

NOTE D'INFORMATION No. 101

Radioscopie du Plan d'investissement extérieur de l'UE

FINANCES

Par Sebastian Große-Puppenthal et San Bilal

Septembre 2018

RÉSUMÉ

La prise en charge des défis de développement contemporains et la promotion du développement durable dans l'esprit du Programme d'action à l'horizon 2030 des Nations Unies passeront forcément par la mobilisation d'investissements privés plus porteurs d'effets. Pour s'attaquer aux causes profondes de la migration, créer des emplois décents et favoriser une croissance durable et inclusive, l'Union européenne (UE) a lancé fin 2017 son Plan d'investissement extérieur (PIE). Celui-ci va s'appuyer sur plus de dix années d'expérience de l'UE en matière de financement mixte (au travers notamment des mécanismes régionaux de mixage) pour utiliser l'aide de manière plus « intelligente » et plus stratégique et stimuler des investissements privés durables, en déployant un nouveau mécanisme de garantie, une assistance technique sur mesure et des actions spécifiques en faveur du climat d'investissement. Mais ce qui importe surtout, c'est que l'UE compte y parvenir au travers d'une démarche globale et intégrée, qui conjugue les appuis financiers et non financiers pour combler les lacunes actuelles et accroître l'efficacité et la cohérence globales de l'appui communautaire.

Le PIE entend satisfaire le besoin d'une ambition plus forte en termes d'atténuation des risques et d'amplification des effets sur le développement au travers du financement mixte, en particulier dans les pays moins développés et plus fragiles. Pour ce faire, il exploitera le potentiel des entités de financement du développement (principalement mais pas uniquement européennes), en leur fournissant des outils supplémentaires (financement mixte, garanties, assistance technique) afin de faire plus et mieux, tout en créant un environnement plus porteur. Cinq secteurs prioritaires se verront attribuer des fenêtres d'investissement spécifiques : les énergies renouvelables, le financement des micros, petites et moyennes entreprises, l'agriculture durable, les villes durables et la numérisation au service du développement durable.

Le PIE arrive à point nommé. Pour réussir, il devra toutefois produire des effets systémiques qui aident les institutions européennes et leurs partenaires à travailler de façon plus cohérente et plus complémentaire.

1. Introduction

Point de développement durable sans augmentation considérable des investissements privés de qualité. Les engagements mondiaux, tels que le Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies et le Programme d'action d'Addis-Abeba sur le financement du développement, accordent une grande place au secteur privé et à la nécessité de mobiliser des investissements privés significatifs en vue de stimuler une croissance inclusive tout en contribuant à la prospérité économique, environnementale et sociale. Les banques de développement et les institutions financières jouent un rôle essentiel à cet égard, y compris pour chiffrer les ressources allouées au développement « non plus en milliards, mais en milliards de milliards » (Banque mondiale et FMI, 2015). Il s'ensuit que les opérations du secteur privé et les guichets de promotion du secteur privé des banques multilatérales de développement et des institutions financières de développement (IFD) sont de plus en plus à l'honneur et vont devoir « évoluer et s'adapter pour relever les formidables défis qui nous attendent » (Lee, 2017).

La raréfaction des ressources publiques allouées à la coopération au développement a ouvert la voie à des financements mixtes, dans le but de **se servir plus efficacement des moyens publics pour mobiliser des financements privés en plus grand nombre et de meilleure qualité, au service du développement durable (voyez l'encadré 1)**. On cherche aussi à **améliorer l'environnement porteur** et à promouvoir un climat des affaires plus propice et une structure de gouvernance plus robuste. **Voilà, au fond, ce qu'est le Plan d'investissement extérieur (PIE) de l'UE.**

Encadré 1 : Concepts et principes du financement mixte

Le financement mixte, ou mixage, fait partie de ces nouveaux « [termes à la mode](#) » dans le financement et la coopération au développement ; il désigne le recours au financement du développement (financements publics et philanthropiques) pour attirer et mobiliser des financements commerciaux supplémentaires (prêts non concessionnels et autres ressources privées) en faveur du développement durable (OCDE, [2018a](#), [2018b](#)). L'IFC (2016) définit le financement mixte comme un mélange de financements publics et privés, pouvant ou non impliquer une forme de subvention, qui, lorsqu'il est bien conçu, peut s'avérer un catalyseur très efficace pour stimuler des marchés naissants, à haut risque, dans les pays en développement. À l'instar de l'IFC ([IFC, 2017](#)), l'OCDE a récemment élaboré ses propres principes (voyez le tableau 1) pour orienter des politiques et des pratiques de mixage qui demeurent très inégales d'un gouvernement donateur à l'autre, seule une poignée de membres du Comité d'aide au développement (CAD) s'étant dotée de stratégies ou d'orientations spécifiques ([OECD, 2017](#)). Si celles-ci étaient mieux gérées et surveillées, elles pourraient toutefois jouer un rôle encore plus favorable, tout en palliant l'inadéquation entre, d'une part, l'offre de financements en quête de taux de rendement proportionnels aux risques encourus et, d'autre part, les niveaux de risque et de rendement des investissements infrastructurels ou autre ayant des effets importants sur le développement ([Lee, 2017](#)).

Tableau 1 : Principes de financement mixte appliqués par l'IFC et l'OCDE afin de mobiliser des financements commerciaux

« Principes » de l'IFC	« Principes de financement mixte » de l'OCDE
<ol style="list-style-type: none"> 1. Additionnalité et justification du financement mixte concessionnel 2. Effet d'attraction et minimum d'avantages 3. Pérennité commerciale 4. Renforcement des marchés 5. Promotion de normes élevées 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ancrer le financement mixte dans une logique de développement 2. Concevoir le financement mixte en sorte d'accroître la mobilisation des financements commerciaux 3. Adapter le financement mixte au contexte local 4. S'attacher à mettre en place des partenariats efficaces pour le financement mixte 5. Surveiller le financement mixte pour assurer la transparence et les résultats

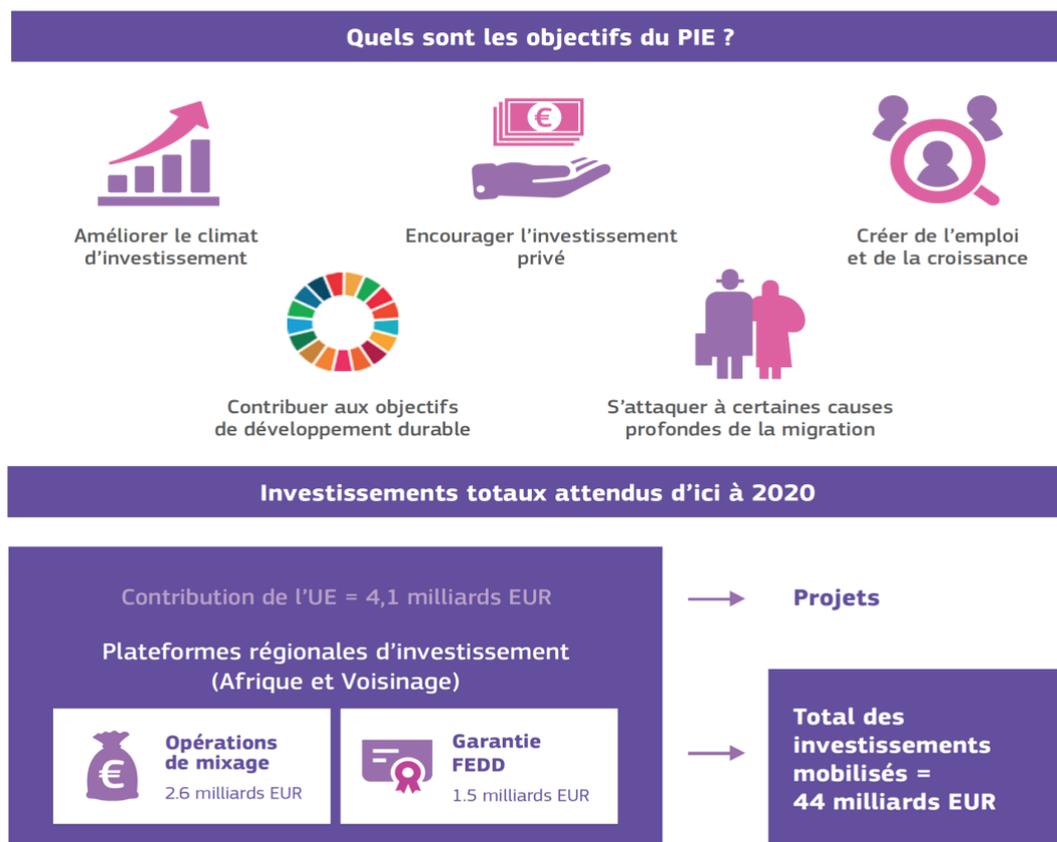
On a grandement besoin de principes de cette nature, susceptibles d'améliorer la cohérence, la transparence, la redevabilité et la mise en œuvre pour accroître et pérenniser les résultats du développement ([Moreira da Silva, 2017](#)), et ce d'autant plus que les activités de mixage se sont considérablement développées depuis 2007, avec l'instauration de plus de 189 fonds de financement mixte au travers desquels les donateurs ont engagé plus de 31 milliards de dollars dans des facilités de financement, tandis que l'aide publique au développement (APD) mobilisait 81,1 milliards de dollars auprès du secteur privé entre 2012 et 2015 (OCDE, 2017). Il convient toutefois de souligner que ces principes ne constituent souvent qu'un point de départ sur les questions de redevabilité, d'orientation et de réflexion stratégique et non une réelle incitation au changement. Ils peuvent néanmoins s'avérer très utiles à cet égard, tant pour cadrer les opérations et les débats que pour influencer les pratiques actuelles, pour peu qu'ils soient déclinés et étoffés à différents niveaux.

2. Rapide aperçu du PIE

Le financement mixte fait partie de la boîte à outils de développement de l'Union européenne depuis une dizaine d'années ; il représente aujourd'hui environ 10% de l'aide publique au développement (APD) de l'UE. L'UE met cette utilisation « [intelligente](#) » de l'aide publique (subventions et prêts concessionnels) en œuvre depuis 2007, sous la forme de mécanismes régionaux de mixage, tels que le Fonds fiduciaire UE-Afrique pour les infrastructures et son successeur, la Facilité d'investissement pour l'Afrique ([Bilal and Grosse-Puppendahl, 2016a](#)). Normalement, l'UE utilise un élément de subvention pour attirer des ressources supplémentaires en atténuant les risques associés. Cet élément de subvention peut prendre des formes diverses, selon le projet et les besoins : i) des subventions d'investissement et / ou des bonifications d'intérêt pour réduire l'investissement initial et le coût global du projet pour le pays partenaire ; ii) une assistance technique pour assurer la qualité, l'efficacité et la durabilité du projet ; iii) du capital-risque (c'est-à-dire des fonds propres et des quasi-fonds propres) pour attirer des financements supplémentaires ; et iv) des garanties pour débloquer des ressources en réduisant le risque.

C'est précisément pour arriver à faire plus et mieux tout en suivant une approche plus cohérente et plus coordonnée que l'UE a mis en place son nouveau **Plan d'investissement extérieur**, destiné à stimuler l'investissement durable en Afrique et dans les pays du voisinage. Sur le plan politique, ce plan s'inscrit dans le cadre de la réponse apportée par l'UE à la « crise » migratoire et est censé s'attaquer aux causes profondes de la migration en promouvant l'investissement et la création d'emplois selon des modalités propices à la réalisation des objectifs de développement durable (ODD). Le PIE vise en particulier à stimuler les opérations de financement mixte dans les pays pauvres et plus fragiles, en proposant un nouveau mécanisme de garantie pour atténuer les risques liés aux investissements porteurs d'effets dans des contextes plus fragiles (voir schéma 1).

Schéma 1 : Objectifs, financement et investissements attendus du PIE



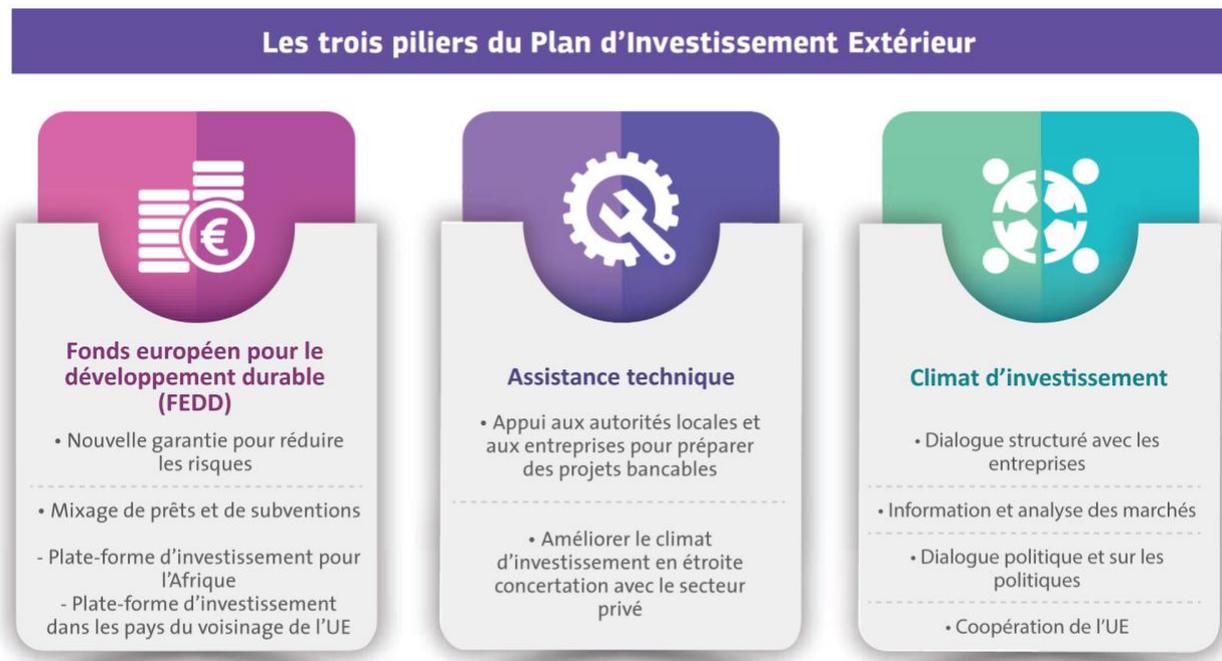
Source: CE. 2017a. [Votre guide pour le Plan d'investissement extérieur de l'UE](#).

Le PIE doit y parvenir par l'entremise d'un nouveau Fonds européen pour le développement durable (FEDD), qui constitue son premier pilier. Son deuxième pilier accorde une plus grande attention à l'articulation entre l'assistance technique et l'identification, la préparation et la mise en œuvre des projets d'une part, et le soutien aux réformes visant à instaurer un climat d'investissement plus propice, son troisième pilier, d'autre part (voir schéma 2).

Le PIE s'inscrit dans le prolongement des politiques stratégiques de l'UE, notamment le nouveau [Consensus européen pour le développement](#) (2017), la [Stratégie globale de l'UE en matière de sécurité et de politique étrangère](#) (2016), la Communication de 2014 « [Un rôle plus important pour le secteur privé](#) » et les principes et critères qui l'accompagnent ([Byiers, 2014](#)), ainsi que la Communication conjointe de l'UE « [Un nouvel élan pour le partenariat Afrique-UE](#) » (2017). En septembre 2017, le [Plan d'investissement extérieur \(PIE\) de l'UE](#), a été [officiellement adopté](#) en tant « qu'instrument de nouvelle génération pour le développement durable », après une année complète de préparation et de processus législatifs (voyez l'encadré 2).

Les trois piliers du PIE, dont le Fonds européen pour le développement durable (FEDD), combinent des appuis financiers et non financiers, comme le montre le schéma 2.

Schéma 2 : Les trois piliers du PIE



Source : Commission européenne [présentation](#) de la DG DEVCO, 2017b.

Encadré 2 : étapes-clés du PIE

Le PIE est mentionné pour la première fois dans un [communiqué de presse](#) du 7 juin 2016, dans lequel la Commission européenne indique qu'à l'automne 2016 elle « présentera une proposition relative à un nouveau Fonds dans le cadre d'un ambitieux plan d'investissement extérieur en vue de mobiliser des investissements dans des pays tiers en développement, en s'appuyant sur l'expérience fructueuse du plan d'investissement pour l'Europe » (plan Juncker).

- **Juin 2016** - Communication de la Commission européenne relative à la [mise en place d'un nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'Agenda européen en matière de migration](#)
- **Septembre 2016**
 - La Commission européenne propose un nouveau PIE dans le [Discours sur l'état de l'Union 2016](#)
 - Communication de la Commission européenne sur un [nouveau PIE](#) de l'UE
 - [Proposition de règlement du PE et du Conseil](#) relatif au FEED et instituant la garantie FEED
- **Décembre 2016** – [Le Conseil entérine une position de négociation](#) sur le FEED
- **28 février 2017** – Entame des débats au [Parlement européen, conjointement par la commission affaires étrangères, la commission développement et la commission des budgets](#)
- **Avril 2017**
 - [Rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au FEED](#)
 - Début des négociations interinstitutionnelles entre le PE, le Conseil et la Commission européenne (trialogue)
- **Juin 2017** – [Le Conseil confirme l'accord final avec le PE](#) sur le FEED
- **Juillet 2017** – [Résolution législative du PE du 6 juillet 2017](#) sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au FEED et instituant la garantie FEED et le fonds de garantie FEED
- **Septembre 2017**
 - [Règlement](#) instituant le FEED, la garantie FEED et le fonds de garantie FEED
 - [Le Conseil donne son feu vert](#) à la création du FEED
- **Novembre 2017** – La CE donne [son feu vert aux cinq premières fenêtres d'investissement](#)

- **Janvier 2018** – Investir en Afrique : [l'UE et la fondation Bill & Melinda Gates s'engagent à verser 100 millions d'euros supplémentaires](#)
 - 40,9 millions d'euros de financement et 10,2 millions d'assistance technique pour des projets d'investissement dans le secteur de la santé en Afrique, la CE assortissant cette contribution d'une autre enveloppe de 50 millions d'euros.

Sources : [site web officiel](#) du Plan d'investissement extérieur de l'UE et [site web](#) du PE.

Le FEDD va conjuguer les facilités d'investissement mixte existantes pour l'Afrique et les pays du voisinage (2,6 milliards d'euros) à un nouveau mécanisme de garantie de 1,5 milliard d'euros, dans le but de mobiliser jusqu'à 44 milliards d'euros d'investissements durables. Le FEDD sera mis en œuvre au travers de cinq fenêtres d'investissement spécialisées, correspondant à des objectifs transversaux clés, tels que le financement en devise locale, l'intérêt pour les États fragiles et la concurrence sans distorsion du marché :

- a. Énergies renouvelables et connectivité
- b. Financement des micros, petites et moyennes entreprises (MPME)
- c. Agriculture, entrepreneurs ruraux et agro-industrie
- d. Villes durables
- e. Numérisation pour le développement.

Fin mars 2018, les entités de financement du développement ont soumis leurs premières propositions de projets dans le cadre du FEDD. Pour les premières fenêtres (énergie et MPME), 12 entités de financement en charge de la gestion de fonds européens ont soumis 30 propositions de programmes d'investissement (PPI) au titre de la garantie du FEDD, pour une valeur cumulée de 2,5 milliards d'euros, soit 1,5 milliards d'euros de plus que la dotation du fonds de garantie. L'assistance technique, qui atteint près de 5 milliards d'euros, pourrait en partie servir à accompagner la mise en œuvre du premier pilier du PIE, à renforcer les capacités locales et à améliorer le climat d'investissement.

2.1. L'innovation sous contraintes

Le Plan d'investissement extérieur apporte une réponse rapide, tant en termes de positionnement et d'adaptation de l'UE au nouvel agenda de financement du développement, tel qu'il apparaît dans le Programme à l'horizon 2030, qu'à ce qui est perçu comme une crise migratoire. Il est le fruit des efforts déployés par l'UE en vue d'innover rapidement, face aux pressions exercées par les sphères politiques et développementales. Mais sa conception s'est faite sous diverses contraintes financières et institutionnelles, dont le Cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020 de l'UE et l'Accord de partenariat de Cotonou 2000-2020 (APC) conclu entre l'UE et un groupe d'États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP).

Le FEDD a donc été conçu dans le respect du cadre et des règles actuelles du CFP de l'UE, y compris celles du Fonds européen de développement (FED) et de l'Instrument européen de voisinage (IEV), ce qui limite sa flexibilité et sa marge d'innovation. En conséquence, le FEDD s'articule autour de deux plates-formes régionales d'investissement, l'une couvrant l'Afrique, l'autre les pays du voisinage, intégrant respectivement la Facilité d'investissement pour l'Afrique et la Facilité d'investissement dans le cadre de la politique de voisinage (FIPV), pour un total de 2,6 milliards d'euros. Comme le stipule le [Règlement du FEDD](#) (article 4), « le FEDD est composé de plates-formes régionales d'investissement mises en place à partir des méthodes de travail, des procédures et des structures des mécanismes de mixage externe existants de l'Union, qui combinent leurs opérations de mixage avec les opérations de garantie FEDD ».

Ce point mérite d'être souligné, compte tenu des discussions et des négociations informelles en cours sur le nouveau CFP après 2020 et sur l'avenir de l'APC qui arrive à son terme la même année ; elles détermineront largement la posture de l'UE à partir de 2020. L'ambition étant de prolonger, voire d'intensifier le PIE après 2020, ce dernier se doit de produire immédiatement des résultats et des effets sur le financement du développement de l'UE. En même temps, c'est l'occasion pour le PIE de tracer d'autres pistes et de montrer

que le financement du développement peut se faire autrement dans le cadre de la structure existante (APC et CFP / FED actuels) de manière à influencer les négociations en cours.

Il convient par ailleurs de souligner en quoi la garantie FEDD diffère des autres mécanismes de garantie déjà proposés par l'UE. Le nouveau mécanisme de garantie au titre du FEDD est un nouveau fonds ouvert à toutes les entités de développement dont la demande d'éligibilité aura été approuvée. La garantie actuelle de l'UE, en revanche, ne couvre que la Banque européenne d'investissement (BEI). Pour les opérations de la BEI menées en dehors de l'Europe, la garantie de l'UE ne couvre que les risques souverains et politiques que la BEI n'est pas en mesure d'inscrire à son propre bilan, à l'exception des opérations comportant peu de risques (investment-grade operations). Celles-ci sont couvertes par le mandat de prêt à l'extérieur de la BEI ; pour les opérations de la BEI menées dans les pays ACP, l'APC prévoit une garantie des États membres de l'UE pour le risque global / politique ([Bilal and Grosse-Puppendahl, 2016a](#)). Le risque commercial n'est nullement couvert, hormis une couverture très modeste dans le cadre des mécanismes de garantie spécifiques de l'enveloppe destinée à l'investissement d'impact de la Facilité d'investissement ACP et de l'initiative « Résilience économique » de la BEI dans les pays du voisinage.

3. Principales innovations du PIE

Le PIE incarne une approche certes ambitieuse, **mais aussi et surtout intégrée et cohérente en vue de promouvoir de manière mieux coordonnée et plus efficace** des investissements privés durables, susceptibles de contribuer aux efforts et aux objectifs de la coopération au développement, y compris ceux qui se rapportent aux secteurs socio-économiques et à la création d'emplois décents. Bien que toutes ses composantes ne soient pas forcément novatrices en soi, puisqu'elles font partie des activités de la Commission européenne et des États membres depuis longtemps, trois éléments importants, regroupés en une approche, méritent une attention particulière:

1. la structure intégrée à trois piliers, destinée à améliorer les conditions et la mobilisation des investissements et du financement privé
2. un point d'entrée unique pour les demandes de financement et de projets – un « guichet unique »
3. l'atténuation des risques liés aux investissements dans des environnements difficiles (après-conflit / PMA) – la nouvelle garantie FEDD.

1. Une structure intégrée à trois piliers, destinée à améliorer les conditions et la mobilisation des investissements et du financement privé.

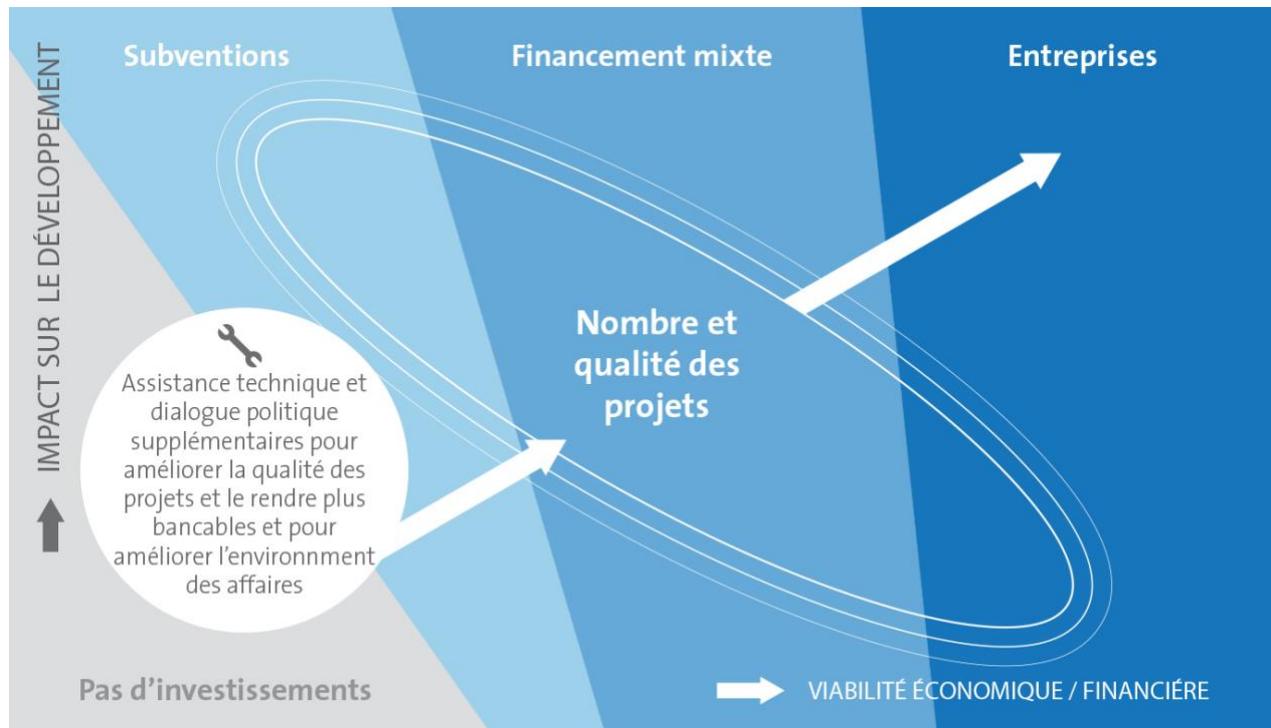
Le premier pilier, le Fonds européen pour le développement durable (FEDD), y compris ses plateformes d'investissement régionales pour l'Afrique et les pays du voisinage européen, est complété par une nouvelle garantie de 1,5 milliard d'euros ; ensemble, ils chercheront à mobiliser 44 milliards d'euros au travers des IFI et des IFD, en accordant une attention particulière aux IFD européennes, afin de diversifier l'éventail des acteurs et d'accroître et de favoriser la coordination et la concurrence entre eux.

Ce pilier financier est complété par un appui non financier sous la forme d'une **assistance technique** (2^{ème} pilier) censée développer des projets bancables et augmenter les capacités, et par un dialogue politique (3^{ème} pilier). Ce dernier est axé sur **le climat d'investissement**, au travers d'un dialogue structuré, tant avec les entreprises, via la nouvelle plateforme d'entreprises durables pour l'Afrique (Sustainable Business for Africa - SB4A) fonctionnant aux niveaux national, sectoriel et stratégique pour identifier les besoins de réforme, qu'avec les gouvernements partenaires, pour engager des dialogues politiques et sur les politiques, autour des réformes.

Le dialogue politique multipartite en vue d'améliorer le climat d'investissement, conjugué à une assistance technique dédiée au renforcement des capacités et à la préparation des projets, vise à améliorer le nombre et la qualité de projets plus viables financièrement et plus porteurs d'effets pour le développement et l'environnement. Le schéma 3 illustre ce processus, sachant qu'il y a des limites inhérentes au financement

mixte, que celui-ci ne remplacera jamais totalement le financement par subventions, et qu'il est censé attirer et non évincer le financement privé, ni se substituer à des projets commercialement viables.

Schéma 3: Une approche intégrée, destinée à améliorer l'impact sur le développement et la pérennité financière

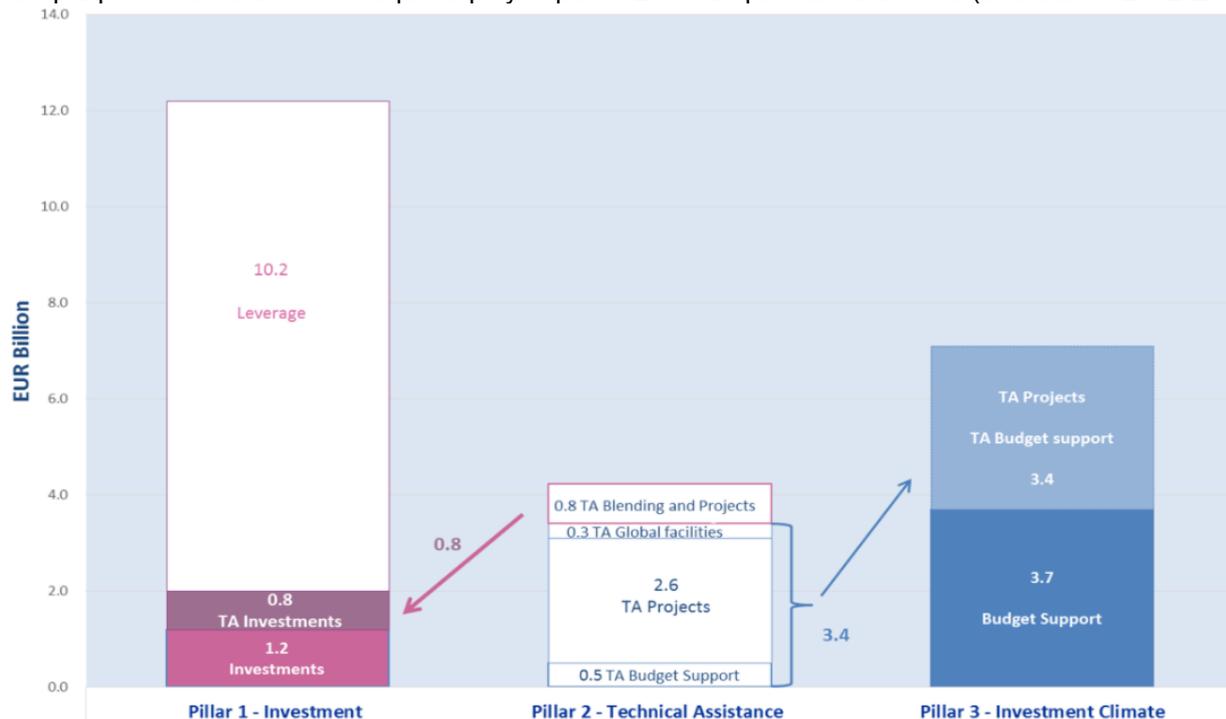


Source : Adapté de [Grosse-Puppendahl et al. \(2017\)](#).

Le deuxième pilier, dédié à l'assistance technique, occupe une place essentielle dans l'appui fourni aux premier (projets FEDD) et troisième piliers (environnement favorable). Il vise à rendre les projets bancables par l'apport d'un soutien aux autorités locales et aux entreprises ainsi que par l'amélioration du climat d'investissement, en concertation avec le secteur privé. Le soutien apporté par l'assistance technique au premier pilier concerne la phase de pré-identification des investissements, la préparation de l'investissement ainsi que la phase d'investissement proprement dite. C'est une condition essentielle à la création d'une réserve de projets bancables, d'autant que le FEDD vise à mobiliser le financement privé dans les pays plus pauvres et plus fragiles, là où il y a un manque flagrant de projets viables et où la mise en œuvre est souvent difficile. Le soutien apporté par l'assistance technique au troisième pilier sera tout aussi essentiel, puisqu'il concerne i) la fourniture d'informations sur le marché, l'analyse du climat d'investissement et le dialogue ; ii) les réformes gouvernementales ; iii) le renforcement des capacités et la mise à niveau des filières. La coordination entre les trois piliers est donc au cœur de la réussite du PIE. Avec près de 5 milliards d'euros déjà alloués à l'assistance technique, il n'y a pas de ressources supplémentaires ni de fonds réservés pour l'assistance technique dans le cadre du PIE à ce stade. Il suffit d'examiner le graphique 4 pour se rendre compte que le volume d'assistance technique disponible est important, ce qui peut avoir un impact très positif sur les deux autres piliers, pour peu qu'il soit bien utilisé.

La clé réside dans la bonne coordination, pour une mobilisation et une utilisation efficaces de l'assistance technique et des financements disponibles ; cette coordination doit se faire au niveau du siège et des pays, via notamment les parties prenantes locales, les délégations de l'UE, les États membres et les entités de financement du développement.

Graphique 4 : Assistance technique déployée par l'UE en Afrique subsaharienne (estimations 2012-2017)



Source : [Union's External Investment Plan - New Generation Instrument for Sustainable Development](#). Conférence-déjeuner organisée par la DG DEVCO de la CE à l'Infopoint de la coopération extérieure le 10 juillet 2017 de 12h30 à 13h45.

Le troisième pilier, dédié à la promotion d'un climat propice à l'investissement, est le moyen d'attirer des investissements porteurs d'effets, dans l'optique d'une croissance durable et inclusive. Il implique une cohérence et une complémentarité accrues entre les interventions de l'UE et les parties prenantes et dynamiques locales, mais aussi entre les entités de l'UE, sachant que les délégations de l'UE joueront un rôle essentiel. L'UE entend se concentrer sur trois domaines :

- (i) **Un dialogue structuré avec les entreprises**, via notamment la plateforme d'entreprises durables pour l'Afrique SB4A ([Sustainable Business for Africa](#)), qui opère à plusieurs niveaux : local (délégations de l'UE), sectoriel (agriculture, énergie, numérisation...) et stratégique (siège), de sorte à pouvoir discuter des perspectives commerciales africaines et européennes ainsi que des contraintes qui pèsent sur le climat d'investissement. Cette initiative a été lancée lors du Forum des affaires UE-Afrique ([EABF](#)) en marge du 5^{ème} Sommet UA-UE tenu à Abidjan au mois de novembre 2017.
- (ii) Une **analyse** par pays des filières et secteurs prioritaires en fournissant des informations sur le marché et en détectant les possibilités d'investissement
- (iii) **Un dialogue politique et sur les politiques** avec les pays partenaires, qui consolidera la coopération au développement de l'UE, le dialogue politique et la diplomatie économique naissante dans les domaines de la gouvernance, des réformes politiques, de la mise à niveau des filières, de l'assistance technique et de l'appui budgétaire. La Commission européenne entend par ailleurs établir un lien entre le dialogue politique envisagé dans le cadre du PIE et l'appui budgétaire afin de discuter plus largement de la conjoncture macro-économique dans un pays donné.

Le fait de promouvoir la coopération avec les États membres de l'UE dans les pays visés, notamment par le biais et avec le concours de leurs chambres de commerce, et de soutenir une coopération plus systématique avec le FMI et la Banque mondiale, permettra de renforcer et d'amplifier l'impact et l'effet de levier des activités menées dans le cadre du troisième pilier.

2. Un point d'entrée unique pour les demandes de financement et de projets – un « guichet unique »

Pour les investisseurs privés et ceux à la recherche de financements, il n'est guère simple de trouver le bon point d'entrée (points de contact et instruments) dans la mécanique communautaire et d'accéder au bon type d'information pour faire avancer leurs dossiers d'investissement. La création d'un point d'entrée unique pour ce type de demandes et de propositions, de même que la possibilité de dialoguer avec les bonnes parties prenantes peuvent non seulement accroître la transparence et l'efficacité des instruments de financement et du soutien financier de l'UE, mais aussi conduire à une mobilisation accrue et plus efficace des propositions d'investissement et des financements publics-privés au service du développement.

Telle est la mission dévolue au [Secrétariat du PIE](#) nouvellement créé à Bruxelles lequel, en étroite concertation avec les délégations de l'UE, fera office de guichet unique pour faciliter la coordination et la coopération et pour améliorer l'accessibilité.

3. L'atténuation des risques liés aux investissements dans des environnements difficiles (après-conflit / PMA) – la nouvelle garantie FEDD

Le risque élevé que les investisseurs privés mais aussi les institutions de financement et les banques (de développement) locales, nationales, régionales et internationales associent aux projets d'investissement en Afrique subsaharienne est l'une des problématiques récurrentes du financement du développement. La principale innovation du FEDD réside dans son mécanisme de garantie complet. Cette nouvelle garantie FEDD peut être transmise à toutes les entités financières chargées de gérer les fonds de l'UE (c'est-à-dire celles qui ont réussi [l'évaluation par piliers](#)).

L'objectif est d'atténuer [les types de risques ci-dessous](#), pour profiter aux investissements finaux et accroître les effets sur le développement en mutualisant les risques avec d'autres investisseurs, au rang desquels les acteurs privés :

- **les risques commerciaux** : pertes dues à un emprunteur ou à une contrepartie qui ne respecte pas ses obligations aux conditions convenues (par exemple risque de paiement, risque d'exécution, etc.)
- **le risque politique et le risque pays** : tous les risques qui sont liés aux actions d'un État ou d'un gouvernement sur lesquelles les investisseurs n'ont aucune influence (par exemple une expropriation, un coup d'état, une guerre civile ou le risque légal et réglementaire)
- **les risques de change** : pertes potentielles dues aux fluctuations du taux de change, à la convertibilité et à la transférabilité des devises internationales
- **le changement climatique et les risques environnementaux** (par exemple : sécheresse, inondations, événements climatiques extrêmes, augmentations de température, etc.)

La garantie FEDD – destinée à stimuler plus particulièrement les investissements du secteur privé (effet d'attraction) en réduisant les risques associés à des opérations spécifiques – provient pour partie du budget général de l'UE (350 millions d'euros) et du 11^{ème} Fonds européen de développement (FED) (400 millions d'euros),¹ tout en incluant un passif éventuel de 750 millions d'euros. Le [Règlement FEDD](#) précise en outre « qu'un montant minimal de 400 millions d'euros au titre de la garantie FEDD devrait être alloué aux investissements dans les pays partenaires éligibles au titre du 11^e FED », tandis qu'un montant minimal de 100 millions d'euros sera alloué aux investissements dans les pays du voisinage de l'UE.

La garantie FEDD couvre les risques liés aux instruments suivants (article 10 du Règlement FEDD) : a) les prêts, y compris les prêts en monnaie nationale ; b) les garanties ; c) les contre-garanties ; d) les instruments du marché des capitaux ; e) toute autre forme de financement ou de rehaussement de crédit, les assurances et les participations sous la forme de fonds propres ou de quasi-fonds propres.

¹ Règlement du PE et du Conseil instituant le Fonds européen pour le développement durable (FEDD), la garantie FEDD et le fonds de garantie FEDD [PE-CONS 43/1/17](#).

Encadré 3 : Quels sont les critères d'éligibilité pour bénéficier de la garantie FEDD ?

L'article 9(1) du Règlement FEDD énonce quelques objectifs sous-jacents et précise que les opérations de financement et d'investissement devront mettre particulièrement l'accent « *sur l'éradication de la pauvreté, la création d'emplois décents, les perspectives économiques, les compétences et l'entrepreneuriat, en encourageant notamment l'égalité entre les hommes et les femmes et l'émancipation des femmes et des jeunes, tout en recherchant et en renforçant l'état de droit, la bonne gouvernance et les droits de l'homme* » ; l'article 9(2) précise que ne seront soutenues que les opérations de financement et d'investissement qui remédient aux défaillances du marché ou à des situations d'investissement non optimales et qui répondent aux neuf critères suivants :

1. Additionnalité
2. Complémentarité avec d'autres initiatives, en s'assurant que les opérations de la garantie FEDD sont clairement distinctes, notamment des opérations gérées par la BEI en vertu de son mandat extérieur (la facilité d'investissement ACP, par exemple)
3. Convergence des intérêts par un partage adéquat des risques entre la contrepartie éligible concernée et les autres partenaires potentiels
4. Viabilité économique et financière, « tout en prenant en considération l'environnement et les capacités opérationnels spécifiques de pays considérés comme étant fragiles ou en situation de conflit, des PMA et des pays pauvres et lourdement endettés, où des conditions plus favorables peuvent être offertes »
5. Viabilité technique et durabilité environnementale et sociale
6. Optimisation, dans la mesure du possible, de la mobilisation de capitaux du secteur privé
7. Respect des principes d'efficacité du développement, tels qu'ils ont été énoncés dans le partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement de 2011, notamment l'appropriation, l'alignement, l'orientation vers les résultats, la transparence et la responsabilité mutuelle, ainsi que l'objectif de déliement de l'aide
8. Respect des critères applicables à l'APD qui ont été fixés par le CAD-OCDE
9. Mise en œuvre dans le plein respect des lignes directrices, des principes et des conventions adoptés au niveau international, notamment des principes des Nations unies pour l'investissement responsable, des principes directeurs des Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, des principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, des principes pour un investissement responsable dans l'agriculture et les systèmes alimentaires de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), et des conventions de l'Organisation internationale du travail, ainsi que du droit international relatif aux droits de l'homme.

Le « [Formulaire de demande de la garantie FEDD](#) », publié le 20 décembre 2017 pour inviter les contreparties éligibles évaluées par piliers à soumettre leurs propositions de programmes d'investissement, prévoit d'autres éléments d'additionnalité pour lesquels les contreparties doivent fournir des explications : *(qualité) économique, (échelle) financière, caractéristiques sociales, innovantes du produit et degré attendu de transposabilité, durabilité, environnement et implication du secteur privé*. Le formulaire de demande prévoit également que toute contrepartie éligible est légalement tenue de décrire les risques liés à la couverture de la garantie. Les risques sont définis comme les « risques garantis éligibles (vérification commerciale / politique / exhaustive ou conditionnelle / de causalité) », auxquels il convient d'attribuer une note d'évaluation (élevé, moyen ou faible) pour les catégories suivantes : Politique, Économique, Financier, Social, Environnemental, Mise en œuvre et Autre. Des informations sur la « durabilité des opérations sous-jacentes » sont également attendues à la case 36. Une autre case s'informe sur les consultations qui ont eu lieu avant la soumission de la proposition, où il convient non seulement de mentionner la (les) délégation(s) et unité(s) géographique(s) de l'UE, mais aussi les partenaires locaux / organisations régionales / autres parties prenantes associées au projet.

Pour atteindre l'effet de levier escompté, on travaillera davantage avec les institutions européennes de financement du développement (IEFD), contrairement à ce qui se faisait auparavant, où l'effet de levier dépendait essentiellement de quatre grandes banques : deux banques européennes, la Banque européenne d'investissement (BEI) et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) et deux

IFD nationales, la Banque allemande de développement (KfW) et l'Agence française de développement (AFD). Cela s'explique en partie par le fait qu'il faut déployer pas mal d'efforts, surtout lorsque l'on est une I(E)FD moins importante, pour réussir l'évaluation à quatre (ou sept) piliers et devenir une contrepartie admissible au FEDD. La nouveauté vient cependant du fait que l'on ambitionne désormais de travailler avec des IFD situées en dehors de l'UE, comme la SFI et la Banque africaine de développement (BAD), à la fois pour diversifier les institutions financières partenaires du PIE et accroître la concurrence entre elles.

4. Pour aller de l'avant

Le PIE marque un tournant dans l'abord européen du développement : pour la première fois, il reconnaît explicitement se servir de l'aide pour mobiliser des investissements privés de manière totalement intégrée, en regroupant dans un cadre commun l'appui financier et non financier en vue d'améliorer la quantité et la qualité de la réserve de projets et le climat d'investissement. Alors que le financement mixte fait partie de la boîte à outils de l'UE depuis plus d'une décennie, notamment grâce aux mécanismes régionaux de mixage de l'UE, la garantie FEDD met pour la première fois l'accent sur la réduction des risques afin de mobiliser les financements privés. Compte tenu des niveaux de risque (perçus comme) élevés, surtout en Afrique, et de la nécessité de mobiliser des volumes d'investissement considérables – [non plus des milliards, mais des milliards de milliards](#) - les financements des IFD et des banques de développement ne suffiront pas à eux seuls.

Ce qu'il faut, au contraire, c'est de susciter du changement dans leurs interventions afin de trouver les moyens de mobiliser davantage les financements privés, et de manière plus stratégique. Les investisseurs institutionnels – les compagnies d'assurance et autres investisseurs de longue date, tels que les fonds de pension et les fonds souverains – sont particulièrement en mesure de contribuer à un développement durable et inclusif. Mais ce qui compte par-dessus tout, c'est d'améliorer durablement l'environnement des affaires et le climat d'investissement, afin d'inciter le privé à s'engager. À cet égard, il faudra impérativement s'appuyer sur les priorités de développement locales, en apportant notamment un soutien au développement des marchés financiers locaux et des institutions financières locales axées sur le développement.

Pour réussir, le PIE devra toutefois produire des effets systémiques qui aident les institutions européennes et leurs partenaires à travailler de façon plus cohérente et plus complémentaire. Il faudra pour ce faire relever les principaux défis qui se profilent à l'horizon, ce qui signifie revoir les pratiques actuelles, mais plus fondamentalement accepter et gérer des niveaux de risque et d'ambition plus élevés pour avoir plus d'impact sur le développement. Cette analyse prospective et un aperçu des principales problématiques à traiter font l'objet de la note d'information 102 de l'ECDP.

Bibliographie

- Banque mondiale et FMI. 2015. *From Billions to Trillions: Transforming Development Finance - Post-2015 Financing for Development: Multilateral Development Finance*. [DC2015-0002](#), April 2, 2015.
- Bilal, S., and Krätke, F. 2013. *Blending loans and grants for development: An effective mix for the EU?* (Briefing Note 55). Maastricht: ECDPM.
- Bilal, S. and Grosse-Puppenthal, S. 2016a. *The EIB's innovative role in ACP countries under the Cotonou Agreement: Options beyond 2020*. ([Discussion Paper 196](#)). Maastricht: ECDPM.
- Bilal, S. and Grosse-Puppenthal, S. 2016b. *Blending 2.0: Towards new (European External) Investment Plans*. ([Discussion Paper 207](#)). Maastricht: ECDPM.
- Byiers, B. 2014. The EU Commission's Private Sector Communication – Communicating with Whom? [ECDPM Talking Points blog, 09-10-2014](#).
- Commission européenne. 2017a. *Votre guide pour le Plan d'investissement extérieur*. [Première édition](#).
- Commission européenne. 2017b. *Union's External Investment Plan - New Generation Instrument for Sustainable Development*. [Présentation](#) lors d'un déjeuner-débat à l'Infopoint de la coopération extérieure
- Crishna Morgado, N. and Sedemund, J. 2017. *Blending finance for climate and poverty action*. [OECD Observer No 312 Q4](#), December 2017.
- Grosse-Puppenthal, S., Bilal, S. and Karaki, K. 2017. *The EU's financial instruments for access to energy in sub-Saharan Africa*. ([Discussion Paper 218](#)). Maastricht: ECDPM.
- Grosse-Puppenthal, S., Karaki, K. and Bilal, S. 2016. *Investment promotion for sustainable development: The roles of DFIs and export credit agencies*. ([Discussion Paper 208](#)). Maastricht: ECDPM.
- IFC. 2016. *Blending Public and Private Finance - What Lessons Can be Learned from IFC's Experience?* [EM Compass Note 3](#), April 2016.
- IFC. 2017. *DFI Working Group on Blended Concessional Finance for Private Sector Projects*. [Summary Report](#), October 2017.
- Lee, N. 2017. *Billions to Trillions? Issues on the Role of Development Banks in Mobilizing Private Finance*. [Essay](#), November 2017. Center for Global Development.
- Moreira da Silva, J. 2017. *Blending is trending but it's time for international policy standards*. Development Finance [Blog](#), 1st December 2017.
- OCDE 2018a. [Making Blended Finance Work for the Sustainable Development Goals](#). Paris: OECD.
- OCDE 2018b. [OECD DAC Blended Finance Principles](#) for Unlocking Commercial Finance for the Sustainable Development Goals. January. Paris: OECD.
- OCDE. 2017. *Blended Finance - Mobilising resources for sustainable development and climate action in developing countries*. [Policy Perspectives](#).

À propos de l'ECDPM

Le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM) est un centre indépendant de réflexion et d'action œuvrant dans le domaine de la coopération internationale et des politiques de développement en Europe et en Afrique.

Depuis 1986, notre équipe fournit des recherches et des analyses, des conseils et un soutien pratique aux décideurs politiques ainsi qu'aux professionnels à travers l'Europe et l'Afrique pour favoriser des politiques efficaces au service d'un développement global, durable et inclusif.

Nos principaux domaines de travail incluent :

- Affaires extérieures européennes
- Institutions africaines
- Sécurité et résilience
- Migration
- Systèmes alimentaires durables
- Finance, commerce et investissement
- Intégration régionale
- Engagement du secteur privé

Pour plus d'informations, visitez www.ecdpm.org

Cette publication bénéficie du soutien structurel de la part des partenaires institutionnels de l'ECDPM: les Pays-Bas, la Belgique, l'Estonie, la Finlande, l'Irlande, le Luxembourg, la Suède, la Suisse, le Danemark et l'Autriche.

ISSN1571-7577

ecdpm

Au service des politiques efficaces

HEAD OFFICE
SIÈGE
Onze Lieve Vrouweplein 21
6211 HE Maastricht
The Netherlands *Pays Bas*
Tel +31 (0)43 350 29 00
Fax +31 (0)43 350 29 02

BRUSSELS OFFICE
BUREAU DE BRUXELLES
Rue Archimède 5
1000 Brussels *Bruxelles*
Belgium *Belgique*
Tel +32 (0)2 237 43 10
Fax +32 (0)2 237 43 19

info@ecdpm.org
www.ecdpm.org
KvK 41077447