

NOTE D'INFORMATION No. 102

# Le Plan d'investissement extérieur européen

## DÉFIS ET PROCHAINES ÉTAPES POUR CHANGER LA DONNE

FINANCES

Par San Bilal et Sebastian Große-Puppendahl

Septembre 2018

### RÉSUMÉ

Le Plan d'investissement extérieur (PIE) de l'Union européenne (UE) propose un cadre de stimulation des investissements privés attrayant et différent, plus propre que les pratiques actuelles à favoriser une croissance durable et inclusive et à créer des emplois décents. Il pourrait incarner un changement de paradigme majeur dans la politique de développement de l'UE et influencer le positionnement de l'UE après 2020, au moment où celle-ci cherche à conférer une valeur stratégique à son aide et à son influence politique afin de mobiliser les investissements privés de manière totalement intégrée.

La concrétisation de ces aspirations louables soulève néanmoins plusieurs défis au niveau de la mise en œuvre :

- i) opérationnaliser l'approche intégrée à trois piliers du PIE ;
- ii) mieux impliquer les entités de financement du développement (européennes) dans l'agenda de l'UE et les ODD ;
- iii) concilier l'impact sur le développement, les niveaux de risque et les impératifs de décaissement avec la nécessité d'afficher rapidement des résultats ;
- iv) adopter un mécanisme efficace et transparent pour suivre et mesurer les résultats ;
- v) favoriser la complémentarité et la cohérence avec d'autres instruments et initiatives ;
- vii) mieux prendre en compte la dynamique de l'économie politique sur le terrain.

Le principal écueil à surmonter sera donc celui de l'inertie institutionnelle, une tendance naturelle que pourrait accentuer l'attitude plutôt conservatrice de nombreuses entités financières, surtout lorsqu'il s'agit de développement.

Il faudrait donc immédiatement s'atteler à cinq points pour éviter de retomber sur les pratiques habituelles: 1) mieux tenir compte des expériences de financement mixte (de l'UE) et les leçons qui ont pu en être retirées ; 2) assurer la complémentarité et l'articulation avec d'autres acteurs, stratégies et instruments ; 3) avoir de meilleures principes et pratiques de suivi et d'évaluation, de même que des critères prudents d'éligibilité et de sélection des projets ; 4) assurer les liens avec le contexte et les dynamiques de l'économie politique et leur intégration ; 5) mieux intégrer les stratégies et les institutions (de financement) africaines. S'atteler à ces cinq points permettrait sans doute au PIE de changer la donne en développant une réserve de projets durables et en étant un trait d'union efficace entre l'appui financier et non financier.



## Introduction

Lancé en 2017, le [Plan d'investissement extérieur \(PIE\) de l'Union européenne \(UE\)](#) serait synonyme de « l'ouverture d'un nouveau chapitre innovant, où l'on va voir la politique de développement de l'Union franchir un nouveau cap » ([Mogherini et Mimica, 2016](#)). Ce plan pourrait en effet incarner un changement de paradigme majeur dans la politique de développement de l'UE, au moment où celle-ci cherche à conférer une valeur stratégique à son aide et à son influence politique afin de mobiliser les investissements privés de manière totalement intégrée, en regroupant l'appui financier et non financier dans un cadre commun et en améliorant le climat d'investissement en vue de favoriser des investissements plus durables et de meilleure qualité, en particulier dans les pays fragiles et moins avancés ([Große-Puppenthal et Bilal, 2018](#)).

Les principales **innovations** du PIE sont de deux ordres :

- A. Apporter un nouveau **mécanisme de garantie** dans le cadre du Fonds européen pour le développement durable (FEDD),
- B. Regrouper, au sein **d'un cadre intégré**, les financements mixtes (1<sup>er</sup> pilier avec le FEDD), l'assistance technique (2<sup>ème</sup> pilier) et la volonté de créer un climat plus propice aux investissements (3<sup>ème</sup> pilier).

D'un **point de vue stratégique**, la valeur ajoutée du PIE réside principalement dans ses aspirations :

- I. se montrer **plus ambitieux**, en termes de mobilisation financière, d'impact et de rayonnement dans les pays plus pauvres et plus fragiles
- II. améliorer qualitativement, quantitativement et significativement la **réserve des projets susceptibles d'être financés** dans les pays du voisinage et moins développés (y compris en favorisant des approches plus innovantes, une meilleure conception et une meilleure préparation ainsi que des effets plus durables)
- III. promouvoir **une coopération renforcée** entre les gouvernements partenaires, le secteur privé, la société civile et les acteurs du développement, en vue de créer un environnement propice
- IV. changer la manière dont les institutions de l'UE, les donateurs et les entités de financement du développement travaillent ensemble, afin de promouvoir **une plus grande cohérence et une plus grande synergie**, et ainsi atteindre les objectifs de développement durable (ODD).

**Les ambitions et les objectifs du PIE peuvent donc éclairer et influencer le positionnement de l'UE après 2020** en termes d'instruments financiers, de stratégie de financement du développement durable, et de réponse apportée au besoin de changements systémiques dans le financement du développement ([Bilal, 2018](#)). À partir des travaux de [Große-Puppenthal et Bilal \(2018\)](#), qui ont mis en exergue quelques-unes des principales caractéristiques du PIE, nous analyserons dans cette note quelques défis soulevés par la concrétisation de ces aspirations louables, en épinglant les principaux problèmes liés à leur mise en œuvre. Notre démarche vise à fournir une analyse et une réflexion indépendantes et non partisans afin d'éclairer et de promouvoir un débat ouvert et constructif, débouchant sur une configuration politique et institutionnelle plus efficace et correspondant à la finalité poursuivie, par laquelle l'UE pourra à la fois contribuer au Programme de développement durable à l'horizon 2030 et en tirer parti, en apportant une expertise et un appui (non-) financier.

**Autant certains défis et préoccupations sont propres au PIE, autant un certain nombre de questions plus fondamentales dépassent l'instrument phare de l'UE** et concernent, entre autres, l'utilisation du financement mixte ([Bilal et Große-Puppenthal, 2016b](#) [Bilal et Krätke, 2013](#), [Meeks, 2017](#), [Oxfam, 2017](#)), le rôle et les objectifs des institutions de financement du développement (IFD) ([Runde et Metzger, 2017](#)) et des banques multilatérales de développement (BMD) ([Bhattacharya et al., 2018](#); [Lee, 2017](#)), l'engagement des institutions (financières) locales, la façon de suivre et d'évaluer l'impact du développement (OCDE, [2018](#)) et l'additionnalité (une question pertinente pour la coopération au développement dans son ensemble).

## Défis

Comme – ou peut-être vu que – le PIE est une initiative ambitieuse et indispensable au renforcement de la cohérence, du rayonnement et de l'efficacité d'une approche intégrée, il devra relever un certain nombre de défis (Grosse-Puppendahl et al., [2017](#) ; Counter Balance, [2017](#) ; Bilal & Grosse-Puppendahl, [2016](#)) :

1. Comment opérationnaliser au mieux **l'approche intégrée à trois piliers** ?
2. Comment faire en sorte que le PIE contribue efficacement à une meilleure **implication des entités (européennes) de financement du développement dans l'agenda de l'UE et les ODD** ?
3. Comment **concilier des objectifs multiples** liés à l'impact sur le développement, aux niveaux de risque, aux impératifs de décaissement, à la nécessité d'afficher rapidement des résultats tangibles ?
4. Un **mécanisme** fiable et rentable est-il en place **pour suivre et mesurer les résultats** ?
5. Dans quelle mesure y a-t-il **complémentarité et cohérence** entre le PIE et d'autres initiatives et instruments au niveau de l'UE et sur le plan international ?
6. Comment consolider au mieux **les initiatives**, instruments et institutions **des pays africains et des pays du voisinage de l'UE** ?
7. Le PIE peut-il contribuer à **une meilleure prise en compte du contexte local et de la dynamique de l'économie politique sur le terrain** ?

### (1) Opérationnalisation de l'approche intégrée basée sur trois piliers

**Le premier défi a trait à l'opérationnalisation de l'approche intégrée à trois piliers** et à la façon d'articuler ces trois piliers le plus efficacement possible, de manière systématique et optimale en termes de ressources. Pour que le financement mixte et la garantie soient efficaces (1<sup>er</sup> pilier - FEDD), il faut aussi s'attaquer à la pénurie de projets porteurs d'effets, susceptibles d'être financés (2<sup>ème</sup> pilier - Assistance technique) et aux entraves à l'avènement d'un climat propice aux investissements (3<sup>ème</sup> pilier). La réussite dépendra donc de la capacité du PIE à établir, partout où elle est nécessaire et faisable, une articulation stratégique et coordonnée entre ses différents piliers, pour qu'ils s'informent, se renforcent et se consolident les uns les autres, plutôt que de fonctionner de manière cloisonnée, comme c'est encore trop souvent le cas.<sup>1</sup> C'est loin d'être évident. Jusqu'à présent, c'est le premier pilier qui a fait l'objet de la plus grande attention ; celle-ci s'est cristallisée autour du processus de réglementation du FEDD, y compris en ce moment avec la soumission de propositions par les entités de financement.

Aucune réglementation ni formalisation de ce type n'est requise pour les deuxième et troisième piliers, qui sont pour l'heure laissés à la discrétion de la Commission européenne, en concertation avec le Service européen pour l'action extérieure (SEAE), notamment par le biais des Délégations de l'UE. Il s'ensuit que l'articulation entre les trois piliers n'a pas encore été réellement définie. Rien d'étonnant à cela, puisque nous n'en sommes qu'au tout premier stade de la mise en œuvre du PIE. L'attention risque toutefois de se concentrer sur le FEDD, alors que les principaux problèmes sous-jacents ont souvent trait à la préparation en amont de la réserve de projets ainsi qu'à l'environnement politique, réglementaire et institutionnel, qui sont censés être traités par les deuxième et troisième piliers, en bonne entente avec le premier.

Autre point qui mérite l'attention, **la nature et l'efficacité de l'assistance technique proposée**. La Commission européenne a alloué près de 5 milliards d'euros à l'assistance technique de l'Afrique subsaharienne au cours des cinq dernières années. La disponibilité de fonds pour financer l'assistance technique ne semble donc pas constituer un problème majeur. Ce qui n'est pas forcément le cas du type d'assistance technique et de sa fourniture. Comme le suggère une évaluation indépendante du financement mixte de l'UE (ADE, [2016](#)), le bilan de l'assistance technique fournie par l'UE aux projets (de financement)

<sup>1</sup> L'[évaluation](#) 2016 du Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) – le FEIS est l'un des trois piliers du Plan d'investissement pour l'Europe (Plan Juncker) – constate que la complémentarité avec les autres piliers du Plan Juncker pourrait être améliorée.

liés au secteur privé n'est pas trop brillant jusqu'ici. La Commission européenne va sans doute devoir ajuster les modalités de cette assistance technique, y compris en matière de renforcement des capacités. S'agissant de la préparation en amont des projets, les initiatives d'assistance technique en cours ont sans doute des choses à apporter sur le plan des bonnes pratiques. À titre d'exemple, le PIE pourrait s'inspirer de l'assistance technique fournie au titre des mécanismes de financement communautaires actuels (comme la Facilité d'investissement latino-américaine (LAIF)) et des fonds de préparation de projets existants (Proparco / AFD, par exemple). L'expérience acquise par la coopération européenne dans des secteurs tels que l'énergie, au travers du Programme de coopération Afrique-UE sur les énergies renouvelables (RECP) et du soutien à l'initiative mixte ElectriFi, par exemple, offre également des perspectives intéressantes (Große-Puppendahl et al., 2017).

L'UE aura en outre besoin de procédures simples et rapides si elle tient vraiment à déployer le deuxième pilier de manière plus intelligente. Compte tenu des exercices de programmation au niveau national, ce ne sera pas forcément simple, dès lors que l'assistance technique n'aura pas été prévue pour des activités pertinentes du PIE, ou ne pourra être fournie de manière souple. Il faudra également tenir compte des bénéficiaires potentiels de cette assistance technique – les gouvernements, les IFD, les investisseurs, d'autres entités du secteur privé, la société civile ou un mélange de ces divers acteurs – et de la meilleure façon de les atteindre au regard des efforts du PIE. La coordination du déploiement de l'assistance technique entre les acteurs mais aussi entre les trois piliers constitue un autre défi qui nécessitera une bonne planification, de la flexibilité et de la réactivité.

Il ne sera pas simple non plus de coordonner l'intégration du troisième pilier, **axé sur le climat d'investissement, dans l'architecture globale du PIE**. L'UE a pour habitude d'amorcer un dialogue politique avec ses pays partenaires autour des différents secteurs prioritaires identifiés dans sa programmation. En général, il n'y a pas d'espace intégré pour discuter avec les gouvernements partenaires des politiques d'investissement liées aux projets. L'expérience de la BERD (avec ses indicateurs de transition), de l'AFD avec Proparco et de la Banque mondiale avec la SFI, entre autres, visant à rattacher les projets d'investissement à des réformes réglementaires, politiques et institutionnelles peut s'avérer très intéressante à cet égard et, qui sait, inspirer la démarche poursuivie dans le cadre du PIE. Les dialogues politiques que l'UE entretient avec certains de ses pays partenaires dans le cadre de son appui budgétaire pourraient également fournir un bon point de départ aux initiatives et aux liens établis au titre du troisième pilier. Une autre piste envisageable serait d'agir par l'entremise des États membres de l'UE, de leur présence et de leurs initiatives dans les pays partenaires, surtout (mais pas uniquement) lorsque l'UE n'a pas de présence significative dans ces pays. Dans tous les cas de figure, le rôle des délégations de l'UE et leur capacité à connecter les trois piliers du PIE, à adapter le dialogue politique en conséquence et à établir des liens avec les États membres de l'UE et d'autres acteurs du développement seront déterminants. Autre facteur critique, la répartition et la coordination des tâches entre les institutions de l'UE et au sein des délégations de l'UE, ce qui suppose que les délégations aient la possibilité et soient en capacité de remonter leurs expériences, observations et idées dans le cadre du processus d'élaboration des politiques, comme nous l'avons souligné dans le sixième défi afférant à la cohérence et à la complémentarité.

**En fin de compte, des questions plus fondamentales se posent, à propos de ce que l'UE a l'intention de faire au travers du PIE, en matière de climat d'investissement et de dialogue politique** : comment l'UE peut-elle mieux promouvoir des politiques qui stimulent les investissements étrangers directs et les investissements des secteurs privés nationaux ? Va-t-elle pousser à l'amélioration pour ouvrir la voie au secteur privé et aux investisseurs de l'UE ou va-t-elle plus largement améliorer les conditions pour tout le monde ? Va-t-elle chercher à établir dans chaque pays partenaire de nouvelles plates-formes de dialogue, éventuellement dans le cadre de la [Plate-forme des entreprises durables pour l'Afrique \(Sustainable Business for Africa - SB4A\)](#) ? Va-t-elle chercher à résoudre les problèmes techniques liés à l'environnement macro-économique, avec le FMI (comme dans le cas de l'appui budgétaire) ? Entend-elle se servir du PIE pour poursuivre ses nouveaux objectifs de diplomatie économique ? Et comment ces initiatives politiques

seront-elles directement connectées aux deux autres piliers du PIE ? Ou bien sera-ce le « train-train habituel » ? Relever ces défis paraît essentiel pour avancer dans l'opérationnalisation des trois piliers et de leurs interconnexions.

## (2) L'ambition d'une meilleure implication des entités (européennes) de financement du développement

**Un deuxième défi se pose avec l'ambition d'impliquer davantage les IFD (européennes)**, en ne se limitant pas aux « quatre grands » que sont la BEI, la BERD, l'AFD et la KfW. Il s'agit de mieux travailler avec et par l'entremise des IFD, en leur permettant d'identifier des projets plus porteurs d'effets, dont la réalisation deviendrait envisageable grâce aux financements mixtes, à une garantie, à une assistance technique et / ou une modification du climat d'investissement au titre du PIE. Le défi consiste à faire en sorte que les appels du pied adressés aux entités de financement du développement pour faire plus et mieux aboutissent à des résultats concrets.

La liste des défis s'enrichit d'une question supplémentaire : comment concilier l'ambition d'une coopération et d'une cohérence accrues entre les entités de financement, avec la promotion d'une plus grande concurrence entre elles et la diversification des entités avec lesquelles la Commission entend travailler ? Bien que la diversification apparaisse comme une voie nécessaire et justifiée, notamment pour stimuler l'innovation et profiter des avantages comparatifs de chaque entité de financement du développement, elle pourrait entraîner une fragmentation excessive du paysage du développement que le PIE est susceptible d'embrasser. Il ne sera pas simple de trouver un juste équilibre entre diversification et consolidation, propice à un impact systémique maximal. Pour y parvenir, l'UE devrait également tenir compte de son interaction avec les IFI et les IFD non européennes, telles que la SFI et la Banque africaine de développement (BAD), mais pas seulement. [L'article 11.2 du Règlement du FEDD](#) accorde la priorité aux acteurs financiers européens : « *La garantie FEDD est mise en œuvre, dès lors que cela est possible, sous la direction d'une contrepartie éligible européenne, conformément aux critères énoncés dans le présent règlement. La Commission veille à l'utilisation efficace, efficiente et équitable des ressources disponibles parmi les contreparties éligibles, tout en favorisant la coopération entre elles.* ». Bien que le contenu de cet article apparaisse comme le fruit d'un compromis politique au niveau de l'UE, son opérationnalisation peut certainement conduire à de nouvelles tensions, ce qui peut affecter l'efficacité de la mise en œuvre du PIE.

## (3) Concilier impact de développement, niveaux de risque et exigence de résultats rapides

**Le troisième défi consiste à trouver un équilibre délicat entre trois impératifs : favoriser un plus grand impact sur le développement, ramener les risques à un niveau acceptable pour les investisseurs et apporter rapidement la preuve de résultats tangibles.** Le PIE vise à changer la donne, à ne plus faire les choses comme avant, dans le cadre des mécanismes régionaux de financement mixte de l'UE par exemple. Autrement dit, il va falloir se montrer plus ambitieux, en termes d'additionnalité et d'impact, aller là où d'autres n'ont pas été suffisamment actifs, tant sur le plan géographique (pays moins développés, pays fragiles et en situation d'après-conflit, ou encore régions rurales et éloignées) que sectoriel (le numérique au service du développement ou le financement des MPME, par exemple). Il faudra impérativement aborder la question des contextes pauvres et fragiles, car d'ici 2030, les économistes prévoient que 40 à 60% des pauvres vivront dans des États désormais considérés comme fragiles, d'où l'importance d'acheminer davantage de capitaux privés vers ces pays vulnérables (Lee, [2017](#)). Cette entreprise ambitieuse s'accompagne de nombreux défis.

La préparation et la mise en œuvre de projets d'investissement s'avèrent plus ardues dans des environnements fragiles, notamment pour assurer leur pérennité financière et leur incidence durable sur le développement. Elles requièrent donc pas mal de temps et d'efforts spécifiques, car en général, dans ces pays, les projets facilement « bancables » sont déjà identifiés et financés par des entités telles que la SFI. Aucune victoire rapide n'est par conséquent à portée de main. Cela pourrait constituer un problème pour le



PIE, qui doit au plus vite engranger des résultats afin de démontrer qu'il change la donne. Pour y parvenir, il pourrait rapidement se replier sur le financement de projets dans des environnements moins complexes et plus stables. Il se pourrait par ailleurs que le niveau de risque requis et acceptable (pour avoir plus d'ambition et d'impact) apparaisse trop élevé pour les projets situés dans des contextes plus fragiles. La crainte de perdre des financements publics (sachant que le terme « gaspillage » est souvent préféré à celui de « perte » lorsqu'il s'agit de l'argent du contribuable) peut dissuader les parties prenantes de s'engager dans des environnements où l'incidence sera plus grande, mais aussi la complexité (Counter Balance, [2017](#)). Le PIE devra également résoudre la tension entre la volonté d'optimiser le ratio de levier (supposé à [1:11 avec le FEDD](#)) et celle de maximiser l'impact sur le développement, éventuellement au prix d'un compromis entre les deux.

Dernier point, mais qui a toute son importance, le contexte dans lequel s'inscrit le PIE, à savoir la nécessité de s'atteler à la crise migratoire, d'avoir un impact dans les pays fragiles et de démontrer qu'un tel plan peut engranger des résultats en temps et en heure pour alimenter le débat sur l'architecture européenne de financement du développement après 2020, est synonyme d'intense pression sur le PIE pour prouver qu'il change la donne. Cela ressemble à la quadrature du cercle, puisque le PIE devrait conjuguer à la fois un fonctionnement rapide, un effet de levier important, un impact élevé et une approche coordonnée entre trois piliers qui ne progressent pas forcément de manière synchrone.

Il conviendrait par conséquent de prévoir une approche différenciée au sein du PIE, en fonction du niveau de développement des pays et de leur climat d'investissement, des niveaux de rendement financier attendus, du risque, du ratio de levier et de l'impact de développement recherché, afin de créer un portefeuille diversifié de projets et d'actions dans le cadre de ce plan.

#### (4) Suivi et évaluation

Les performances, les résultats et l'impact du PIE relèvent du **quatrième défi, celui du suivi et de l'évaluation des résultats**. Il faut impérativement prévoir un bon système de suivi-évaluation (S&E) afin de mieux comprendre ce qui fonctionne, où, et dans quelles conditions. Ce système permettra aussi aux parties prenantes concernées d'être mieux informées sur i) la façon de mesurer l'additionnalité des projets et des financements, ii) le montant adéquat du volet finances publiques, iii) l'effet de levier, iv) l'impact sur le développement, au niveau systémique et au niveau du projet. Ce système est essentiel pour jauger l'efficacité et l'intelligence de l'aide publique.

L'adoption d'une méthode de S&E appropriée, l'identification d'indicateurs fiables et un reporting transparent sont autant de facteurs indispensables à la crédibilité du PIE, ainsi qu'à son adaptation et à son évolution au fil du temps. Ce schéma devrait également prendre en compte le coût de la mesure des résultats par rapport à l'objectif de développement poursuivi, afin de garantir l'efficacité du système. Ceci suppose un certain alignement et une certaine harmonisation du suivi et de la mesure des résultats entre les IFD, les IFI et la Commission européenne, a minima dans le cadre du PIE, mais par-delà de préférence. Cela permettra de comparer et de faire état des résultats obtenus dans les divers projets, régions, instruments et initiatives, au niveau de l'UE et au-delà (par exemple Banque mondiale / SFI et autres banques multilatérales de développement / IFD). Bien que cela soit particulièrement pertinent pour le pilier FEDD, le suivi des performances des deuxième et troisième piliers est tout aussi important et nécessaire pour comprendre leur apport et leur rôle au sein du PIE.

#### (5) Complémentarité et cohérence du PIE avec d'autres initiatives

Par-delà la comparaison des résultats, le **cinquième défi du PIE concerne sa complémentarité et sa cohérence avec d'autres initiatives et instruments aux niveaux mondial, national et européen** qui cherchent eux aussi à promouvoir des investissements durables et plus inclusifs et à mobiliser des

financements privés au service d'une croissance durable et inclusive conforme aux ODD. Les instruments les plus pertinents à cet égard prévoient des mesures d'appui similaires (financement mixte, atténuation des risques, assistance technique) ou dont l'approche globale recoupe en partie celle du PIE. Parmi ces mesures, citons :

1. Le **Guichet de promotion du secteur privé IFS-MIGA d'IDA-18**,<sup>2</sup> qui dispose d'une enveloppe de 2,5 milliards de dollars pour mobiliser l'investissement privé dans les pays exclusivement IDA, en mettant l'accent sur les États fragiles et touchés par un conflit (FCS) admissibles à l'IDA. Pour réussir à attirer les investissements étrangers et à promouvoir le secteur privé national sur les marchés pionniers de l'IDA et des FCS, il faut réduire les risques, au niveau du pays comme au niveau des transactions.
2. Le **Partenariat avec l'Afrique (« Compact with Africa ») du G20**, qui vise à élaborer des pactes d'investissement globaux, coordonnés et spécifiques pour chaque pays entre des pays africains, des organisations internationales (FMI, Banque mondiale, BAD) et d'autres partenaires. Cette initiative a été prise par la présidence allemande du G20 dans le Finance Track pour promouvoir l'investissement privé en Afrique, y compris dans les infrastructures.
3. Le **Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique**, lancé au Sommet de La Valette sur les migrations en novembre 2015 par les partenaires européens et africains, qui « vise à combattre les causes profondes des migrations irrégulières et des déplacements dans les pays d'origine, de transit et de destination par l'intermédiaire d'une série de secteurs prioritaires ».<sup>3</sup>
4. La **Facilité d'investissement ACP que gère la BEI et son enveloppe destinée à l'investissement d'impact**, qui visent à encourager les investissements et à mobiliser le financement privé dans les pays ACP ainsi qu'à soutenir des projets favorisant le développement du secteur privé et d'entreprises publiques à gestion commerciale, de même que l'**Initiative « Résilience économique » de la BEI** dont le but est de mobiliser rapidement des financements supplémentaires pour aider les pays du voisinage méridional et des Balkans occidentaux à absorber et à affronter des crises et des chocs, tels que la crise des réfugiés syriens, tout en maintenant une forte croissance.
5. Le ministère fédéral allemand de la coopération économique et du développement (BMZ) a piloté le « **Plan Marshall avec l'Afrique** » dans le but de favoriser l'émergence d'un nouveau partenariat entre l'Afrique et l'Europe qui dépasse la simple coopération au développement traditionnelle basée sur des projets, de renforcer la capacité de développement des États d'Afrique eux-mêmes en regroupant les aspects économiques, financiers, commerciaux, sécuritaires, juridiques, environnementaux et sanitaires, tout en se concentrant sur des axes de la réforme (lutte contre la corruption, mise en place de systèmes fiscaux, investissement dans l'éducation et l'égalité des sexes) qui bénéficient en retour d'investissements internationaux.
6. D'autres initiatives prises par les États membres de l'UE (la France et l'Italie, par exemple) et d'autres partenaires de développement (la BERD et le Japon, par exemple).

La multiplication et la fragmentation des initiatives pourraient s'avérer contre-productives en l'absence d'une recherche systématique des synergies et des complémentarités.

La question de la cohérence et de la coordination se pose également lorsqu'on examine les programmes, initiatives et instruments internes de l'UE, notamment l'appui budgétaire et les programmes géographiques et thématiques. La réussite du PIE dépend fondamentalement des tâches et des capacités des délégations et des relations que celles-ci entretiennent avec le siège à Bruxelles, dans la mesure où leurs rôles, coordination, expertise et répartition des tâches peuvent varier selon le type d'activités, de politiques, d'instruments et de programmes (géographiques ou thématiques, par exemple). Les procédures internes, les structures de coordination, les capacités et les incitations actuelles de la Commission européenne et du SEAE sont-elles alignées sur l'objectif d'un déploiement harmonieux et efficace du PIE ?

<sup>2</sup> L'[Association internationale de développement \(IDA\)](#) est l'institution de la Banque mondiale qui aide les 77 pays les plus pauvres de la planète. Supervisée par 173 nations actionnaires, elle a pour mission d'octroyer des prêts et des subventions à des programmes qui dynamisent la croissance, réduisent les inégalités et améliorent les conditions de vie des populations.

<sup>3</sup> Un [Fonds fiduciaire](#) est un outil de développement qui regroupe les ressources de plusieurs bailleurs de fonds afin de permettre à l'UE de répondre de manière souple, rapide et collective aux différents aspects d'une situation d'urgence, en [Afrique](#), par exemple.



## (6) Consolidation des initiatives prises par les pays africains et du voisinage de l'UE

**Le sixième défi consiste à trouver le meilleur moyen de tirer parti des initiatives, instruments et institutions des pays africains et des pays voisins de l'UE.** Le soutien et la consolidation de leurs propres stratégies et initiatives, ainsi qu'une meilleure intégration de leurs voix et de leurs préoccupations tout au long du processus de mise en œuvre du PIE sont essentiels à la pertinence et à l'appropriation locale des activités de ce dernier. L'une des principales critiques formulées par les partenaires africains durant la phase précédant l'adoption du PIE a d'ailleurs été de dire qu'ils ne s'étaient pas sentis suffisamment consultés et que les débats autour du PIE avaient été principalement une affaire interne de l'UE. La consolidation des institutions et des initiatives des pays africains et du voisinage s'avère en outre essentielle pour éviter que le PIE ne se substitue aux initiatives locales et n'évince les institutions locales de financement du développement plutôt que d'exploiter leur potentiel : ce sera le cas avec la BAD par exemple, pour laquelle les activités envisagées dans le cadre du PIE seront destinées à renforcer les propres efforts de l'institution africaine.

## (7) Contexte local et dynamique de l'économie politique

**Le dernier défi, tout aussi exigeant, consistera à mieux prendre en compte le contexte local et la dynamique de l'économie politique locale.** La réussite de la mise en œuvre du PIE dépendra grandement des délégations de l'UE, qui occuperont une place essentielle dans l'identification et l'appréhension de la conjoncture et des réalités locales, l'apport d'éclairages et l'identification de mesures répondant aux complexités locales et stimulant les réformes. La compréhension des conditions, rapports de force et intérêts des parties prenantes au niveau local sera déterminante si l'on veut que les activités du PIE soient taillées sur mesure et aient des chances d'aboutir.

Ce point soulève des questions légitimes quant au rôle et aux capacités réelles des délégations de l'UE et quant à l'intention ou non de l'UE de redoubler d'efforts afin d'instiller davantage d'économie politique dans ses activités. Cela vaut également pour les autres institutions de l'UE, les États membres et, bien entendu, les entités de financement du développement bénéficiant du soutien du FEDD. À cet égard, leur présence au niveau local et leur aptitude à créer des réseaux et à compter sur la présence des institutions de l'UE et des États membres sur le terrain sont d'autres facteurs-clés.

Il est clair également que les secteurs et les fenêtres d'investissement dédiées sont complexes en soi, qu'ils se caractérisent par des dynamiques, des intérêts et des incitations variables selon les intervenants et que la démarche entreprise au travers du PIE peut difficilement en modifier la substantifique moelle. La réussite de la mise en œuvre du PIE passera donc aussi par le partage des informations et des leçons, ainsi que par la coordination entre les acteurs du développement et les parties prenantes locales.

Le dernier point résume les éléments à prendre en considération pour la voie à suivre, sur la base des innovations apportées par le PIE, mais aussi des défis décrits ci-avant.

## La voie à suivre

Le **Plan d'investissement extérieur propose un cadre** de stimulation des investissements privés **attrayant et différent**, plus propre que les pratiques actuelles à favoriser une croissance durable et inclusive et à créer des emplois décents. L'UE a déjà prouvé que, pour peu qu'elle s'engage, elle peut agir vite et de manière décisive, comme en témoigne le processus de réglementation du FEDD et l'attachement à mettre la « machine » PIE en route. *C'est toutefois au pied du mur que l'on reconnaît le maçon.* Le PIE ne vaudra que par sa capacité à changer les mentalités et les pratiques des acteurs du développement. Le principal écueil à surmonter par l'UE sera donc celui de l'inertie institutionnelle, une tendance naturelle que pourrait

accentuer l'attitude plutôt conservatrice de nombreuses entités financières, surtout lorsqu'il s'agit de développement. En pratique, le « **train-train habituel** » risque donc de prévaloir dans deux domaines.

Primo, il se pourrait que **le FEDD ne change pas la donne** dans la réserve de projets. Ce serait le cas si les grandes entités de financement du développement se bornaient à reconditionner leurs approches actuelles, en comptant sur le financement de l'UE et sur la garantie FEDD pour mener des projets de financement mixte qu'elles auraient entrepris de toute façon. Sachant que cela risque d'arriver, il importe que le FEDD puisse démontrer clairement le caractère additionnel et donner lieu à de meilleures pratiques et à des effets de levier efficaces (pas seulement en termes de quantité, mais principalement en termes de qualité et d'impact) dans le programme de financement mixte proposé. Sans doute est-il encore trop tôt pour se prononcer, mais l'intérêt que les entités de financement du développement ont déjà manifesté pour le FEDD laisse à penser que le processus de sélection - s'il n'est pas coraqué par le politique – devrait permettre à l'UE d'identifier les propositions de programmes les plus innovantes et les plus porteuses d'effets.<sup>4</sup>

Secundo, il se pourrait que **le PIE ne change pas vraiment la donne, faute d'une réelle interconnexion entre ses trois piliers**. Malgré la bonne volonté, il faudra surmonter la résistance institutionnelle pour arriver à améliorer la coordination et la cohérence. Ce qui suppose que l'on s'attelle aussi aux problèmes liés aux procédures, aux capacités et, surtout, aux incitations. La coordination avec le premier pilier paraît logique, mais loin d'être simple dans la pratique. Par exemple, de nombreuses entités de financement du développement ne sont pas en mesure de traiter – voire même de faire le lien avec – les problématiques afférentes à l'environnement propice du troisième pilier. De même, la répartition des tâches entre les délégations de l'UE et le siège pourrait ne pas être propice à une corrélation entre les trois piliers. Rien que l'appui pour évaluer les paquets ou programmes initiaux proposés par les entités de financement du développement dans le cadre du FEDD, pourrait s'avérer très complexe. Les délais doivent être synchronisés et les responsabilités bien coordonnées. Les institutions de l'UE, et le secrétariat du PIE en particulier, semblent parfaitement conscients de cette gageure et ont choisi le bon discours, soulignant l'importance du PIE comme cadre global. Encore faut-il traduire les beaux principes dans les faits, ce qui ne sera pas simple.

Pour relever certains de ces défis et éviter le « train-train habituel », il conviendrait de mettre l'accent sur les **cinq points essentiels** ci-après. Ils n'ont pas de lignes de démarcation bien définies, ce qui signifie que les progrès accomplis sur un point peuvent rejaillir positivement sur les autres et vice-versa. Pour prendre des mesures adéquates et immédiates, la première étape consiste à reconnaître l'interconnexion de tous et la complexité de chacun.

1. **Une meilleure prise en compte des expériences de financement mixte (de l'UE) et des leçons qui ont pu en être tirées**, y compris par d'autres acteurs tels que la BEI et la BERD, le Groupe de la Banque mondiale, SFI comprise, et par d'autres IFD en Afrique et dans les pays voisins de l'UE, mais aussi au-delà, la facilité LAIF, par exemple.
2. **Assurer la complémentarité et l'articulation avec d'autres acteurs, stratégies et instruments**, tels que le Guichet de promotion du secteur privé IFS-MIGA d'IDA-18, la Facilité d'investissement ACP et l'Initiative de résilience économique de la BEI, l'initiative «Compact with Africa» du G20 et le « plan Marschall avec l'Afrique » piloté par la coopération allemande.
3. **De meilleurs principes et pratiques de S & E, de même que des critères prudents d'éligibilité et de sélection des projets**, en s'appuyant sur les expériences de l'UE (par exemple le cadre des mesures des résultats de la BEI) mais aussi sur les bonnes pratiques internationales (exemples : [IFC 3.0](#), [nouvelle approche](#) pour mesurer l'impact du développement, principes de développement du Groupe de la Banque mondiale).

<sup>4</sup> Douze entités financières ont soumis des propositions de programme relatives aux deux premières fenêtres d'investissement (énergie et MPME) pour une valeur cumulée de 2,5 milliards d'euros, soit au-delà des 1,5 milliard d'euros du fonds de garantie du FEDD. Les propositions concernant les autres fenêtres d'investissement du FEDD 3 sont attendues pour la fin du mois mars 2018, donc indisponibles au moment où est rédigée la présente note.

4. **Assurer les liens avec le contexte et les dynamiques de l'économie politique et leur intégration**, comprendre et tenir compte des acteurs et des facteurs locaux ainsi que des intérêts, des incitations et des structures de pouvoir ayant une incidence sur l'élaboration et la mise en œuvre de projets.
5. **Une meilleure intégration des voix, des stratégies et des institutions (de financement) des pays africains et du voisinage**, en consolidant leurs propres acteurs et priorités pour éviter la substitution et la distorsion du marché.

À cela s'ajoute un certain nombre **d'autres points essentiels** à prendre en considération pour déterminer la voie à suivre et faire l'objet de réexamens et, éventuellement, d'ajustements d'un bout à l'autre de la période de mise en œuvre, en tout cas jusqu'en 2020, mais sans doute au-delà, en cas de prolongement du PIE ou de mise en place d'un successeur immédiat.

La démarche visant à élargir le cercle des « quatre grands » – AFD, BERD, BEI et KfW – aux IFD européennes et autres IFI et IFD quand il s'agit de financement mixte de l'UE est évidemment aussi bienvenue que nécessaire ([Bilal and Grosse-Puppendahl, 2016b](#)), mais il est tout aussi évident que **le PIE apparaît avant tout comme un instrument taillé sur mesure pour les IFD**. On risque non seulement d'assister à un recyclage des projets des IFD, mais aussi de compromettre l'ambition d'amorcer des actions différentes de celles du passé et de mobiliser d'autres acteurs que les IFD, notamment des entreprises privées, des multinationales et des investisseurs philanthropiques (comme la Fondation Bill et Melinda Gates, qui a décidé de [contribuer au FEDD](#)).

Se pose aussi la question de **la structure financière du FEDD**. Contrairement à la Facilité d'investissement ACP de la BEI qui est un fonds renouvelable qui peut donc réinvestir les retours sur investissement et devenir économiquement viable sur le long terme ([Bilal and Grosse-Puppendahl, 2016a](#)), le FEDD est un fonds basé sur des subventions qui peut se tarir à tout moment. Le succès rencontré par la Facilité d'investissement ACP depuis près de 15 ans pourrait en faire un modèle d'avenir pour le PIE, et plus encore avec la garantie FEDD. Cela permettrait d'augmenter la dotation en capital du FEDD grâce aux retours sur investissement. On pourrait envisager d'ouvrir davantage le FEDD aux investisseurs publics et privés, qui y verraient un mécanisme de bonne gestion financière pour leurs investissements destinés à des activités bénéfiques et inclusives au service du développement. Jusqu'ici cependant, aucune entité privée ou publique ne s'est engagée à apporter des fonds supplémentaires au capital du FEDD, hormis la Fondation Bill et Melinda Gates. On peut avancer l'idée que ces options servent de trame à la création d'une Banque européenne de développement, pourquoi pas selon le scénario d'une filiale de développement proposé par la BEI, dont les contours n'ont pas encore été annoncés publiquement.

Il reste cependant une autre préoccupation majeure : comment inclure davantage d'IFD et d'IFI non européennes, non seulement pour tirer parti de leurs ressources financières mais aussi de leur expertise et de leurs expériences ([Grosse-Puppendahl et al., 2016](#)), s'agissant notamment des opérations en Afrique de la SFI / Banque mondiale, mais surtout des banques de développement (régionales) africaines, au rang desquelles la BAD, entre autres. Cette démarche soutiendrait du même coup des ambitions de marché et de développement institutionnel que la substitution constante de marché ne suffira pas à satisfaire par l'entremise d'acteurs internationaux et européens qui se contentent d'exécuter et de fournir des services (financiers) plutôt que de renforcer les capacités et l'expertise des banques africaines. Conscients de la complexité et des impératifs élevés de l'« [évaluation à sept piliers](#) » donnant droit à devenir une contrepartie éligible du PIE, nous constatons toutefois que ce n'est qu'en utilisant et en travaillant avec les banques africaines que la qualité, la part de marché et le potentiel de ces dernières pourront être pleinement exploités et développés, ce qui se traduira non seulement par la création d'emplois et un meilleur environnement pour les affaires, mais aussi par l'ouverture d'une voie essentielle à une transformation économique durable et inclusive et à la prospérité du continent.

## Bibliographie

- ADE. 2016. [Evaluation of Blending](#) (2007- 2014). Independent evaluation carried out on behalf of the European Commission. December. Brussels: European Commission.
- 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.
- Bhattacharya, A., Kharas, H., Plant, M. and Prizzon, A. 2018. [The new global agenda and the future of the multilateral development bank system](#). February. Brookings Institution, Center for Global Development (CGD) and Overseas Development Institute (ODI).
- 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. 2018. EU financing and private investments: Time for a quantum leap. [ECDPM Talking Point blog](#). 5 February.
- 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 October 2014](#). Maastricht: ECDPM.
- 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
- Counter Balance. 2017. [The External Investment Plan: innovative instrument or dangerous blueprint for EU development policy?](#) November 2017.
- Crishna Morgado, N. and Sedemund, J. 2017. *Blending finance for climate and poverty action*. [OECD Observer No 312 Q4](#), December 2017.
- Große-Puppenthal, S. et Bilal, S. 2018. *Radioscopie du Plan d'investissement extérieur de l'UE*, [Note d'information 101](#). Maastricht: ECDPM.
- 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.
- Meeks, P. 2017. [Mixed messages: The rhetoric and the reality of using blended finance to 'leave no-one behind'](#). November. Brussels: European Network on Debt and Development (eurodad)
- Mogherini, F., and N. Mimica. 2016. [The European External Investment Plan: An innovative new chapter](#). *GREAT Insights Magazine*, Volume 5, Issue 5. October/November 2016. Maastricht: ECDPM
- Moreira da Silva, J. 2017. *Blending is trending but it's time for international policy standards*. Development Finance [Blog](#), 1st December 2017.
- OCDE 2018. Monitoring and Evaluation in the Context of Blended Finance. In OECD [Making Blended Finance Work for the Sustainable Development Goals](#). Ch.9, pp.137-152. Paris: OECD.

- OCDE. 2017. Blended Finance - Mobilising resources for sustainable development and climate action in developing countries. [Policy Perspectives](#).
- Oxfam. 2017. Private-Finance Blending for Development: Risks and opportunities. [Briefing Paper](#). February. Oxfam.
- Runde, D.F. and Metzger, C. 2017. *DFIs Drive the Development Agenda to Center Stage*. December 6, 2017. Center for Strategic and International Studies (CSIS).





## 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](http://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](mailto:info@ecdpm.org)  
[www.ecdpm.org](http://www.ecdpm.org)  
KvK 41077447