services sociaux dans les PMA, secteurs généralement peu adaptés à ce type d'approches. Au vu des préoccupations suscitées par une participation insuffisante des gouvernements des PMA aux décisions d'allocation des ressources concessionnelles ou le risque que le financement mixte serve de prétexte à une aide liée, les fournisseurs de prêts concessionnels et les bailleurs de fonds doivent s'assurer que les transactions mixtes sont **alignées sur les priorités nationales et compatibles avec l'appropriation nationale**.

Des principes relatifs au financement mixte ont été formulés ces dernières années pour en améliorer l'efficacité et l'efficience. Dans le cadre du Programme d'action d'Addis-Abeba, les États membres ont ainsi convenu d'un ensemble de principes généraux pour le financement mixte et les partenariats public-privé (PPP). En octobre 2017, le Comité d'aide au développement de l'OCDE a approuvé un ensemble de principes de financement mixte visant à mettre la finance commerciale au service des ODD.

La plupart des projets mixtes se divisent en deux catégories : les projets d'infrastructure et le financement des entreprises. Le présent rapport met particulièrement l'accent sur le « chaînon manquant » de la mesofinance (« missing middle ») pour le financement des entreprises. Bien que le soutien requis varie selon le type de projet et le secteur, une approche souple et concrète des transactions mixtes dans les PMA est nécessaire tout au long du cycle de vie du projet :

- Au cours de **l'établissement de la réserve de projets et la préparation** de ces derniers, les fournisseurs de financements concessionnels doivent généralement consacrer plus de temps et de ressources à l'assistance technique et au renforcement des capacités offerts aux parties prenantes des projets. Plus globalement, les pourvoyeurs de capitaux concessionnels et les bailleurs de fonds doivent également aider à renforcer les capacités nationales des PMA, qui leur permettront de s'engager efficacement dans les transactions mixtes.
- Au cours de **la conception et de l'exécution des opérations, une plus grande concessionnalité** pourrait s'avérer nécessaire dans les PMA. Elle pourrait prendre la forme d'un montant plus élevé de capitaux concessionnels, de conditions et tarifs plus généreux et/ou de l'utilisation de plusieurs instruments concessionnels. Pour les transactions avec des entreprises, en particulier dans le « chaînon manquant » de la mesofinance, ce besoin découle des risques liés à l'échelle réduite des opportunités, au stade précoce de développement commercial, à l'absence d'antécédents solides pour les promoteurs des projets ou à la nouveauté des modèles d'entreprise ou des technologies adoptées. En plus de certains de ces facteurs, une plus grande concessionnalité pourrait être nécessaire pour les contrats d'infrastructure afin d'atténuer les problèmes d'abordabilité tarifaire et les risques réglementaires.
- Durant **la transition vers des solutions commerciales**, l'élimination progressive de l'aide concessionnelle, dans le but ultime d'atteindre la viabilité commerciale, pourrait prendre plus de temps dans les PMA que dans les autres pays en développement. Une certaine concessionnalité pourrait devoir être maintenue dans les opérations ultérieures, par exemple pour les projets d'infrastructure où les questions d'abordabilité tarifaire et d'équité sociale sont

susceptibles de persister. Le gouvernement pourrait remplacer l'APD par des ressources publiques nationales pour assurer la viabilité d'un projet, en évaluant soigneusement les éventuelles répercussions budgétaires et sur la dette souveraine.

En raison du manque d'expérience et de données probantes sur l'impact du financement mixte dans les PMA, **le suivi et l'évaluation (S&E) et le partage des connaissances** sont cruciaux au cours de chacune des trois étapes du cycle de vie de l'investissement. Le S&E peut contribuer à l'établissement de meilleures pratiques et à l'identification d'opportunités mixtes similaires dans de nouveaux secteurs ou zones géographiques.

Eu égard aux préoccupations liées à l'endettement, les gouvernements des PMA doivent mettre en place des **cadres solides de gestion des risques budgétaires tenant compte des passifs éventuels** découlant des projets de financement mixte.

Le financement mixte dans les PMA est un concept en évolution. Ce rapport se penche sur diverses questions en suspens, parmi lesquelles :

- Le financement mixte doit-il être étendu à d'autres secteurs ? Le présent rapport avance que le financement mixte pourrait ne pas convenir à tous les secteurs, en particulier ceux ayant un potentiel de génération de revenus limité. L'approche mixte peut parfois être trop coûteuse et être remplacée avantageusement par un financement exclusivement public. Dans d'autres cas, les transactions mixtes sont importantes pour créer des effets de démonstration réduisant l'écart entre les risques réels et perçus de l'investissement dans les PMA.
- Le financement mixte doit-il chercher à attirer des investisseurs nationaux ou des investisseurs étrangers ? Ce rapport soutient que le choix des sources de capitaux privés doit être guidé par les circonstances et qu'aucune source ne doit être négligée. Si l'IED peut offrir divers avantages (savoir-faire, technologie et expertise) aux PMA, une focalisation proactive sur les investisseurs nationaux peut avoir des retombées positives sur le développement des marchés locaux.
- Le financement mixte est-il mieux adapté aux pays qui disposent de conditions propres à favoriser l'investissement plus solides ? Si certains obstacles à l'établissement de ces conditions ne peuvent être levés que par des interventions politiques, les effets de démonstration des projets mixtes (surtout lorsqu'ils sont d'importance nationale) peuvent éclairer les réformes politiques menées par les gouvernements. Cela souligne la nécessité de coordonner le financement mixte et d'autres interventions visant à soutenir le développement à long terme du secteur privé.
- Les fournisseurs de financements concessionnels doivent-ils fixer des objectifs précis de mobilisation du financement privé ? Nous avançons dans ce rapport que si des ratios d'endettement plus élevés peuvent jouer un rôle important pour combler les déficits de financement des ODD, la fixation d'objectifs de mobilisation précis pour les fournisseurs de financements concessionnels suscite des inquiétudes. Une analyse minutieuse est nécessaire pour examiner l'impact des objectifs de mobilisation sur les enveloppes et l'allocation du financement du développement pour les PMA et les autres pays vulnérables. Plus généralement, si le financement mixte devient une forme de plus en plus importante de coopération pour le développement, les partenaires de développement devront veiller à ce que cela ne se fasse pas au détriment de l'appui aux PMA et autres pays vulnérables, où les projets mixtes se sont avérés plus délicats.

Les approches mixtes peuvent aider à mobiliser les capitaux supplémentaires dont les PMA ont grand besoin. Elles doivent cependant être considérées avec soin et être appliquées dans le cadre d'une stratégie plus large de financement des ODD. En fin de compte, **les caractéristiques des projets et des pays, les conditions macroéconomiques et les priorités politiques nationales devront déterminer quel modèle de financement (public, privé ou mixte) convient le mieux à chaque type d'investissement en faveur des ODD**.

UN PROGRAMME D'ACTION

Conscient des rôles complémentaires des financements publics et privés, UNCDF propose cinq domaines requérant l'intervention de toutes les parties prenantes - investisseurs privés et commerciaux, société civile, partenaires de développement, gouvernements nationaux et infranationaux des PMA et groupes de réflexion. Ces cinq domaines visent à améliorer la pratique du financement mixte et à faire en sorte que son application aide les PMA à atteindre les ODD.

1. ENCOURAGER UNE PRISE DE RISQUE ET UNE EXPÉRIMENTATION JUDICIEUSES

Dans le cadre d'efforts plus larges d'intensification des apports de ressources privées aux PMA, les fournisseurs de financements concessionnels doivent collaborer avec leur conseil d'administration, les bailleurs de fonds et les gouvernements des PMA pour trouver des moyens novateurs de prendre davantage de risques et d'expérimenter de nouvelles solutions. Pour ce faire, et dans le but de générer des effets de démonstration éclairant la mise à l'échelle et la réplication ultérieures, les mesures de financement mixte suivantes pourraient être prises :

- Déterminer tout d'abord quand les approches mixtes pourraient être indiquées pour mobiliser le financement privé et fournir des services publics. Dans certains cas, un projet peut tout simplement ne pas être mûr pour ce type d'approche et un financement exclusivement public être plus adapté. Dans d'autres circonstances, les transactions mixtes peuvent toutefois être importantes pour créer des effets de démonstration susceptibles de réduire l'écart entre les risques réels et perçus dans les PMA.
- Dans les cas où le financement mixte est approprié, établir et/ou alimenter suffisamment les mécanismes, entités, structures de titrisation ou fonds spécialisés existants qui appuieront les projets mixtes dans les PMA tout au long de leur cycle de vie. Dans le même temps, les fournisseurs de financements concessionnels doivent recevoir la marge de manœuvre et les incitations leur permettant de prendre des risques sans compromettre leur cote de crédit et leur viabilité financière.
- Dans les PMA où les fournisseurs concernés ne sont pas physiquement représentés, travailler avec les fournisseurs présents sur le terrain, y compris les entités des Nations Unies, pour identifier, développer, structurer, financer et/ou étendre des projets alignés sur les ODD et impliquer les communautés locales dans les décisions qui les touchent.
- Mieux coordonner les activités des fournisseurs et des donateurs afin que l'ensemble voulu d'instruments puisse être conçu, adapté au contexte spécifique de l'opération et appliqué au moment opportun pour créer des projets ouverts aux investissements et attirer le financement privé nécessaire.

2. IMPLIQUER LES PMA DANS LE PROCESSUS DÉCISIONNEL

Accroître la participation des PMA au dialogue sur les politiques de financement mixte

Pour assurer la pluralité des voix et des perspectives, l'objectif étant d'améliorer les meilleures pratiques, les discussions internationales sur l'élaboration des politiques en matière de financement mixte doivent encourager la participation active des PMA et des autres pays en développement. Il convient de même d'assurer l'engagement de pourvoyeurs de capitaux concessionnels des pays du Sud susceptibles de concourir à des transactions mixtes. Il serait important que ces débats se déroulent sur des plateformes à caractère universel, telles que le Forum sur le financement du développement et le Forum pour la coopération en matière de développement tenus par les Nations Unies.

Renforcer les capacités nationales

Pour renforcer les capacités nationales dans les PMA, les fournisseurs de financements concessionnels et les donateurs doivent offrir aux agents des gouvernements nationaux et infranationaux et aux banques nationales de développement un renforcement des capacités et une formation ciblés permettant de :

- identifier et développer une réserve de projets alignés sur les ODD ;
- s'assurer que des paramètres robustes sont en place pour évaluer et surveiller l'additionnalité en matière de développement et l'additionnalité financière ;
- faire participer les collectivités concernées aux décisions ;
- négocier des structures d'opération répartissant équitablement les risques et bénéfices ;
- mettre en place des mécanismes solides pour assurer la transparence et la responsabilité ;
- appliquer des normes ESG rigoureuses, promouvoir la participation locale et soutenir l'autonomisation des femmes.

3. DÉPLOYER DES STRATÉGIES MIXTES POUR SOUTENIR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Mobiliser les investisseurs nationaux et appuyer l'industrie locale

Les fournisseurs et autres partenaires de développement dans les PMA doivent le cas échéant :

- rechercher activement des investisseurs nationaux appropriés, qui sont souvent plus disposés à s'engager dans des projets locaux que les investisseurs étrangers, et soutenir des transactions mixtes en monnaie locale ;
- s'assurer que des liens sont établis avec les fournisseurs et entrepreneurs locaux afin que les transactions mixtes aident à renforcer les industries nationales.

Coordonner des interventions mixtes avec des approches complémentaires

- Conformément au principe d'appropriation nationale, les fournisseurs doivent s'engager de manière proactive à un niveau stratégique avec les gouvernements des PMA afin de déterminer quel modèle de financement – public, privé ou mixte – est le plus adapté à un investissement particulier.
- Les gouvernements des PMA, les fournisseurs de financements concessionnels et les bailleurs de fonds doivent collaborer étroitement à l'échelle nationale pour introduire de nouveaux véhicules de financement mixte et veiller à ce que les transactions mixtes complètent les interventions d'autres partenaires de développement visant à soutenir le développement à long terme du secteur privé et à promouvoir les conditions propres à favoriser l'investissement.

Faciliter davantage la couverture de change

Bien que les risques de change ne soient pas propres aux approches mixtes, ces dernières peuvent contribuer à atténuer l'un des obstacles les plus fréquents à l'investissement dans les PMA : la volatilité des devises locales. Les fournisseurs doivent donc faciliter davantage la couverture de change pour les projets menés dans les PMA.

4. AMÉLIORER LA MESURE DE L'IMPACT ET LA TRANSPARENCE

Renforcer la mesure de l'impact des transactions mixtes

Pour renforcer la mesure de l'impact sur les ODD, les fournisseurs doivent :

- veiller à ce que des évaluations ex ante de l'impact sur les ODD et les normes ESG, ainsi qu'une analyse visant à minimiser les distorsions du marché causées par leurs interventions, soient entreprises ;
- mener ou soutenir des évaluations ex post et envisager de fournir des subventions supplémentaires pour que de telles évaluations de l'impact soient menées. Ces évaluations doivent être rendues publiques et porter non seulement sur les impacts propres à chaque projet, mais aussi, dans la mesure du possible, sur les impacts plus larges sur le développement des marchés et les environnements favorables.

Améliorer la transparence des opérations mixtes

Pour améliorer la transparence de l'usage du financement mixte dans les PMA et faciliter la coordination avec d'autres interventions, il est important que les fournisseurs de financement concessionnels :

- mettent à la disposition du public des informations telles que le montant de l'APD affecté aux transactions mixtes, les informations non commercialement sensibles sur les contrats et les portefeuilles, la performance, les critères d'admissibilité et les paramètres d'impact ;
- créent des normes de données appropriées pour améliorer la surveillance, la mesure et la comparaison croisée des interventions de financement mixte ;
- collaborent avec les gouvernements des PMA pour mener des processus d'appel d'offres équitables afin de sélectionner les promoteurs de projets les plus concurrentiels.

5. ACCROÎTRE LE PARTAGE DES CONNAISSANCES ET LES DONNÉES PROBANTES POUR ÉCLAIRER LES MEILLEURES PRATIQUES DE FINANCEMENT MIXTE

Accroître le partage des connaissances en matière de financement mixte

Les fournisseurs doivent travailler avec toutes les parties prenantes pour maximiser le partage et le transfert des connaissances sur le financement mixte dans les PMA. Cela pourrait signifier :

- au niveau national, d'instaurer des dialogues réguliers sur les politiques afin de partager les leçons tirées des succès et échecs du financement mixte ;
- au niveau mondial, de promouvoir et d'intensifier les efforts actuellement consacrés aux données en mettant celles-ci à la disposition d'un plus grand nombre de parties prenantes, y compris le secteur privé ;
- toujours au niveau mondial, de soutenir activement les échanges nord-sud et sud-sud sur le financement mixte, notamment à travers du Forum sur le financement du développement et du Forum pour la coopération en matière de développement tenus par les Nations Unies, des réunions d'experts, des conférences et des visites sur le terrain ;
- au niveau des fournisseurs de financements concessionnels, de diffuser plus efficacement les données probantes et les expériences passées entre les différentes unités fonctionnelles et géographiques.

Générer des données probantes supplémentaires

Toutes les parties prenantes doivent continuer à produire des données probantes sur la manière dont le financement mixte peut fonctionner dans les PMA. Les thèmes qui méritent d'être approfondis sont les suivants :

- comment le financement mixte doit être appliqué à travers les pays, secteurs et instruments ;
- comment évaluer et mesurer l'additionnalité en matière de développement et financière ;
- l'ampleur des transactions mixtes réalisées grâce aux fournisseurs de financements concessionnels du Sud ;
- l'impact de l'augmentation des ratios d'opérations mixtes et de mobilisation sur les enveloppes de financement du développement en général, et pour les PMA en particulier ;
- comment le financement mixte peut contribuer à la création de marchés des capitaux dans les PMA de manière à ce que davantage de fonds proviennent de sources intérieures, et quel rôle les entités locales peuvent jouer dans la réalisation de cet objectif ;
- comment accroître la standardisation des transactions mixtes et assurer la mise à l'échelle.

À PROPOS DE L'UNCDF

L'UN Capital Development Fund (UNCDF) facilite l'accès aux capitaux publics et privés par les populations les plus démunies dans les 47 pays les moins avancés du monde (PMA). Dans le cadre de son mandat de fourniture de capitaux et d'instruments d'investissement, l'UNCDF offre des modèles de financement du «last mile» permettant de débloquer les ressources publiques et privées, notamment au niveau national, afin de réduire la pauvreté et d'encourager le développement économique local.

L'UNCDF s'appuie sur deux modèles de financement : l'inclusion financière, axée sur l'épargne, qui permet aux individus, aux ménages et aux petites entreprises de participer davantage à l'économie locale, en mettant à leur disposition les outils dont ils ont besoin pour sortir de la pauvreté et gérer leur situation financière ; et les investissements localisés—grâce à la décentralisation fiscale, au financement municipal novateur et au financement structuré de projets—qui contribuent au financement public et privé sous-tendant la croissance économique locale et le développement durable.

En renforçant l'accessibilité financière des personnes pauvres au niveau des ménages, des petites entreprises et des infrastructures locales, l'UNCDF contribue à la réalisation du premier objectif de développement durable, et le 17e objectif de développement durable, relatif au renforcement des moyens de mise en œuvre. En identifiant les segments de marché dans lesquels les modèles de financement novateurs peuvent foncièrement faciliter le financement du «last mile», l'UNCDF contribue à la réalisation de plusieurs objectifs de développement durable.

© 2018 United Nations Capital Development Fund. Tous droits réservés.

Les vues exprimées dans cet ouvrage sont de la responsabilité des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la ligne officielle de l'UNCDF, des Nations unies, ou l'une de ses organisations affiliées ou ses États membres, ou de l'OCDE, Southern Voice, Convergence ou la Fondation ONU. Les désignations employées et la présentation adoptée sur les cartes et les graphiques contenus dans cette publication ne sauraient être interprétées comme exprimant une prise de position de la part du Secrétariat des Nations unies ou de l'UNCDF quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou régions ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

UNCDF

Unlocking Public and Private Finance for the Poor

© United Nations Capital Development Fund 2018

Two United Nations Plaza
26e étage
New York, NY 10017
États-Unis

+1 212 906 6565
+1 212 906 6479

www.uncdf.org
info@uncdf.org
@UNCDF #LDCsForward
#FinancialInclusion #LocalDev
@UNCDF