



Le secteur privé dans le financement du développement

Quand l'Agence Française de Développement
et la Banque Européenne d'Investissement
soutiennent les entreprises :
comment, pour quels objectifs ?

Coordination SUD

Créée en 1994, **Coordination SUD (Solidarité Urgence Développement)** est la coordination nationale des ONG françaises de solidarité internationale. Elle regroupe plus de 130 ONG, dont une centaine via six collectifs membres (Clong-Volontariat, Cnajep, CHD, Crid, Forim, Groupe Initiatives) qui mènent des actions humanitaires d'urgence, d'aide au développement, de protection de l'environnement, de défense des droits humains auprès des populations défavorisées, mais aussi des actions d'éducation à la solidarité internationale et de plaidoyer.

Coordination SUD assure une double mission d'appui à la professionnalisation des ONG françaises et de représentation de leurs positions auprès des institutions publiques et privées, en France, en Europe et dans le monde.

> Contact :

14 passage Dubail 75010 Paris
E-mail : sud@coordinationsud.org
Tél. : +33 (0)1 44 72 93 72

Rédaction : Sébastien Chailleux et Martin Lippmann
Sous la direction de Nathalie Dupont
octobre 2013

Crédit photo de couverture : Desirey Minkoh ©

Termes de référence

Les politiques de coopération au développement des bailleurs étatiques placent de plus en plus le secteur marchand comme un acteur clé du développement, à la fois comme un partenaire financier ou opérationnel mais aussi comme un objectif en soi. Sa croissance dans les pays du Sud, que ce soit dans le domaine productif ou de la fourniture de services, y compris pour de la délégation de services publics ou l'offre de services bancaires, est considérée comme un indicateur positif. Les gouvernements des pays membres de l'UE cherchent ainsi à maximiser son rôle comme catalyseur ou « substitut » de financements publics en baisse et lui apportent un appui conséquent, en défaveur du soutien direct traditionnel aux Etats.

L'objectif de cette étude est de fournir aux membres de Coordination SUD, des éléments de décryptage et d'appréciation de l'appui apporté par les gouvernements au secteur privé et, par-là, du rôle qu'ils lui attribuent dans les processus de développement.

La première partie de l'étude décrit ce qui est en jeu comme vision du financement du développement, les termes du débat et les mécanismes d'appui au secteur privé mis en œuvre par les pouvoirs publics, en particulier l'Agence française de développement et la Banque européenne d'investissement. La qualité des actions des entreprises appuyées sera peu abordée à ce stade et uniquement à travers quelques études de cas documentées.

Une deuxième partie met en lumière les analyses portées par les ONG membres qui se sont intéressées à cette question. Elle a donc été construite en partenariat avec celles-ci.

Ce travail devrait donner à Coordination SUD et à l'ensemble des ONG membres, matière à comprendre, débattre et se positionner. Il ne prétend pas être exhaustif et n'est pas en lui-même un document de position.

Cette étude a été menée de février à juillet 2013 par deux étudiants, effectuant leur stage de master 2 respectivement en « sciences politiques - université de Montpellier 1 » et « affaires européennes - la Sorbonne », au sein du pôle Animation du plaidoyer de Coordination SUD, sous la supervision de sa responsable Nathalie Dupont et de la référente du Conseil d'administration : Isabelle Hoyaux, directrice du CIDR.

Résumé analytique

Du siège de l'OCDE aux institutions européennes, en passant par les grands sommets de la solidarité internationale, le soutien au secteur privé s'affirme progressivement comme une priorité stratégique de l'aide aux pays du Sud. Ainsi, entre 1990 et 2007, le financement d'entreprises au nom du développement a été multiplié par dix, passant de 4 milliards de dollars à 40 milliards de dollars par an.

Ce virage de l'aide est opéré par deux principaux acteurs. D'une part les Institutions de Financement du Développement (IFD) accordent des prêts à des projets économiques menés dans les pays du Sud. D'autre part les Etats donateurs, comme la France, signent des contrats d'aide avec des entreprises dont l'activité doit favoriser l'essor socio-économique des pays en voie de développement : construction de routes, distribution d'électricité, production de médicaments, etc.

Les Etats du Nord, pilotes de l'aide au développement, affirment que ces mécanismes sont de puissants leviers pour réduire la pauvreté mondiale. Le secteur privé est présenté comme le nouvel acteur clé, moteur de la croissance, créateur d'emplois et facteur de redistribution des richesses. Selon le discours officiel, les entreprises seraient capables d'assumer des missions d'utilité publique en s'engageant dans une démarche de responsabilité sociale et environnementale.

Au niveau de l'Union européenne, l'institution de financement du développement est la Banque européenne d'investissement (BEI). Au niveau national, il s'agit de l'Agence française de développement (AFD). Ces deux établissements de crédit assument une mission difficile : inscrire leur action de solidarité internationale dans une perspective de rentabilité financière. C'est pourquoi, ils soutiennent des projets privés bancables censés améliorer les conditions de vie des populations pauvres.

Face à la place croissante des entreprises dans l'aide au développement, les organisations de la société civile soulignent les limites de l'approche actuelle. D'abord, parce qu'elle est intégrée à la stratégie de diplomatie économique des pays riches : il s'agit, à travers l'aide au développement, de favoriser la conquête des marchés émergents. Ainsi, les entreprises multinationales sont les principales bénéficiaires de cette politique, tandis que seulement 25% des entreprises aidées sont basées dans les pays pauvres. C'est pourtant le tissu des PME locales qui est au cœur du développement durable des pays du Sud.

Ensuite, parce que les IFD ont tendance à se focaliser sur la rentabilité financière des projets au détriment de leur impact sur le développement. Dans certains cas, les entreprises soutenues finissent même par nuire aux populations vulnérables. Par exemple, dans le secteur agricole, les IFD appuient principalement des grands complexes agro-industriels, qui accaparent les terres des paysans locaux. Ainsi, il apparaît que les cadres RSE de la BEI comme de l'AFD sont insuffisants.

Enfin, parce que l'aide au secteur privé est un processus encore largement opaque. En raison du secret bancaire des IFD, il est difficile pour un observateur extérieur d'obtenir des informations sur les critères de sélection des projets, les instruments de mise en œuvre et les procédures d'évaluation. Par ailleurs, les entreprises bénéficiaires sont loin d'être exemplaires en matière de transparence : certaines n'hésitent pas à faire évader leurs bénéfices afin de fuir certaines administrations fiscales. Il s'agit là d'un véritable manque à gagner pour les gouvernements du Sud. Constatant ces différents écueils, les ONG recommandent une régulation politique plus forte de l'aide via le secteur privé afin de l'orienter plus clairement vers les objectifs du développement.

Table des matières

Table des matières.....	7
INTRODUCTION.....	9
I - LE VIRAGE DE L'AIDE EN DIRECTION DU SECTEUR PRIVE.....	10
A - Une nouvelle approche de la coopération au développement.....	11
B - Les acteurs et les mécanismes de l'aide au secteur privé.....	12
1 - Les Institutions de Financement du Développement.....	12
2 - Les Etats donateurs.....	14
3 - L'alliance des IFD et des Etats donateurs : le mixage prêts-dons	15
C- L'argumentaire officiel des donateurs.....	16
II - L'ACTIVITE DES BANQUES DE DEVELOPPEMENT.....	18
LA BANQUE EUROPEENNE D'INVESTISSEMENT.....	19
A - L'appui au secteur privé dans les pays ACP.....	19
B - Fiches techniques.....	25
L'AGENCE FRANCAISE DE DEVELOPPEMENT.....	28
A - L'appui au secteur privé.....	28
B - Fiches techniques.....	32
III - LES ENJEUX DE L'AIDE AU SECTEUR PRIVE.....	38
A - Les entreprises des pays riches : principales bénéficiaires de l'aide.....	40
1 - L'aide au secteur privé est liée aux intérêts économiques des donateurs.....	40
2 - L'impact limité de l'aide liée sur le développement.....	41
3 - L'appui au secteur privé : entre rentabilité et impacts sur le développement.....	42
B - Transparence financière et développement.....	49
1 - Le contrôle des ressources fiscales dans les pays en développement.....	49
2 - Paradis fiscaux.....	50
C - Redevabilité des acteurs.....	51
CONCLUSION.....	54

INTRODUCTION

Depuis les années 1990, l'aide publique au développement (APD) connaît une profonde mutation. Alors qu'elle était conçue comme un appui direct aux Etats, elle est de plus en plus envisagée comme un catalyseur de flux financiers privés vers les Etats du Sud. Ainsi, le soutien des donateurs au secteur privé marchand a très sensiblement augmenté. D'ici 2015, les financements vers les entreprises pourraient représenter un tiers de l'APD mondiale, soit plus de 100 milliards de dollars¹.

Ce « virage de l'aide » fait l'objet de vives discussions au sein des acteurs du développement. Quelle est la forme de cette « aide » ? S'agit-il de subventions, de prêts, de garanties ? Est-ce à des conditions préférentielles ou non ? Et quel est ce secteur privé que l'on appuie : parle-t-on d'entreprises locales ou internationales, de PME et PMI ou de grandes entreprises ? Se situent-elles dans le secteur primaire, secondaire, tertiaire ? L'appui est-il direct ou via d'autres intermédiaires financiers ?

Les gouvernements du Nord l'envisagent comme une innovation positive : les financements publics joueraient un rôle crucial pour permettre aux entreprises en difficulté des pays du Sud d'accéder au crédit. Ce soutien libèrerait ainsi l'immense potentiel du secteur privé, capable de créer des emplois, d'offrir des biens et services aux citoyens et de dégager des ressources fiscales pour les gouvernements.

Cette nouvelle approche du développement suscite également la réaction des organisations de la société civile. Lors d'une conférence internationale organisée en 2011 par Eurodad, les ONG participantes ont convenu qu'elles devaient « s'engager dans la bataille car la question de l'aide et du secteur privé figure déjà à l'ordre du jour officiel »². Les entretiens réalisés par Coordination SUD dans le cadre de cette étude confirment le vif intérêt des organisations de la société civile pour mieux comprendre et se positionner sur cette question controversée.

L'objet du présent document est de proposer une analyse du fonctionnement du transfert de l'aide publique vers le secteur privé et de ses impacts sur le développement. Il s'agit donc de déterminer si le soutien au secteur privé est à la hauteur de ses promesses. Permet-il aux entreprises du Sud qui n'ont pas accès au crédit de se développer ? Contribue-t-il à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement en répondant aux priorités des pays bénéficiaires ?

Ce document tente de répondre à ces questions en confrontant le point de vue des bailleurs de fonds (Etats et Institutions de financement du développement) à celui de la société civile (ONG et représentants des communautés locales). Pour cela nous expliquerons d'abord comment le secteur privé s'intègre à l'architecture de l'aide. Après avoir dressé ce panorama global des donateurs et de leur vision, nous nous pencherons sur l'activité de la Banque européenne d'investissement et celle de l'Agence française de développement. Nous soulèverons ensuite les principaux enjeux de l'aide au secteur privé, qui dans sa configuration actuelle, n'apparaît pas orientée de la façon la plus pertinente pour réduire la pauvreté.

¹ Eurodad, Private profit for public good?, 2012

² CRBM & Eurodad, Le virage du financement du développement en direction du secteur privé : est-il efficace en terme de développement ?, Rapport de la conférence, Rome, 2011

I - LE VIRAGE DE L'AIDE EN DIRECTION DU SECTEUR PRIVE

A - Une nouvelle approche de la coopération au développement

Le secteur privé, qui comprend l'ensemble des acteurs agissant dans un but lucratif (entreprises, banques, projets publics gérés selon des principes commerciaux), n'est pas un nouvel acteur des politiques d'aide. Il a toujours été considéré comme un partenaire du développement, en tant que producteur de biens et services pour les populations pauvres. Cependant, depuis une vingtaine d'années, le secteur privé s'affirme progressivement comme une priorité stratégique pour les donateurs. Cette évolution s'explique notamment par un renouvellement de l'approche de l'aide. Jusque dans les années 2000, la coopération au développement consistait principalement à soutenir les pays pauvres via leurs secteurs publics (éducation, santé, assainissement, etc.). Mais devant certains manques d'efficacité d'un tel soutien, les bailleurs ont progressivement réorienté leur aide vers la dynamisation du secteur privé.

La réorientation de l'aide a également été provoquée par les difficultés budgétaires des pays du Nord. Dans une période de crise économique, les crédits de l'aide publique au développement sont les premiers à être restreints. Les donateurs se sont donc tournés vers l'appui au secteur privé, qui permettrait de mobiliser d'important flux financiers vers les pays en voie de développement avec des ressources publiques limitées. On parle alors « d'effet levier ». Ainsi, les Etats donateurs se sont organisés collectivement pour accroître le rôle du secteur privé dans le développement.

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a adopté en 2012 un document cadre sur l'aide au développement indiquant que « les avantages à attendre de la participation accrue du secteur privé sont considérables : de nouveaux marchés, de nouveaux partenariats constructifs, de nouvelles technologies innovantes pour les pays en développement, ainsi que des revenus plus élevés et des emplois plus nombreux »³. De même, lors du Quatrième Forum de Haut Niveau sur l'Efficacité de l'Aide en 2011, les Etats ont acté une évolution majeure : l'intégration du secteur privé en tant que canal « complémentaire » des formes traditionnelles de coopération au développement⁴.

L'Union européenne a réorienté sa politique d'aide dans le même sens. Ainsi dans son Programme pour le Changement, elle envisage la croissance économique comme un élément crucial pour lutter contre la pauvreté et combattre les inégalités. Cette approche l'a conduit à investir plus massivement dans des partenariats public-privé, à recourir davantage aux mécanismes de mixage prêts-dons et à étendre le mandat de la Banque européenne d'investissement. Autant de réformes qui soulignent le rôle croissant du secteur privé dans sa stratégie de coopération au développement⁵.

Le virage de l'APD mondiale est manifeste : entre 1990 et 2007, le financement du secteur privé par des agences multilatérales a été multiplié par dix, passant de 4 milliards à plus de 40 milliards de dollars par an⁶.

³ OCDE, Coopération pour le développement 2012 – Comment intégrer durabilité et développement, Éditions OCDE, 2012

⁴ Quatrième Forum de Haut Niveau sur l'Efficacité de l'Aide, Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement, 1er décembre 2011

⁵ CONCORD, Private Sector Special Event, Background paper, 2012

⁶ Penny Davies, The role of the private sector in the context of aid effectiveness, Consultative Findings Document, 2011

B - Les acteurs et les mécanismes de l'aide au secteur privé

Comment les ressources publiques sont-elles mises à disposition des entreprises ? Deux grands types d'acteurs gèrent les fonds d'APD destinés au secteur privé. Les Institutions de Financement du Développement (IFD) et les Etats donateurs. Mais les IFD et les gouvernements nationaux ont de plus en plus tendance à s'associer afin de monter des opérations de mixage prêts-dons.

1 - Les Institutions de Financement du Développement

Les Institutions de Financement du Développement sont des banques créées par des Etats souverains qui en sont les actionnaires. Leur mission est de contribuer aux politiques d'aide de ces Etats et notamment à la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement. Les IFD acquièrent une importance croissante dans le paysage du financement du développement : leur budget s'élève aujourd'hui à 100 milliards de dollars.

Les IFD fonctionnent comme des établissements de crédit. Leur activité principale consiste à lever des fonds sur les marchés internationaux afin d'accorder des prêts à des acteurs privés qui doivent contribuer au développement dans les pays du Sud. Les Etats se portent garants pour ces Institutions qui peuvent donc emprunter à faible taux sur les marchés et répercuter cet avantage sur les entreprises bénéficiaires. L'objectif des IFD n'est pas de dégager des bénéfices. Elles doivent cependant être suffisamment rentables pour couvrir leurs frais de fonctionnement et se constituer un capital de ressources propres.

La palette d'instruments des IFD pour soutenir les entreprises s'est considérablement élargie depuis les années 2000. Ces institutions sont désormais en capacité d'offrir différents services financiers afin de répondre à leur mission :

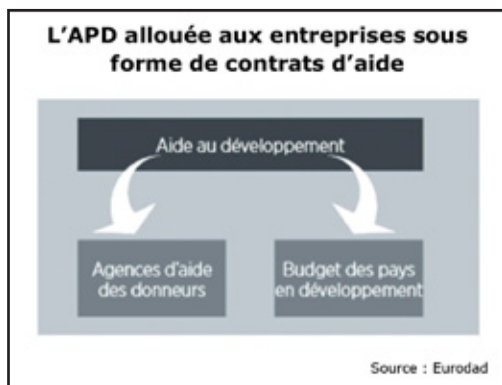
- Prêts, qui peuvent être plus ou moins concessionnels
- Prise de participation au capital
- Octroi de ligne de crédit à des intermédiaires financiers (banques commerciales, fonds de capital-investissement, banques de développement, banques nationales d'investissement, fonds de capital-investissement, etc.)
- Couverture du risque d'investissement via l'apport d'une garantie
- Assistance technique afin de renforcer les capacités du secteur privé

Il existe plusieurs types d'Institution de financement du développement. Celles-ci peuvent être internationales (comme la Société financière internationale de la Banque Mondiale), régionales (comme la Banque africaine de développement) ou nationale (comme la DEG en Allemagne). La plupart d'entre elles sont rattachées à des agences de développement, comme c'est le cas pour l'institution Proparco, membre du Groupe Agence française de développement. Ces différentes IFD sont souvent amenées à collaborer, comme ce fut le cas en 2010 dans le cadre du Partenariat pour le Financement en Afrique. Huit IFD, dont la SFI, la BEI, la BAD et Proparco, ont uni leurs forces pour appuyer le secteur privé sur le continent africain. S'appuyant sur les travaux du réseau Eurodad, le tableau ci-dessous peut donner un aperçu de ces différents acteurs.

Les principales Institutions de Financement du Développement (IFD)

Institution	Etats actionnaires	Mission	Budget
IFD internationales			
Société Financière Internationale Groupe Banque Mondiale	Capital détenu par 184 États	Financer des investissements dans les PED afin d'aider ces pays à instaurer une croissance durable	20,4Mrd € pour 2012
Agence Multilatérale de Garantie des Investissements Groupe Banque Mondiale	177 États membres	Promouvoir l'investissement direct à l'étranger en fournissant une assurance risque à des investisseurs et des prêteurs	2,07 Mrd € pour 2012
IFD régionales			
Banque Européenne d'Investissement	Les États membres de l'UE	Contribuer à la politique de l'UE en matière de coopération au développement dans le cadre de l'accord de Cotonou	61Mrd € pour 2011
Banque Africaine de Développement	Capital détenu par 77 États	Contribuer au progrès social et au développement économique individuel ou collectif des pays africains	18,36Mrd € pour 2011
Banque Interaméricaine de Développement	Capital détenu par 48 États	Soutenir des initiatives de réduction de la pauvreté et des inégalités dans les pays d'Amérique latine et des Caraïbes	130Mrd € pour 2010
IFD nationales			
FMO Pays-Bas	Pays-Bas à 51%	Soutenir la croissance durable du secteur privé dans les marchés émergents	5,3 Mrd € pour 2010
DEG Allemagne	Banque publique allemande KfW à 100%	Promouvoir le développement du secteur privé, contribuer à la création d'emploi et à l'amélioration des conditions de vie	5,2 Mrd € pour 2010
Proparco France	France à 59%	Favoriser les investissements privés dans les pays en développement pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement	3,3 Mrd € pour 2010
CDC Royaume-Uni	Royaume-Uni à 100%	Soutenir la construction économique en Afrique et en Asie du Sud par la création d'emplois	2,1 Mrd € pour 2010

2 - Les Etats donateurs

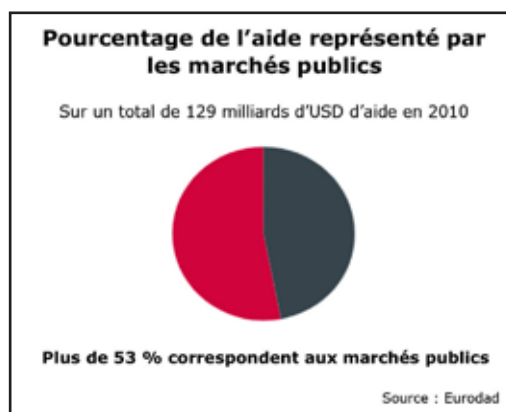


Parallèlement à l'action des IFD, les Etats donateurs allouent également directement leur APD sous forme de contrats d'aide (contrats de marchés publics et contrats de partenariats public-privé). Concrètement, les ressources publiques sont versées soit à une agence d'aide des Etats donateurs, soit à un gouvernement d'un pays en développement.

Ces relais utilisent ensuite l'APD pour soutenir l'activité d'une entreprise devant contribuer à la réduction de la pauvreté dans un pays en voie de développement.

Les contrats de marchés publics

Comme l'affirme Joseph Stiglitz, ancien économiste en chef de la Banque mondiale, « les politiques de marchés publics jouent un rôle économique et social majeur dans les pays pauvres »⁷. Il s'agit pour l'agence d'aide ou le ministère d'un pays en développement de passer commande à une entreprise. A travers ce contrat de marché public, un promoteur privé voit attribuer une mission d'utilité sociale, telle que la construction d'une infrastructure, la production de médicaments pour un programme de santé ou la fabrication de manuels scolaires destinés à l'éducation nationale. Il s'agit donc d'un engagement public d'achat qui garantit à l'entreprise une demande prévisible et des débouchés. Les contrats de marchés publics représentent 50% de l'APD mondiale. A travers eux, c'est 69 milliards de dollars qui sont alloués chaque année à des entreprises privées⁸.



Les partenariats public-privé

Les Etats donateurs engagent également leur aide publique pour prendre des participations directes dans des partenariats public-privé réalisés dans les pays en développement. Ce type de contrat est considéré comme un mode de financement innovant : il permettrait l'amélioration de la gestion d'un projet d'intérêt public, placé sous la responsabilité mutuelle d'un gouvernement et d'un opérateur privé.

Il offrirait ainsi l'opportunité d'associer la capacité institutionnelle d'un Etat avec l'esprit d'innovation et le dynamisme d'une entreprise.

Le groupe AFD soutient un partenariat public-privé en Ouganda

L'Agence Française de Développement (AFD) a pris une participation à hauteur de 10 % dans le partenariat public-privé conclu entre le gouvernement ougandais et deux entreprises : l'Industrial Promotion Services (IPS) et la société de placement Sithe Global. Ce partenariat met en œuvre la construction d'un barrage hydraulique, qui devrait augmenter de 50 % la capacité de production d'électricité du pays.

⁷ Eurodad, Comment mieux dépenser l'aide, 2011

⁸ Ibid.

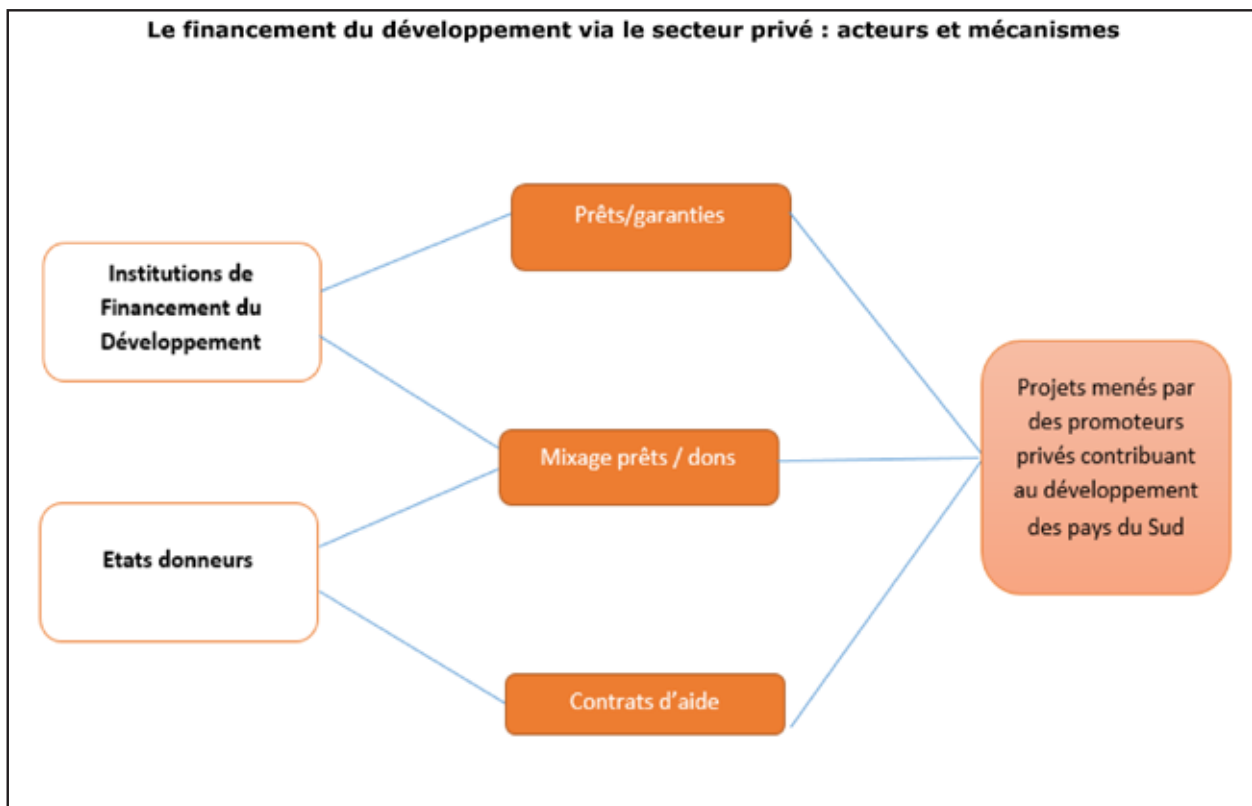
La BEI soutient un partenariat public-privé aux Seychelles

En 2011, la BEI a octroyé une aide non remboursable de 4 millions d'EUR au gouvernement des Seychelles, afin qu'il puisse s'engager dans un partenariat public-privé avec l'entreprise Seychelles Cable Systems Company. Le projet vise à installer un câble sous-marin à fibre optique afin de garantir l'accès à l'internet haut débit, notamment dans les hôpitaux et les écoles.

3 - L'alliance des IFD et des Etats donateurs : le mixage prêts-dons

Du sommet du G20 aux institutions de l'Union européenne, le mixage prêts-dons ou blending, est présenté comme la dernière innovation de l'aide au développement. A travers ce mécanisme, les Etats mobilisent leur APD dans le but de soutenir l'action des institutions de financement du développement. Ils octroient des dons, qui gérés par les IFD, permettent de produire des études de faisabilité pour les projets ou de rendre les prêts concessionnels.

Selon les bailleurs de fonds, le mixage prêts-dons permettrait d'obtenir un effet de levier très important en catalysant les investissements privés. L'Union européenne dispose de nombreux instruments de mixage, comme la Facilité d'Investissement pour l'Amérique latine (LAIF), et prévoit de créer une plateforme spécialisée pour développer le blending⁹.



⁹ Commission européenne, EU platform for blending in external cooperation, Registre des groupes d'experts et autres entités assimilées, 2012

C - L'argumentaire officiel des donateurs

Comme le souligne Jean-Michel Severino, ancien directeur général de l'AFD, « les décideurs publics ont pris la mesure du levier de développement que représentent les entreprises »¹⁰. Ainsi, les donateurs, qu'il s'agisse des institutions de financement du développement ou des Etats, ont développé tout un argumentaire pour justifier leur soutien au secteur privé. Ce discours officiel se retrouve par exemple dans le rapport de l'IFC « Les institutions financières internationales et le développement par le secteur privé »¹¹ ou dans la stratégie de la Commission européenne pour soutenir le secteur privé¹². Selon la vision des donateurs, cette nouvelle approche de l'aide permettrait de maximiser l'utilité des dépenses publiques tout en apportant les solutions pour un développement durable dans les pays pauvres. Leurs principaux arguments sont les suivants :

L'effet levier : mobiliser des financements au-delà de l'apport en ressources publiques

D'abord, les banques de développement mettent en avant leur capacité à générer un effet de levier. Avec des ressources publiques limitées, elles parviendraient à mobiliser des montants d'aide très supérieurs à l'apport initial. En effet, grâce au budget d'aide publique, ces institutions financières offrent des services financiers avantageux (prêt concessionnel, garantie d'investissement, engagement d'achat, etc.) et parviendraient ainsi à susciter l'investissement d'acteurs privés jugé trop risqué par les banques commerciales. Les projets soutenus auraient alors une série d'incidences positives sur le développement du pays bénéficiaire (création d'emplois, dynamisation de la croissance, stimulation de la demande, etc.). Ainsi, Serge Snrech du département du Pilotage stratégique et de la prospective à l'AFD, explique que les IFD ne conçoivent pas leur aide comme un simple transfert d'argent, mais comme un véritable catalyseur du secteur privé, au cœur du développement des pays bénéficiaires¹³.

Aider les pays bénéficiaires à s'engager sur la voie du développement durable

Ensuite, les IFD soulignent comment, via l'appui au secteur privé, elles contribuent à la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement. Ces institutions insistent sur la capacité des entreprises à réduire la pauvreté. Par exemple, la Société financière internationale affirme que « le secteur privé est un acteur essentiel du développement économique, il procure des revenus, des emplois, des ressources fiscales mais aussi des biens et des services pour aider les individus à sortir de la pauvreté »¹⁴.

De plus, les IFD cibleraient uniquement des projets qui présentent une forte valeur ajoutée en termes de développement. Leur soutien au secteur bancaire apporterait les ressources financières qui manquent aux entreprises des pays du Sud.

¹⁰ Claude Bébéar, Henri Progllo, Franck Riboud & Jean-Michel Severino, Le secteur privé, un levier du développement à ne pas négliger, Le Figaro, 15 décembre 2008

¹¹ International Finance Corporation, International finance institutions and development through the private sector, 2011

¹² Martin Minguella, Soutien au développement du secteur privé dans les pays de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), cahier du GEMDEV n°25, 1997

¹³ Entretien avec Serge Snrech, Département du pilotage stratégique et de la prospective à l'AFD, 6 mai 2013

¹⁴ International Finance Corporation, International finance institutions and development through the private sector, 2011

Leur appui à la construction d'infrastructures (routes, ponts, aéroport, etc.) serait nécessaire au décollage économique des PED. Enfin, leurs aides aux entreprises qui gèrent des services sociaux essentiels (eau, électricité, etc.) participeraient à la réduction de la pauvreté. Ainsi, la Banque européenne d'investissement revendique sa capacité à sortir les populations de la misère via l'appui au secteur privé : « Des vies seront bouleversées par nos initiatives dans les PED en 2011. En Tanzanie, les améliorations majeures apportées aux aéroports régionaux permettront de se rapprocher de collectivités isolées et de stimuler le commerce régional. Aux Seychelles, les entreprises locales, les hôpitaux et les écoles profiteront du premier câble sous-marin à fibre optique. Les agriculteurs africains pourront avoir recours au premier fonds de micro finance consacré à l'agriculture durable. »¹⁵

Les IFD présentent une véritable valeur ajoutée par rapport aux banques commerciales

Les IFD prennent soin de se dissocier des banques commerciales, qui visent la rentabilité financière sans se préoccuper de l'impact de leurs projets sur le développement. Ainsi, ces institutions insistent sur leur additionnalité par rapport aux établissements de crédit privés. Ces derniers se caractériseraient par une aversion au risque les conduisant à ne financer que des projets de court terme et présentant de solides garanties de solvabilité. A l'inverse, les IFD s'affirmeraient comme des « capital-risqueurs », assez audacieux pour soutenir des projets de long terme dans des pays à risque. Selon le directeur du pilotage stratégique à l'AFD, les Banques de développement sont indispensables pour permettre à des grands projets d'infrastructure de se réaliser dans les pays pauvres. Ces investissements sont en effet particulièrement incertains et ne deviennent rentables qu'après une dizaine d'années¹⁶.

La communication de la BEI sur l'un de ses projets dans les pays ACP

Le texte ci-dessous montre comment la BEI présente ses projets au grand public :

« Pays enclavé possédant peu de ressources naturelles et fossiles susceptibles de servir à la production d'électricité, le Burkina Faso est tributaire, pour faire fonctionner la majeure partie de ses centrales électriques, d'importations de combustibles coûteuses acheminées par transport routier (jusqu'à 1000 km) depuis les ports éloignés de ses voisins côtiers.

Un prêt de 23 millions d'EUR, conjugué à une aide de l'AFD et de l'IDA (Banque mondiale), permet actuellement de financer la construction d'une ligne de transport de 210 km entre le Ghana et le Burkina Faso, ce qui raccordera 3 000 nouveaux ménages le long de la ligne. L'interconnexion représente un projet prioritaire au sein du Pool d'énergie ouest-africain (WAPP), dont l'objet est l'intégration et la durabilité à long terme du marché régional de l'électricité.

Étendre l'approvisionnement en électricité et le rendre plus abordable, efficace et fiable, dans l'un des pays les plus pauvres du monde ouvre la voie au développement des activités du secteur privé et à l'électrification, tant urbaine que rurale. Le projet bénéficiera d'un financement sous forme d'une aide non remboursable qui permettra de bonifier le prêt et d'une assistance technique qui contribuera à la mise en œuvre du projet par deux compagnies de service locales ».

Source : Rapport annuel sur l'activité de la BEI en Afrique, dans les Caraïbes et le Pacifique, ainsi que dans les territoires d'outre-mer, 2011

¹⁵ BEI, Rapport annuel sur l'activité de la BEI en Afrique, dans les Caraïbes et le Pacifique, ainsi que dans les territoires d'outre-mer, 2011

¹⁶ Entretien avec Bernard Esnouf, Directeur du pilotage stratégique et de la prospective à l'AFD, 6 mai 2013

II - L'ACTIVITE DES BANQUES DE DEVELOPPEMENT

LA BANQUE EUROPEENNE D'INVESTISSEMENT

La Banque européenne d'investissement, premier emprunteur et bailleur de fonds multilatéral, est la banque publique de l'Union européenne. Elle appartient aux 28 Etats membres de l'UE et participe à la mise en œuvre des politiques communautaires en étroite collaboration avec les autres institutions de l'Union. La mission de la BEI hors de l'UE consiste à financer la politique communautaire de coopération au développement. Dans ce cadre, elle participe à l'appui au secteur privé afin de contribuer à la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement. Le soutien qui nous intéresse ici est celui que la BEI apporte aux entreprises dans les pays ACP, d'Afrique, Caraïbes et Pacifique.

A - L'appui au secteur privé dans les pays ACP

Le Mandat de la BEI

Le Mandat de la BEI dans les pays ACP est régit par l'Accord de Cotonou. Celui-ci stipule que la Banque doit « contribuer à réduire la pauvreté - directement ou indirectement -, à favoriser une croissance économique durable par le développement du secteur privé et à générer des avantages sociaux et environnementaux à long terme dans ces régions ».

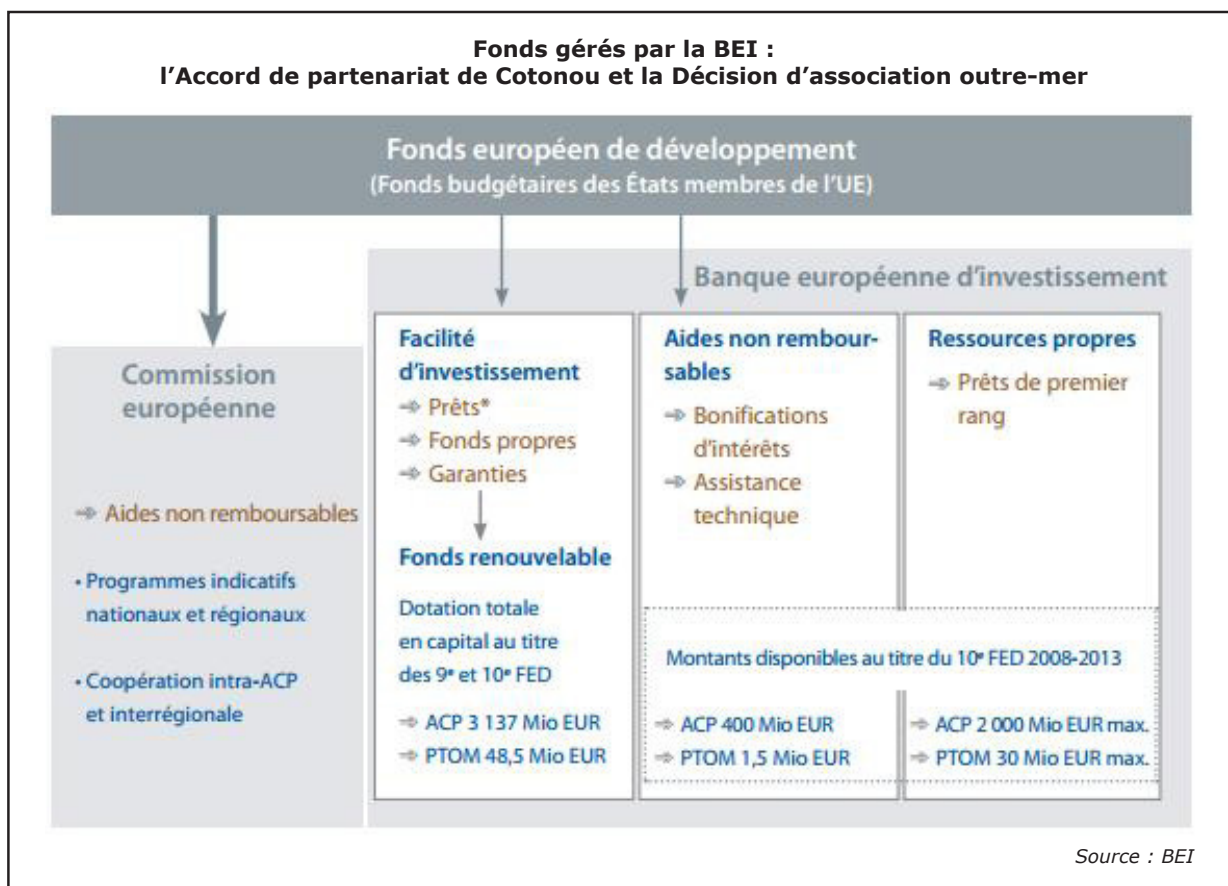
L'Accord de Cotonou définit l'instrument d'appui au secteur privé de la BEI : la Facilité d'Investissement pour les pays ACP. Ce mécanisme répond au mandat de la BEI en intégrant un impératif de viabilité financière : il s'agit d'un fonds renouvelable, qui doit générer un bénéfice suffisant pour financer les opérations futures de la banque. Cette contrainte impose « des choix rigoureux quant à la sélection des projets et à la manière de structurer les opérations »¹⁷.

Ainsi, comme l'affirme un ancien président de la BEI, Philippe Maystadt, « la BEI est une institution financière duale : elle concilie un objectif politique, la réduction de la pauvreté dans les pays ACP, avec un objectif économique, la pérennité financière »¹⁸. La BEI entend résoudre cette équation difficile en finançant des projets d'investissement rentables (renforcement du secteur financier, construction d'infrastructures clés, soutien à l'industrie, etc.) qui favorisent le développement des pays ACP.

La Facilité d'Investissement intervient aux conditions du marché

La Facilité d'Investissement (FI) pour les pays ACP est l'instrument d'appui au secteur privé de la BEI. Les ressources de la FI proviennent du Fonds européen de développement (FED) et des fonds propres que la BEI parvient à dégager de ses opérations. En tant que mécanisme renouvelable qui œuvre aux objectifs de Cotonou, la FI intervient aux conditions du marché afin de financer des projets bancables. La FI propose les services classiques d'un établissement de crédit (prêt, prise de participation, garantie, etc.) et prête en générale au maximum 50% du capital nécessaire à la réalisation d'un projet.

¹⁷ Philippe Maystadt, La Banque européenne d'investissement au service des actions extérieures de l'Union européenne, Collège d'Europe, 2004



Le rôle de la Facilité d'Investissement dans les pays ACP

La Facilité d'investissement opère dans tous les secteurs économiques et soutient des investissements dans des organismes du secteur privé et du secteur public gérés commercialement.

Cette Facilité :

- est gérée comme un fonds renouvelable et vise à être **financièrement viable**. Ses interventions se font à des conditions de marché et évitent de créer des distorsions sur les marchés locaux et d'écartier des sources privées de capitaux ;
- **soutient le secteur financier des pays ACP et est un catalyseur** en encourageant la mobilisation de ressources locales à long terme et en attirant les investisseurs et les bailleurs de fonds privés étrangers vers des projets dans les États ACP ;
- **assume une partie du risque des projets qu'elle finance**, sa viabilité financière à long terme reposant sur la totalité de son portefeuille et non sur chaque opération considérée individuellement ;
- cherche à acheminer ses fonds par l'intermédiaire d'institutions et de programmes nationaux et régionaux, dans la zone ACP, qui favorisent le développement des **petites et moyennes entreprises (PME)**.

Source : BEI

La Facilité d'Investissement et les aides non remboursables

Dans certains cas bien définis – soit lorsque le projet présente un avantage certain pour le développement durable, soit lorsqu'il s'agit d'un projet d'infrastructure dans un pays jugé très risqué – les interventions de la FI peuvent être mixées avec des aides non remboursables. Il s'agit de dons, prélevés sur les ressources publiques de la banque, qui permettront de bonifier le prêt et/ou d'apporter une assistance technique au projet. En 2011 ces aides non remboursables ont représenté 81 millions d'euros.

Les aides non remboursables de la Facilité d'Investissement

- Les bonifications d'intérêts

Les projets éligibles à une bonification d'intérêt doivent répondre à des conditions bien spécifiques :

- S'inscrire dans un pays très pauvre, en situation de post-conflit, ou frappé par une catastrophe naturelle
- Concerner la construction d'une infrastructure indispensable au développement du secteur privé dans un pays soumis à des conditions d'emprunt restrictives
- Présenter des avantages sociaux ou environnementaux substantiels et clairement démontrables

Les bonifications d'intérêts permettent de rendre un prêt concessionnel, c'est-à-dire octroyé à des conditions plus avantageuses que celles du marché.

- L'Assistance technique

Dans certain cas, la BEI s'efforce de garantir la viabilité du projet à long terme en apportant une assistance technique au bénéficiaire. Cette assistance permet de renforcer les capacités de l'acteur privé afin qu'il devienne indépendant de l'aide extérieure. Elle peut inclure l'amélioration des biens et services de l'entreprise, la formation du personnel, l'apport de compétences entrepreneuriales et de savoir-faire, etc. Depuis 2004, l'assistance technique de la BEI dans les pays ACP se chiffre à près de 50 millions d'euros. Cette aide bénéficie principalement au secteur financier.

- Exemple du mixage d'un prêt de la BEI avec des aides non remboursables

En 2011, la BEI a accordé une ligne de crédit de 60 millions d'euros à la Banque Ouest-Africaine de développement (BOAD). La Banque de l'UE a complété cette intervention financière par deux aides non remboursables : une bonification d'intérêt et une assistance technique permettant de renforcer l'expertise de la BOAD dans le domaine du développement durable. La BOAD a pu bénéficier de ces aides non remboursables car elle intervient dans des pays pauvres très endettés.

Source : BEI

La sélection des projets

La BEI finance des projets ayant remportés ses appels d'offre. Le Guide de la BEI pour la passation des marchés contraint la banque à s'assurer qu'une procédure internationale d'appel à la concurrence est suivie, notamment afin d'éviter que l'aide soit liée. Mais le choix des projets s'opère également de façon plus informelle. La coalition d'ONG Counter Balance explique que la BEI n'est pas toujours proactive dans la sélection des projets : elle est également soumise aux propositions des promoteurs privés qui désirent attirer son attention. En effet, les entreprises recherchent les financements de la BEI afin de bénéficier d'un faible taux d'intérêt et d'une marque de respectabilité vis-à-vis des autres investisseurs¹⁸.

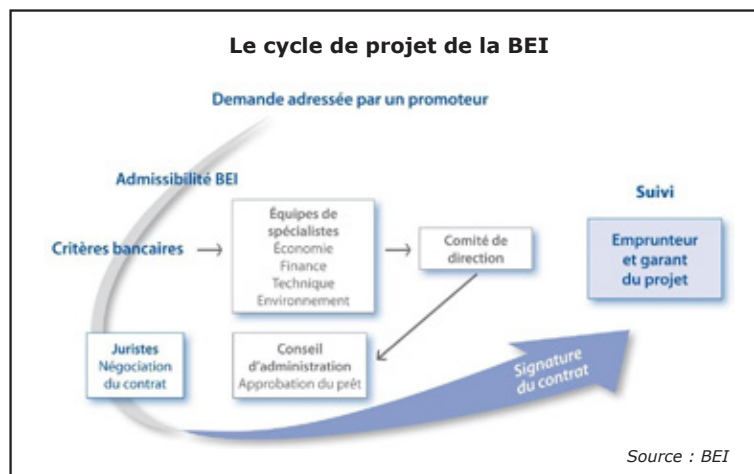
¹⁸ Counter Balance, Dans l'intérêt des multinationales plus que du développement : pourquoi l'action de la BEI hors de l'UE est un échec, 2010

La procédure d'instruction des projets

Une fois les projets sélectionnés, ne sont théoriquement retenus que ceux qui répondent au mandat de la BEI dans les pays ACP. Le personnel de la BEI étudie donc le projet en s'assurant que la banque parvient à « établir un juste équilibre entre les considérations économiques et financières et l'impact escompté du projet sur le plan social et environnemental »¹⁹. L'instruction du projet vise plus particulièrement à déterminer :

- La conformité du projet avec les objectifs de Cotonou
- La solidité du projet sur les plans financier, économique, technique, institutionnel, social et environnemental
- L'additionnalité de la BEI par rapport aux financements disponibles sur le marché

La BEI estime la contribution des projets au développement en s'appuyant sur deux documents, jugés pertinents par Counter Balance. Il s'agit du Cadre d'évaluation des incidences sur le développement et de la Déclaration de principes et normes en matière sociale et environnementale.



L'évaluation des projets

Depuis le 1er janvier 2012, la BEI évalue l'impact de ses projets ex ante, pendant la mise en œuvre et trois ans après achèvement, grâce au Cadre de Mesure des Résultats (REM). Les critères d'évaluation pris en compte par le REM sont : la cohérence avec le mandat de la banque, la rentabilité économique et l'additionnalité.

Application du Cadre de Mesure des Résultats (REM) à un projet de la BEI

En 2011, la BEI a accordé un prêt de 23 millions d'EUR pour financer une ligne d'approvisionnement d'électricité vers le Burkina Faso.

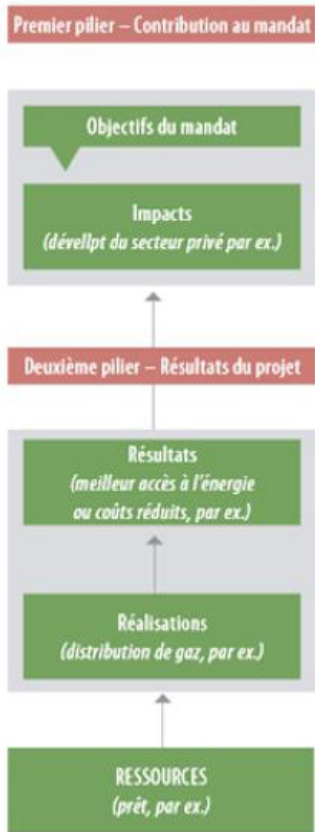
L'objectif était de raccorder de nouveaux ménages Burkinabé à ce service essentiel et de favoriser l'intégration régionale du marché d'électricité.

A la suite de l'évaluation par le cadre REM, la BEI a estimé que ce projet fut « très bien mené » :

- Il répondrait aux objectifs de Cotonou en réduisant la pauvreté et en stimulant la croissance par le développement du secteur privé. Le projet a notamment permis d'employer 400 personnes, de transporter 158 GWh d'énergie chaque année et de raccorder 3000 nouveaux ménages.
- Il garantirait une rentabilité économique élevée (34 %).
- L'additionnalité de la BEI se démontrerait par la mise à disposition de financements concessionnels à long terme.

Source : BEI

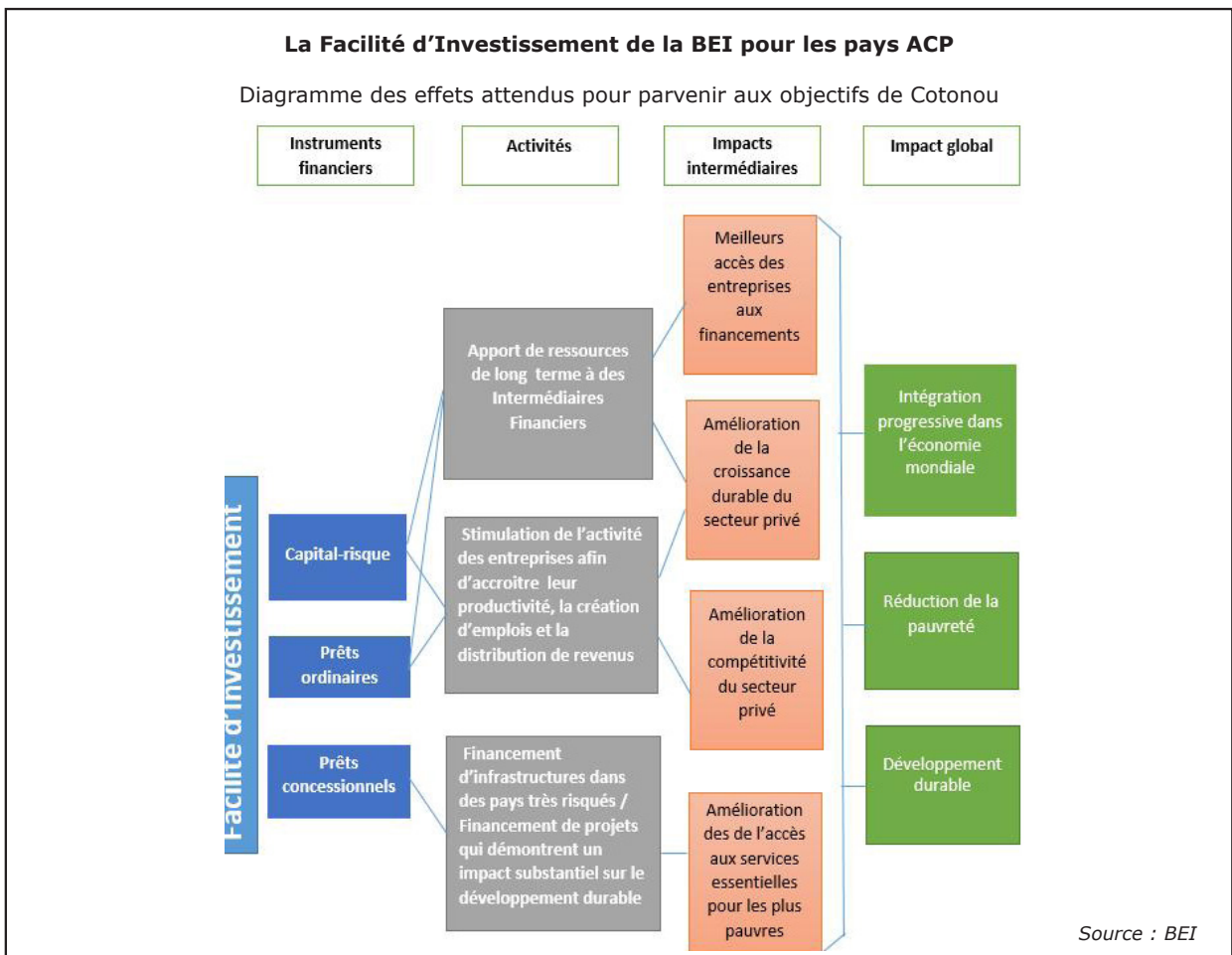
¹⁹ BEI, Facilité d'investissement, accord de partenariat ACP-UE, rapport annuel 2008, 2009



Par ailleurs, l'évaluation par le cadre REM peut être complétée par un audit de terrain, « lorsque la BEI estime que cela est nécessaire »²⁰. Sur les vingt-deux projets soutenus en 2011, la BEI a réalisé une enquête sur les lieux des travaux pour huit d'entre eux. A chaque fois, la BEI a estimé que les projets audités répondaient au mandat de la banque.

Le cadre de Mesure des Résultats de la BEI

Source : BEI



²⁰ Réponse de l'Unité de la société civile de la BEI aux questions de Coordination SUD, 23 avril 2013

La stratégie de la BEI pour développer le secteur privé se décline en trois axes stratégiques :

- Consolidation du secteur financier
- Construction d'infrastructures « clés »
- Soutien à l'industrie

La consolidation du secteur financier est la priorité de la BEI : l'aide aux établissements de crédit représentait 68% de ses opérations en 2011. La BEI considère qu'il est indispensable de combler le déficit de ressources financières à long terme des entreprises basées dans les pays pauvres. Pour répondre à ce défi, la BEI apporte des lignes de crédit à des intermédiaires financiers (publics et privés, régionaux et locaux). Ces derniers sont alors en capacité de rétrocéder les crédits aux entreprises. Selon la BEI, cette stratégie « permet aux intermédiaires financiers d'atteindre le plus grand nombre possible d'entreprises dans des secteurs les plus variés qui soient ; il s'agit de tirer parti de l'expérience des intermédiaires sur le terrain pour procurer au pays bénéficiaire le maximum d'avantages »²¹. Par exemple, en 2011, la BEI a accordé une ligne de crédit de 60 millions d'euros à la Banque Ouest-Africaine de développement (BOAD). Cette opération permettrait à la BOAD d'apporter des ressources financières à long terme à des projets privés dans les secteurs des énergies renouvelables, de l'industrie, des transports et du tourisme.

La construction d'infrastructures clés concerne les secteurs suivants : les transports (30%), l'eau et assainissement (17%), l'énergie (10%), les services (8%) et les télécommunications (1%)²². Le financement de ces infrastructures vise un double objectif : apporter aux populations locales des services essentiels et tirer la croissance économique vers le haut. Par exemple, le prêt accordé par la BEI pour développer l'accès à l'eau dans la capitale du Mozambique contribuerait à la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement. Selon la banque, l'opération aurait permis de multiplier par deux le nombre de personnes ayant accès à l'eau potable (passant de 670 milles à 1,5 million) : ce serait un progrès important vers l'amélioration de la santé et la réduction de la pauvreté. En outre, le projet améliorerait la capacité et la durabilité financières de la compagnie nationale des eaux, ce qui favoriserait le développement du tissu socio-économique local²³.

Le soutien à l'industrie concerne principalement l'extraction de matières premières, une activité qui dynamiserait le secteur de la construction et le commerce régional. Par exemple, la BEI a prêté en 2011, 82 millions d'euros pour soutenir la cimenterie Ohorongo en Zambie, gérée par la compagnie allemande Schwenk. Les objectifs du projet sont de créer 500 emplois et de produire 700 milles tonnes de ciment par an. Cette activité permettrait de satisfaire les besoins du secteur national de la construction et d'approvisionner en ciment les pays voisins (Botswana, Zambie et Angola).

Ces trois stratégies sectorielles reposent sur des stratégies transversales. D'abord, la BEI attacherait une importance particulière au soutien des petites et moyennes entreprises : près de la moitié de ses prêts ciblent les PME dans les pays ACP²⁴. Ensuite, la banque de l'UE mènerait une politique environnementale ambitieuse : « elle soutient une croissance à faible intensité de carbone et à l'épreuve des changements climatiques pour tous les investissements qu'elle finance »²⁵.

²¹ BEI, Rapport annuel sur l'activité de la BEI en Afrique, dans les Caraïbes et le Pacifique, ainsi que dans les territoires d'outre-mer, 2011

²² Ibid.

²³ Ibid.

²⁴ Réponse de l'Unité de la société civile de la BEI aux questions de Coordination SUD, 23 avril 2013

²⁵ BEI, Rapport annuel sur l'activité de la BEI en Afrique, dans les Caraïbes et le Pacifique, ainsi que dans les territoires d'outre-mer, 2011

B - Fiches techniques²⁶

Prêt direct

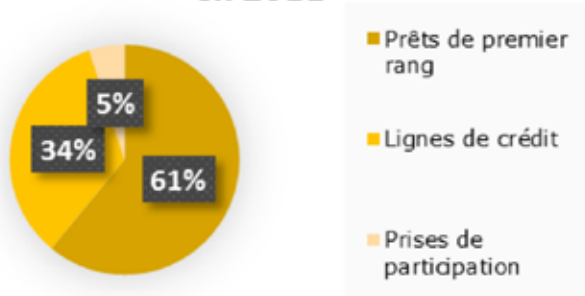
Part dans les produits de la BEI : **61%**

Accord de prêts directs à des organismes et des entreprises des secteurs privés pour financer des investissements viables dans la plupart des secteurs de l'économie

Déclinaisons

- prêts de premier rang
- prêts subordonnés et quasi fonds propres

Répartition des projets de la BEI par type d'instrument financier en 2011



Exemple

En 2011 la BEI a octroyé un prêt de 23 millions d'euros au West African Power Pool (groupe d'entreprises Ouest-africaines d'électricité), conjugué à une aide de l'AFD et de l'IDA, permettant de financer la construction d'une ligne de transport d'électricité entre le Ghana et le Burkina Faso et qui doit permettre le raccordement de 3000 nouveaux ménages le long de la ligne.



Enjeux

- Concours pouvant permettre d'attirer d'autres investisseurs
- Prêt avantageux grâce à la notation AAA sur les marchés de capitaux

Spécificités

- Le coût d'investissement total du projet excède 25 millions d'euros
- Les prêts peuvent financer jusqu'à 50% du coût total des investissements (ils en financent en moyenne un tiers)
- Les prêts sont à long terme d'une durée de 4 à 20 ans environ

Définitions

Le **prêt** désigne l'opération par laquelle un acteur économique dénommé prêteur remet à un bénéficiaire une somme d'argent, contre versement futur par ce dernier d'intérêts et remboursement de la somme prêtée. Un prêt, lorsqu'il est octroyé, se débloque en une seule fois et les fonds sont versés alors intégralement à l'emprunteur.

Le **taux d'intérêt** peut être fixe, révisable ou convertible (ce qui permet d'en modifier la formule de calcul pendant la durée du prêt, à des dates prédéfinies) et le taux variable est généralement situé au-dessous du LIBOR.

Le **LIBOR** (London Interbank Offered Rate), est le taux du marché monétaire observé à Londres. Il est égal à la moyenne arithmétique des taux offerts sur le marché bancaire à Londres pour une échéance déterminée (entre 1 et 12 mois) et une devise donnée (euro, livre, dollar).

²⁶ Elles ont été conçues à partir des éléments publiés par la BEI sur ses sites web et dans ses publications officielles. Les définitions sont extraites du manuel suivant : Yann Le Fur, Pascal Quiry, Pierre Vernimmen, Finance d'entreprise, Dalloz, 2013

Prêt indirect

Part dans les produits de la BEI : **34%**

Attribution d'une ligne de crédit à long terme à un intermédiaire financier qui rétrocède ensuite ces fonds à des entreprises privées en s'assurant que les conditions favorables de la BEI sont répercutées sur les bénéficiaires

Déclinaisons

- libellées en euros, en devises couramment échangées et en monnaies locales
- possibilité d'être additionnées à une bonification d'intérêt
- assistance technique parfois associée aux lignes de crédit

Exemple



En 2011 la BEI a accordé une ligne de crédit de 5 millions d'euros à la société SOFIHDES et de 3 millions d'euros à l'association ACME. Toutes deux accordent des prêts à des petits et moyens entrepreneurs haïtiens dans le cadre de la reconstruction suite au séisme de 2010.

Exemple

Dans le but de rétrocéder des fonds à des projets privés régionaux dans les secteurs des énergies renouvelables, de l'industrie, des transports et du tourisme, la BEI a accordé en 2011 une ligne de crédit de 60 millions d'euros à la Banque Ouest Africaine de Développement. Il s'agit pour la BEI de combler un déficit de ressources financières à long terme en couvrant 50% de coût de chaque projet porté par des entreprises dans le cadre de ce partenariat.



Enjeux

- Diversification des secteurs et des opérations
- Prêts à la portée des chefs de petites entreprises ou de micro-entreprises locales, notamment dans des régions éloignées et rurales

Spécificités

- Les intermédiaires sont contractuellement tenus d'instruire et de suivre les sous-projets et de respecter tous les critères de la BEI, notamment ceux liés à la passation des marchés, aux aspects environnementaux et sociaux et aux questions de gouvernance durée de 4 à 20 ans environ

Définitions

On parle d'**intermédiation financière** lorsque le monde financier sert d'écran entre demandeurs et pourvoyeurs de capitaux, c'est-à-dire lorsque les intermédiaires financiers achètent les titres émis par les entreprises et, pour se financer, émettent eux-mêmes des titres placés auprès des épargnants ou collectent des fonds sous forme de dépôts ou de livrets.

Prise de participation

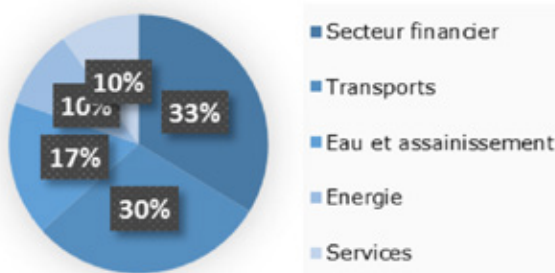
Part dans les produits de la BEI : **5%**

Cofinancement de projets, soit en prenant des participations directes, soit, surtout, en participant à des fonds de capital-investissement. La BEI prend des participations minoritaires aux côtés d'investisseurs stratégiques, institutionnels et privés et d'autres institutions de financement du développement

Déclinaisons

- apport en fonds propres
- apport en quasi-fonds propres

Répartition des projets de la BEI par secteurs en 2011



Exemple

En 2013 la BEI a pris une participation d'un montant de 10 millions d'euros dans la banque commerciale Quds Bank en Palestine. Cette participation, en fonds propres et quasi-fonds propres, a pour but de financer un plan d'expansion, particulièrement via la création d'une division qui se consacrera spécifiquement au marché des PME palestiniennes.



Enjeux

- Promotion d'une croissance économique durable et de la création d'emplois
- Renforcement des normes environnementales et sociales
- Amélioration de la gouvernance d'entreprise

Spécificités

- La BEI ne prend jamais une participation supérieure à une certaine part du capital d'une entreprise

Définitions

Les **fonds propres** représentent l'argent apporté par les actionnaires à la constitution de la société ou ultérieurement, ou laissés à la disposition de la société en tant que bénéfices non distribués sous forme de dividendes. Leur première fonction est de financer une partie de l'investissement. Mais leur objet le plus important est de servir de garantie aux créanciers de l'entreprise qui financent l'autre partie de l'investissement.

Les **fonds d'investissements** ont pour objectif d'investir dans des sociétés qu'ils ont sélectionnées selon certains critères. Ils sont le plus souvent spécialisés suivant l'objectif de leur intervention et en fonction des différents stades de maturité des entreprises.

L'AGENCE FRANCAISE DE DEVELOPPEMENT

A - L'appui au secteur privé

Historique

Depuis sa création l'Agence française de développement a toujours octroyé des prêts et a ainsi constamment eu les fonctions d'une banque commerciale. Sa spécificité d'établissement public implique que lorsque son client débiteur n'est pas une entreprise lucrative, l'Etat français peut se substituer à ce client en cas de non remboursement de prêt. D'après le directeur du pilotage stratégique et de la prospective de l'AFD, le premier prêt de l'agence à une entreprise aurait été octroyé en 1946 à une clinique privée d'Abidjan²⁷. L'AFD aurait en effet toujours eu vocation à développer la croissance du secteur productif. La rentabilité des projets qu'elle supporte est ainsi un critère principal d'octroi d'un financement. Les pays en développement étaient peu pourvus en services et agences bancaires à l'époque de la création de l'AFD. Celle-ci avait ainsi une action novatrice en s'implantant dans certains pays. Au Mali, elle a par exemple participé à la mise en place de la Banque nationale du développement agricole.

L'Agence française de développement a été créée à Londres par l'ordonnance du 2 décembre 1941 sous le nom de Caisse centrale de la France Libre, transformée en Caisse centrale de la France d'Outre-mer en vertu de l'ordonnance du 2 février 1944, puis en Caisse centrale de coopération économique en vertu de la loi du 30 décembre 1958. Elle a pris la dénomination de Caisse française de développement en vertu du décret no 92-1L76 du 30 octobre 1992 qui définit également ses attributions. Elle est devenue Agence française de développement par le décret no 98-294 en date du 17 avril 1998.

Source : Jean-François Boudet, *La Caisse des dépôts et consignations*, L'Harmattan, 2006

Mandat

L'Agence française de développement est un établissement public de l'Etat à caractère industriel et commercial, dont les missions et l'organisation sont fixées par le Code monétaire et financier. Elle est une institution financière spécialisée, à savoir un établissement de crédit remplissant une mission permanente d'intérêt public. Elle conjugue ainsi les fonctions de banque de développement et d'agence de mise en œuvre de la politique d'aide au développement de la France. Elle a pour mission de réaliser des opérations financières de toute nature en vue de :

- Contribuer à la mise en œuvre de la politique d'aide au développement de l'Etat à l'étranger
- Contribuer au développement des départements et des collectivités d'outre-mer ainsi que de la Nouvelle-Calédonie.

Pour réaliser ses missions l'agence détient un double statut qui peut paraître paradoxal : « en tant qu'établissement public, l'Agence française de développement est soumise au principe de redevabilité et, en tant qu'institution financière spécialisée, elle relève de la loi bancaire »²⁸. En matière d'appui aux entreprises, le contrat d'objectifs et de moyens 2011-2013 entre l'Etat et l'AFD précise que cette dernière : « poursuivra le développement de son activité dans les pays émergents, en veillant à limiter ses interventions concessionnelles et en privilégiant les pays représentants des enjeux stratégiques majeurs. Ces instruments viseront à la promotion d'une croissance verte et solidaire en s'efforçant de valoriser l'expertise française et les compétences pour nos entreprises »²⁹. Pour le ministre des affaires étrangères Laurent Fabius, la France mène une diplomatie du développement active et reconnue qui devrait être mieux articulée avec ses

²⁷ Entretien avec Bernard Esnouf, Directeur du pilotage stratégique et de la prospective à l'AFD, 6 mai 2013

²⁸ Agence française de développement, www.afd.fr, 2013

²⁹ République française, Contrat d'objectifs et de moyens 2011-2013 entre l'Etat d'une part et l'Agence française de développement d'autre part, 2010

intérêts économiques³⁰. Il explique que la politique de développement de la France participe à son statut de puissance d'influence et qu'elle doit être mise en œuvre dans cette perspective.

Activité

Les concours de l'AFD peuvent être consentis sous forme de prêts, d'avances, de prises de participation, de garanties ou de dons. Ces concours sont consentis aux Etats, à des organisations internationales, à des personnes morales de droit public ou de droit privé, notamment des organisations non gouvernementales engagées dans le développement, ou à des personnes physiques. Les concours financiers de l'AFD à l'étranger sont attribués dans les Etats en développement ou émergents suivant une notion de «partenariat différenciés» déterminée par le comité interministériel de la coopération internationale et du développement. L'AFD exerce également ses attributions dans les départements et collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie. Elle répartit, en conformité avec un règlement qu'elle établit, un crédit annuel que lui délègue l'Etat pour le financement de projets proposés par les organisations non gouvernementales.

Elle assure l'instruction et l'évaluation de ces projets et dispose pour cela de certaines clauses environnementales et sociales. Ces clauses ne sont pour l'instant pas contraignantes pour les clients de l'AFD mais l'Agence cherche à les redéfinir pour qu'elles soient en accord avec ses engagements et ses principes³¹. Pour s'assurer du respect de clauses sociales et environnementales le groupe AFD fait habituellement confiance aux maîtres d'ouvrage qui réalisent parfois eux-mêmes les évaluations.

L'AFD gère pour le compte de l'Etat et au risque de celui-ci des opérations financées sur le budget de l'Etat. Les termes de ces opérations font l'objet de conventions spécifiques signées au nom de l'Etat par le ou les ministres compétents. L'AFD emprunte à court, moyen et long terme, en France et à l'étranger, soit auprès d'organismes financiers, soit par émission de bons, de billets, de valeurs mobilières ou de tout autre titre de créance. Elle effectue toute opération financière nécessaire à son activité. Les opérations de l'AFD sont comptabilisées conformément aux règles applicables en matière commerciale dans le respect des règles applicables aux établissements de crédit. Le contrôle des comptes de l'AFD est exercé par deux commissaires aux comptes³².

Gouvernance

La direction et l'administration de l'AFD sont confiées à un directeur général nommé pour trois ans par décret. Le mandat des membres du conseil d'administration est gratuit et est aussi de trois ans. Le conseil d'administration de l'AFD comprend, outre son président, seize membres, désignés dans les conditions suivantes : six membres représentant l'Etat, quatre membres désignés en raison de leur connaissance des questions économiques et financières, un membre désigné en raison de sa connaissance de l'écologie et du développement durable, deux députés, un sénateur, deux membres représentant le personnel.

Source : AFD

Les instruments financiers et les modalités d'intervention de l'AFD

- concourt, par des prêts à long terme et des subventions, à la lutte contre la pauvreté, à la promotion de la croissance et la protection des biens publics mondiaux ;
- octroie des garanties pour des financements apportés à des entreprises ou pour des émissions obligataires sur le marché d'établissements financiers ou de certains États ;
- prend des participations dans des sociétés ou organismes se rattachant à sa mission ;
- est chargée de la mise en œuvre des concours aux États que le Gouvernement français décide de soutenir par des aides budgétaires globales ;

Source : AFD

³⁰ Laurent Fabius, Diplomatie économique, Déclarations officielles de politique étrangère, Ministère des affaires étrangères et européennes, 18 janvier 2013

³¹ Agence française de développement, Clauses E&S dans les appels d'offres financés par l'AFD, 2013

³² Les commissaires aux comptes de l'AFD sont actuellement le cabinet Mazars et le cabinet KPMG

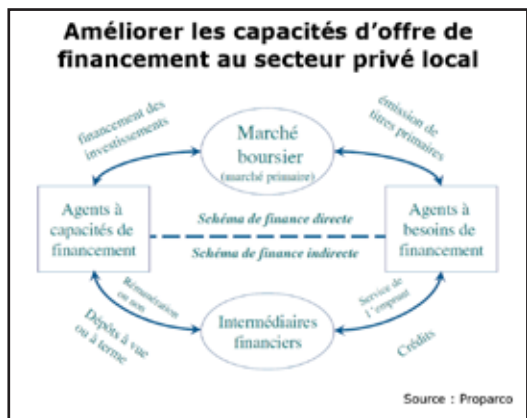
Vision

L'AFD et ses salariés ont la mission, confiée par les autorités françaises, de contribuer au développement économique et social dans les géographies d'intervention, par des concours financiers, la production de connaissances et le dialogue avec les partenaires. Cette contribution vise notamment, à accompagner des actions en matière d'investissement public et privé, d'amélioration des conditions de vie des populations dans les régions ou les pays les plus pauvres, de promotion de l'entreprise, de traitement des problèmes communs de l'humanité, de renforcement de la solidarité nationale dans l'outre-mer français³³. Concernant le secteur privé, l'AFD explique que sa mission de développement est allée à des impératifs de rentabilité.

Promotion et participation pour la coopération économique - Proparco

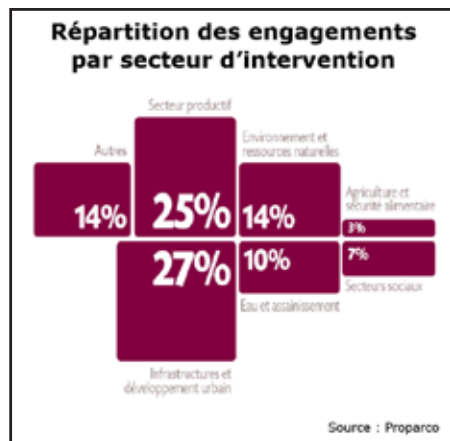
Créée en 1977, la société de promotion et de participation pour la coopération économique, Proparco, est la filiale du Groupe AFD dédiée au financement du secteur privé. Elle est une institution financière de développement, conjointement détenue par l'AFD et par des actionnaires privés du Nord et du Sud. Elle propose des instruments financiers, de long terme et non concessionnels, permettant de « répondre aux besoins spécifiques des investisseurs privés dans les pays en développement (prêts, fonds propres, garanties et ingénierie financière) »³⁴.

Renseignements juridiques de Proparco
 Forme juridique : société anonyme à conseil d'administration
 Activité : Fonds de placement et entités financières similaires
 Capital social : 420 048 000 euros



La mission de Proparco est de « favoriser les investissements privés dans les pays émergents et en développement en faveur de la croissance, du développement durable et de l'atteinte des Objectifs du millénaire pour le développement ». Ses financements se concentrent sur le soutien direct aux entreprises manufacturières, agro-industrielles et de services, sur l'appui aux intermédiaires financiers et sur le renforcement des infrastructures.

Proparco explique se positionner en complément de l'offre bancaire traditionnelle pour répondre aux insuffisances de marché. Ses financements auraient vocation à démontrer la viabilité des solutions privées dans des domaines novateurs ou dans des secteurs et régions jugés trop risqués par les investisseurs. En tant qu'institution financière de développement, Proparco aurait un effet catalyseur en attirant et en mobilisant sur les projets de ses clients d'autres financements publics et privés. L'institution s'attacherait aussi à promouvoir les meilleurs standards environnementaux et sociaux en accompagnant ses partenaires dans la mise en place de plans ou de politiques environnementales et sociales.



³³ Agence française du développement, Charte d'éthique professionnelle du Groupe AFD, 2012

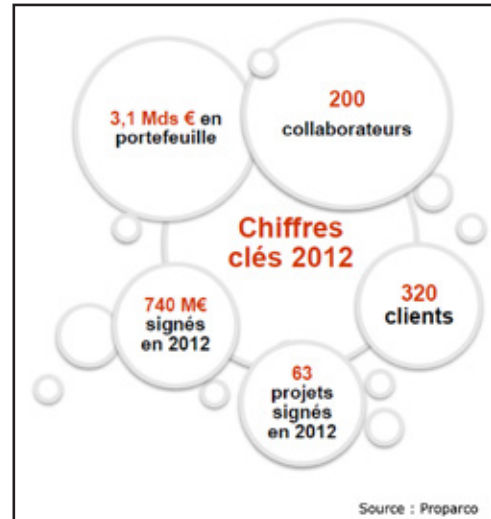
³⁴ Proparco, Notre mission : favoriser les investissements privés dans les pays en développement pour atteindre les Objectifs du Millénaire, 2013

En 2012 Proparco était présent dans une soixantaine de pays et a signé 63 projets. Ses activités étaient ainsi réparties³⁵ :

- 31% Afrique sub-saharienne
- 22% Méditerranée et Moyen orient
- 18% Amérique Latine et Caraïbes
- 18% Asie
- 11% Outre-mer français et multi-pays

Proparco concentre son activité sur trois secteurs d'activités :

- Infrastructures
- Banques et marchés financiers
- Entreprises (Agro-industrie, matériaux de construction, santé, éducation)



Procédure d'instruction des projets au sein du Groupe AFD

Le groupe AFD est doté d'un vaste réseau d'agences locales dans les pays dans lesquels il intervient. Il dispose d'un réseau de 70 agences et bureaux de représentation dans le monde. Proparco s'appuie quant à lui sur un réseau de onze bureaux régionaux répartis sur quatre continents.

L'identification des projets a lieu principalement

auprès de ces bureaux qui peuvent avoir une stratégie ciblée de

recherche d'entreprises clientes. Les premières relations entre les entrepreneurs et Proparco peuvent aussi se nouer lors de rencontres informelles au sein des sphères relationnelles des agents du groupe AFD.

Actionnariat de Proparco

- 57 % Agence française de développement**
- 26 % Organismes financiers français** : BNP Paribas, BPCE IOM, CDC Entreprises Elan PME, Coface, Crédit Agricole SA, Natixis et Société Générale
- 13 % Organismes financiers internationaux** : Aga Khan Fund for Economic Development, Banque Marocaine du Commerce Extérieur, Banque Of Africa Group SA, Banque Ouest Africaine de Développement, Corporación Andina de Fomento, Development Bank of Southern Africa et **DEG**
- 3 % Entreprises françaises** : Bolloré Africa Logistics, Bouygues, Bouygues Construction, DMC, GDF-Suez, LOCATOM, Saur International, SIPH, Socotec international, SOMDIAA, Veolia
- 1% Fonds et fondations éthiques** : M. Xavier de Bayser, Amundi AFD Avenirs Durables, Natixis Solidaire

La gamme d'instruments financiers pour l'investissement était en 2012 ainsi constituée :

- **Prêt senior** : 80 % de l'activité (2 à 50 millions d'euros)
- **Garanties** : 5 % de l'activité (2 à 50 millions d'euros)
- **Prise de participation et quasi fonds propres** : 15 % de l'activité (1 à 15 millions d'euros)

Une fois la relation nouée entre Proparco et son client, le comité d'identification constitue le dossier du projet qui sera soumis au comité des financements. Ce dernier est chargé de donner le mandat d'évaluation du projet et peut demander la réalisation d'une mission d'évaluation du projet sur place. Le dossier du projet est ensuite soumis au comité des crédits puis au conseil d'administration si la demande est, par exemple pour un prêt, supérieure à 10 millions d'euros.

³⁵ Proparco, Présentation de Proparco, Colloque d'Epargne Sans Frontière, 2013

B - Fiches techniques³⁶

Prêt

Part dans les produits de Proparco : **89%**

Argent emprunté par l'AFD à l'IBOR (taux interbancaire offert) avec le rating de la France et prêté à des entreprises ou des banques d'affaires

Déclinaisons

- prêt sénior
- prêt junior
- prêt mezzanine
- prêt subordonné

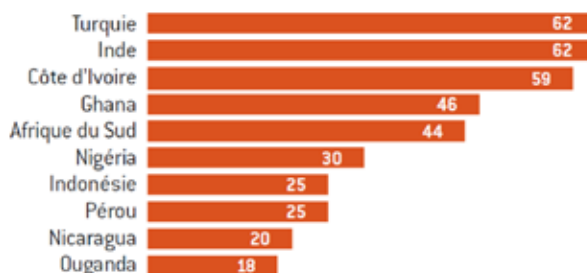
Exemple

En 2012 Proparco a octroyé un prêt senior, d'une maturité de 10 ans, de 80 millions de dollars à l'entreprise PT Energi Sengkang, en co-financement avec DEG (Allemagne) et FMO (Pays-Bas), pour l'extension de 120 MW d'une centrale électrique à gaz à cycle combiné en Indonésie. Le coût total du projet s'élève à 205 millions de dollars. L'exploitation et la maintenance seront réalisées par la société française Alstom.



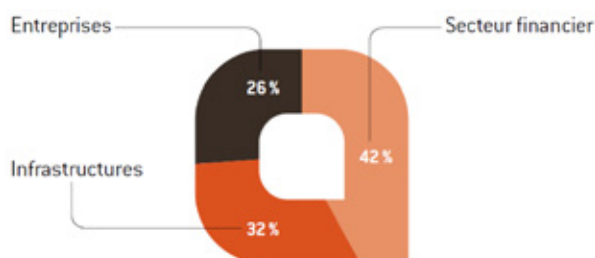
Signatures de prêts par pays en 2012

(en M€ pour les dix premiers pays)



Signatures de prêts par secteur en 2012

(en % du total des signatures de prêts)



Enjeux

- Promotion d'une croissance économique durable et de la création d'emplois
- Renforcement des normes environnementales et sociales
- Amélioration de la gouvernance d'entreprise

Spécificités

- Peut être assortis de garanties bancaires
- Souvent réalisés en cofinancement avec d'autres institutions financières bilatérales ou multilatérales
- Prêts d'une durée de cinq à vingt ans
- L'AFD propose à présent des prêts contracycliques, indexés par exemple sur le cours international d'une matière première

Définitions

La dette **senior** est une dette bénéficiant de garanties spécifiques et dont le remboursement se fait prioritairement par rapport aux autres dettes, dites dettes **subordonnées**. Il s'agit donc d'une dette privilégiée.

Une dette est dite subordonnée lorsque son remboursement dépend du remboursement initial des autres créanciers (créanciers privilégiés, créanciers chirographaires). Bien sûr, en contrepartie du risque supplémentaire accepté, les créanciers subordonnés exigent un taux d'intérêt plus élevé que les autres créanciers.

La dette junior peut prendre la forme d'un financement mezzanine ou d'un emprunt obligataire à haut rendement dont le remboursement intervient après celui de la dette senior.

La dette **mezzanine** est une dette subordonnée non cotée et souscrite par des fonds spécialisés.

³⁶ Elles ont été conçues à partir des éléments publiés par le Groupe AFD sur ses sites web et dans ses publications officielles. Les définitions sont extraites du manuel suivant : Yann Le Fur, Pascal Quiry, Pierre Vernimmen, Finance d'entreprise, Dalloz,

Participation directe

Part dans les produits de Proparco : **5%**

Intervention directement en fonds propres dans le capital d'entreprises et d'institutions financières

Déclinaisons

- apports en capital
- comptes courants d'actionnaires
- obligations convertibles
- prêts participatifs
- prêts subordonnés

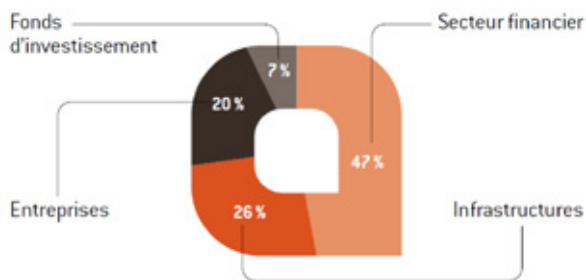
Exemple

En 2011 Proparco est entrée au capital d'Unimed, un laboratoire pharmaceutique tunisien qui produit et commercialise des médicaments. Cette prise de participation de 5 millions de dollars s'est faite aux côtés du fonds d'investissement Kantara, géré par le groupe Amundi, pour un total de 34 % du capital. Ce financement a pour but de soutenir le développement et la modernisation de la production de médicaments génériques en modernisant et en augmentant les capacités de production du laboratoire.



Souscription de participations par secteur en 2012

(en % du total des souscriptions de participations)



Souscription de participations par géographie en 2012

(en % du total des souscriptions de participations)



Enjeux

- Proparco siège au conseil d'administration de l'entreprise et reçoit une partie des bénéfices de celle-ci
- L'implication de Proparco dans le capital de l'entreprise sert de caution pour inciter d'autres investisseurs à participer et créer ainsi un compte courant d'associés

Spécificités

- Proparco ne prend jamais une participation supérieure à 10% du capital d'une entreprise
- Les prises de participations sont minoritaires
- Elles ont vocation à être cédées dans un horizon de 5 à 8 ans sur le cours international d'une matière première

Définitions

Les **comptes courants d'associés** correspondent généralement à des avances de fonds réalisées par les associés. Ils ne peuvent être assimilés à des capitaux propres que s'ils ont vocation à rester dans l'entreprise.

L'**obligation convertible** est une obligation qui donne à son détenteur, pendant la période de conversion, la possibilité de l'échanger contre une ou plusieurs actions de la société émettrice. Le prêt participatif constitue des titres subordonnés de dernier rang, les détenteurs n'étant désintéressés qu'après remboursement de toutes les créances. Sa rémunération est composée d'une partie fixe et éventuellement d'une partie variable. Il sert de support aux prêts de l'Etat, aux entreprises en difficulté (constructeurs automobiles) et aux interventions d'Oseo.

Les **prêts subordonnés à durée indéterminée** sont des émissions subordonnées dont la durée est infinie, le remboursement se faisant au gré de l'émetteur.

Participation indirecte

Part dans les produits de Proparco : **5%**

Investissement généralement dans des fonds, de préférence régionaux et généralistes avec une importante présence locale

Déclinaisons

- structuration de fonds
- implication dans les organes de gouvernance des fonds

Exemple

En 2012 Proparco a signé avec la société de crédit-bail turque AKLease une ligne de crédit senior de 20 millions d'euros sur 7 ans dédiée au financement des projets  d'énergie propre et d'efficacité énergétique. Cela fait suite à une facilité de crédit de 15 millions d'euros consentie par Proparco à la banque AKLease en 2007 afin d'accompagner la croissance de son activité de crédit-bail auprès des PME turques. Le soutien de Proparco a permis à la banque de financer une extension d'un parc éolien.

Enjeux

- Intermédiation et entraînement du secteur privé
- Démultiplication de l'impact des financements
- Effet de levier permettant de contribuer au financement des petites et moyennes entreprises locales

Spécificités

- Les fonds d'investissement dans lesquels Proparco investit présentent des caractéristiques variées : sur un seul pays ou sur une région plus large, plurisectoriels ou non, dédiés au capital-investissement, capital-transmission ou encore au capital-développement

Définitions

Les **fonds d'investissements** (private equity) ont pour objectif d'investir dans des sociétés qu'ils ont sélectionnées selon certains critères. Ils sont le plus souvent spécialisés suivant l'objectif de leur intervention : fonds de capital-risque, fonds de capital développement, fonds de LBO qui correspondent à des stades différents de maturité de l'entreprise.

Garantie

Part dans les produits de Proparco : **1%**

Contribue principalement à soutenir la mobilisation de ressources en monnaie locale, en apportant au client une garantie de solvabilité

Déclinaisons

- emprunt obligataire
- emprunt interbancaire
- emprunt en monnaie locale
- liquidité des OPVCM, des fonds d'investissement et des fonds de mobilisation de l'épargne locale
- fonds ARIZ de l'AFD

Exemple

En 2007 Proparco, conjointement avec deux sociétés de bourses tunisiennes, a structuré un fonds commun de placement d'un montant de 40 millions de dinars tunisiens. A cette participation était ajoutée la garantie de Proparco et de la Banque de Tunisie d'une promesse d'achat (pour un montant de 51,21 millions de dinars) des parts d'un OPCVM animateur de la bourse de Tunis.



Enjeux

- Limitation des risques permettant aux entreprises d'accéder à un meilleur taux d'emprunt
- Garantie aux souscripteurs du remboursement du capital et des intérêts des emprunts

Spécificités

- Garantie de liquidité qui participe directement de l'activation des marchés financiers
- Via la Coface le risque privé est transféré au secteur public

Définitions

Les **garanties sur un emprunt** ont pour objectif de protéger le créancier contre le risque de non-remboursement de sa créance. On appelle **organisme de placement collectif en valeur mobilière** les sociétés ou fonds, principalement SICAV et FCP, dont l'activité consiste à gérer un portefeuille de titres financiers. Pour pouvoir exercer, ses sociétés doivent recevoir l'agrément de l'AMF (Autorité des marchés financiers).

Prêt bonifié

Part dans l'activité de l'AFD : **2%**

L'AFD peut bonifier les conditions financières d'un prêt lorsque le projet sous-jacent présente un caractère additionnel. La bonification, qui correspond alors au différentiel de taux entre un prêt au taux du marché et un prêt concessionnel, est alors apportée par le gouvernement français.

Déclinaisons

- un prêt à conditions bonifiées est un prêt concessionnel
- des prêts non concessionnels sont aussi accordés par l'AFD pour des projets rentables à financer
- prêts contracycliques

Exemple

En 2009 l'AFD a octroyé un prêt de 29 millions d'euros au Port Autonome de Pointe Noire dans le but d'améliorer la qualité de ses services et de lui permettre d'accueillir des navires de plus grande taille. En complément l'AFD a également consenti en 2011 une subvention de 500 000 euros au titre du Programme de Renforcement des Capacités Commerciales (PRCC) pour la facilitation des procédures de passage portuaire à Pointe Noire afin d'améliorer la compétitivité du port.



Enjeux

- Concours à long terme
- Solutions de financement innovantes adaptées au contexte géographique et économique des pays d'intervention

Spécificités

- Intervention toujours précédée d'une analyse de la subsidiarité du financement considéré
- Accord de prêts à des conditions favorables grâce la notation AA+ de Standard & Poor's (et AAA de Moody's et de Fitch)

Assistance technique

Facilité d'appui au Renforcement
des Capacités de Gouvernance
&
Fonds d'investissement de Soutien
aux Entreprises en Afrique

Contribue principalement à soutenir la mobilisation de ressources en monnaie locale, en apportant au client une garantie de solvabilité

Déclinaisons

- Le FISEA, géré par Proparco, propose cette assistance technique en complément d'une activité d'investissement en Afrique subsaharienne.
- La FRCG, gérée par l'AFD, vise à renforcer les capacités environnementales, sociales et de gouvernance de ses clients

Exemple

En 2010 Proparco via FISEA a pris une participation de 5 millions de dollars au sein de LeapFrog Financial Inclusion Fund, un fonds d'investissement spécialisé dans la micro-assurance en Afrique et en Asie. Des activités d'accompagnement technique de ce fonds ont été financées à hauteur de 250 000 euros par FISEA.



Enjeux

- Accompagnement de l'entreprise dans la définition de ses besoins
- Accompagnement dans la mise en œuvre et le suivi de la mission d'assistance technique
- Revue stratégique et mission de conseil

Spécificités

- Contribution du FISEA au cofinancement de la mission d'assistance jusqu'à hauteur de 50% de son coût global
- Financement FRCG de 50 000 euros maximum accordé à chaque mission de renforcement de capacité

III - LES ENJEUX DE L'AIDE AU SECTEUR PRIVE

Ces mécanismes de soutien au secteur privé, dont l'importance s'accroît dans le financement du développement, suscitent des questionnements, des doutes voir des inquiétudes parmi les organisations de la société civile³⁷. Certaines ONG ont donc initié une réflexion sur le rôle des entreprises dans le développement. La première conclusion qui en ressort est qu'il s'agit d'un sujet très controversé, loin de faire l'unanimité au sein de la société civile. Certains considèrent qu'il n'est pas possible de se passer des acteurs privés pour aider les pays du Sud. D'autres estiment que la recherche du profit est incompatible avec l'objectif de réduction de la pauvreté.

Néanmoins, la majorité des ONG ne nie pas la contribution que sur le papier, le secteur privé peut apporter au développement. Certaines affirment que dans le cadre d'une gouvernance internationale règlementée, les entreprises pourraient devenir des alliés du développement, apporter des ressources financières additionnelles et donner vie à des projets qui n'auraient pas pu voir le jour sans leur participation³⁸. Cependant, les ONG s'accordent sur un point central : les entreprises peuvent devenir des acteurs du développement à la condition que leurs activités soient régulées par les pouvoirs publics et que le soutien au secteur privé local soit privilégié, notamment aux petites et moyennes entreprises. Autrement dit, les donateurs doivent imposer un cadre réglementaire contraignant pour s'assurer que les entreprises bénéficiaires participent à la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement.

Or, cette implication du politique fait aujourd'hui en partie défaut. Les ONG considèrent que le champ de liberté laissé aux IFD et aux entreprises est trop vaste pour que ces acteurs assument pleinement leurs responsabilités dans l'aide au développement. Elles formulent ainsi une série de critiques à l'encontre du système actuel. Le CCFD-Terre solidaire explique ainsi : « L'appui au secteur privé peut générer des emplois ou favoriser la création d'infrastructures nécessaires au pays du Sud mais a aussi des effets pervers. Il conduit à une forte déréglementation, qui peut porter atteinte à la protection juridique des personnes. Il est souvent centré sur l'exploitation et l'exportation de ressources au moindre coût, au détriment du développement durable du territoire. Enfin, sa contribution fiscale au budget des Etats du Sud est souvent faible. »³⁹

Ainsi, les ONG remettent en cause l'argumentaire officiel des donateurs en s'intéressant à l'impact sur le terrain de l'aide au secteur privé. Celle-ci est en effet principalement destinée aux multinationales des pays riches et privilégie la rentabilité financière au développement. En outre, la réglementation encadrant l'appui aux entreprises est insuffisante, dans les PED comme dans les pays riches. Les mécanismes actuels sont trop opaques et cela interroge la redevabilité des acteurs de l'aide.

³⁷ Les ONG montrent un grand intérêt pour cette thématique : le réseau européen des ONG sur la dette et le développement Eurodad a publié deux rapports sur le rôle du secteur privé dans le développement, la confédération européenne d'ONG CONCORD s'est dotée d'un groupe de travail sur le secteur privé et Coordination SUD a défini le secteur privé comme un sujet important pour ses perspectives stratégiques 2014-2016

³⁸ Les affirmations de cette partie sont issues d'entretiens réalisés par Coordination SUD avec plusieurs associations françaises, notamment Action Contre la Faim, CCFD-Terre solidaire, Les Amis de la Terre, ONE France, Oxfam France, Secours Catholique, Sherpa et WWF

³⁹ Catherine Gaudard, Encadrer le secteur privé pour une contribution réelle au développement, Contribution du CCFD-Terre Solidaire aux Assises du développement et de la solidarité internationale, 2013

A - Les entreprises des pays riches : principales bénéficiaires de l'aide

L'aide au secteur privé est aujourd'hui largement liée aux intérêts économiques et commerciaux des pays riches. Les principaux bénéficiaires en sont donc les grandes firmes internationales, alors que le développement des pays pauvres nécessite de soutenir d'abord leur tissu de PME locales. Selon l'OCDE, « l'aide liée désigne les dons ou prêts du secteur public pour lesquels les marchés sont limités à des entreprises du pays donateur ou d'un petit groupe de pays. L'aide liée empêche donc souvent les pays bénéficiaires d'utiliser de façon optimale les fonds alloués pour l'achat de services, de biens ou de travaux »⁴⁰.

C'est pourquoi l'OCDE a encouragé les Etats donateurs à délier leur aide, avec un certain succès. Entre 2001 et 2008, l'aide bilatérale non liée est progressivement passée de 46% à 82%⁴¹. Cependant, l'OCDE reconnaît que « si les progrès réalisés sont très sensibles, les donateurs peuvent faire davantage »⁴². Et pour cause : la moitié du montant de l'aide est encore allouée à des entreprises des pays donateurs, limitant très sérieusement l'impact sur le développement⁴³.

1 - L'aide au secteur privé est liée aux intérêts économiques des donateurs

La France signe son premier accord d'aide liée en Afrique subsaharienne

Depuis 2001, l'aide publique au développement des pays de l'OCDE est théoriquement déliée, c'est-à-dire qu'elle ne doit pas être conditionnée à l'attribution du marché à une entreprise du pays bailleur. Cependant, le mécanisme Réserve des pays émergents (RPE) constitue une exception à cette règle : les pays donateurs sont autorisés à lier leur aide dans une vingtaine de pays éligibles selon des critères de revenus fixés par l'OCDE. C'est en utilisant ce mécanisme RPE que la France a signé en novembre 2012 un accord d'aide liée avec le Kenya. L'Etat français a proposé un prêt concessionnel de 7 millions d'euros pour équiper trois parcs nationaux avec du matériel de radio-télécommunications. Cette opération a été conditionnée à l'obligation de réserver 70% du marché à des entreprises françaises. Ainsi, plus que de l'aide au développement, il s'agit pour la France d'implanter ses entreprises au Kenya, une zone économique africaine particulièrement dynamique.

Source : Romandie.com

Les efforts réalisés par les pays du Nord pour ouvrir à la concurrence leurs marchés financés par l'APD sont très louables. Mais ils demeurent insuffisants. En 2012, 50% de l'aide au secteur privé a bénéficié à des entreprises des pays « riches », et 40% des bénéficiaires sont des multinationales très bien cotées sur les marchés financiers⁴⁴. Si les Etats donateurs persistent à allouer en priorité l'aide au développement à leurs entreprises, en dépit des recommandations de l'OCDE, c'est parce qu'ils entendent défendre leurs intérêts dans la mondialisation. La solidarité internationale n'est pas envisagée uniquement comme un moyen de réduire la pauvreté mais aussi comme un instrument de la politique économique.

Ce positionnement peut être institutionnalisé. Ainsi, les Etats-Unis lient officiellement un tiers de leur aide à leurs intérêts commerciaux. De même, l'Allemagne, dans le cadre de son programme de développement de l'APD, de réserve l'attribution de partenariats publics-privés aux entreprises nationales.

⁴⁰ OCDE, Le déliement de l'aide : le droit de choisir, 2013

⁴¹ OCDE, Untying aid: is it working?, 2009

⁴² OCDE, Le déliement de l'aide : le droit de choisir, 2013

⁴³ Eurodad, Comment mieux dépenser l'aide, 2011

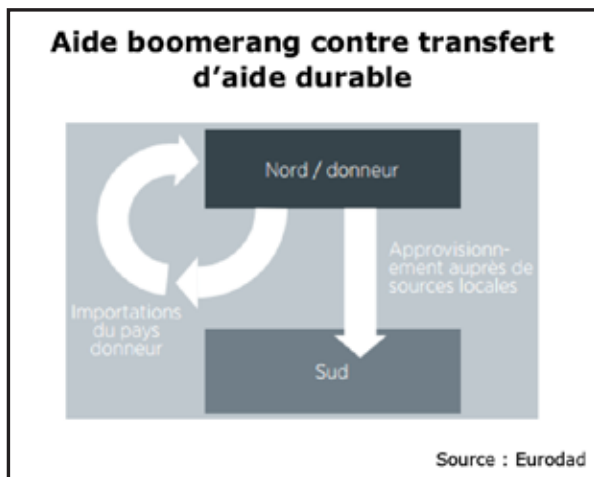
⁴⁴ Eurodad, Private profit for public good?, 2012

Mais il est parfois moins assumé. En France par exemple, l'AFD a adopté le principe de l'aide déliée : sa base de fournisseurs est théoriquement ouverte à tous, y compris aux entreprises du Sud. Mais en pratique, la banque de développement française s'assure que ses prêts sont octroyés à des entreprises nationales. L'ancien directeur de l'AFD Dov Zerah expliquait ainsi : « nous veillons à soutenir des secteurs dans lesquels il existe une excellence française, afin que nos entreprises gagnent les appels d'offre »⁴⁵. Par ailleurs, lorsque l'aide est véritablement déliée, elle finit le plus souvent par alimenter le budget des firmes basées dans les pays donateurs. En effet, répondre aux appels d'offre des banques de développement nécessite d'être doté d'une solide capacité financière et administrative, qui fait défaut aux petites entreprises du Sud. Ainsi, environ deux tiers des contrats d'aide sont remportés par de puissantes multinationales.

Les donateurs conçoivent donc l'aide au secteur privé comme un moyen pour leurs entreprises de conquérir des marchés à l'étranger. Cette volonté d'expansion trouve une traduction économique très concrète sur le terrain. Par exemple, les réseaux d'électricité ivoiriens, gabonais, maliens ou encore togolais sont majoritairement dominés par cinq grandes multinationales du Nord : Suez, Saur, Veolia, Thames Water et Agbar. Il s'agirait là d'un véritable dévoiement de l'APD : l'aide au développement serait devenue un prétexte de la diplomatie économique, et l'objectif de réduction de la pauvreté serait perdu de vue. Cette opinion est ainsi partagée par le Groupe de recherche pour une stratégie économique alternative : « si le but est de laisser le champ libre à nos entreprises pour conquérir les marchés, et en tirer des bénéfices importants, on est en droit de se demander s'il s'agit toujours d'aide et de développement »⁴⁶.

2 - L'impact limité de l'aide liée sur le développement

L'aide liée est une aide « boomerang » sans externalité positive pour les PED



L'aide liée implique que les ressources publiques ne quittent jamais le pays donateur : l'entreprise soutenue reste implantée sur son territoire ou délocalise son activité uniquement dans le cadre de la réalisation du projet à l'étranger. C'est pourquoi on parle d'aide « boomerang » : elle échappe au pays censé en être le bénéficiaire. Les populations pauvres peuvent profiter des biens ou des services achetés à l'extérieur, mais sont privées des externalités positives liées à l'aide, telles que l'accès à l'emploi ou l'acquisition de nouvelles compétences.

L'aide liée ne répond pas aux objectifs de développement du pays bénéficiaire

L'aide liée place les décisions d'investissement entre les mains des donateurs, sans forcément tenir compte des besoins réels des populations locales. Cela est particulièrement vrai pour les partenariats publics-privés : le plus souvent, les bailleurs passent un contrat avec une entreprise pour réaliser un projet prédéterminé et sans consulter les citoyens touchés. Ce travers peut déboucher sur l'acquisition de biens inadaptés ou de services défaillants, qui ne correspondent pas aux attentes du PED. Par exemple, la construction du barrage Gilgel Gibe II en Ethiopie est un cas typique des lacunes de l'aide liée. Ce projet fut conçu par le gouvernement italien pour une

⁴⁵ Dov Zerah, Les politiques de développement et les entreprises, intervention en table ronde lors des Rencontres Quai d'Orsay Entreprises, 9 avril 2013

⁴⁶ Romain Gelin, Aides liées, secteur privé et « développement », Groupe de recherche pour une stratégie économique alternative, 2012

entreprise italienne, sans considérer les priorités de développement de l’Ethiopie et sans écouter les populations locales. Il en résulte ainsi que l’infrastructure hydraulique n’apporte rien sur le plan du développement humain (la population est déjà desservie en électricité) et provoque de graves dommages sociaux et environnementaux ⁴⁷.

Actuellement, les pratiques de passation de marché ont tendance à lier l’aide, soit formellement, soit informellement. Ainsi, seulement 25% des entreprises bénéficiaires sont domiciliées dans des pays pauvres ⁴⁸. Une politique d’aide plus efficace impliquerait au contraire de soutenir majoritairement les entreprises locales notamment en ayant recours pour les appels d’offre aux marchés publics des PED. Les PME des pays du Sud sont en effet les mieux placées pour stimuler le tissu socio-économique du pays aidé, en créant des emplois, des richesses et de nouveaux savoir-faire pour les populations démunies.



3 - L’appui au secteur privé : entre rentabilité et impacts sur le développement

L’efficacité de l’aide au secteur privé est également questionnée par la recherche du profit, à toutes les étapes du cycle des projets. En effet, les IFD ne prendraient que des « risques mesurés » ⁴⁹, tandis que les entreprises bénéficiaires exercent leur activité dans le but d’engranger le maximum de bénéfices. La contribution de l’aide publique au développement à ce processus ne risque-t-il pas, dès lors, de dévoyer son objectif, apparemment désintéressé, de réduction de la pauvreté ? Les bailleurs de fonds affirment le contraire : la privatisation de l’aide serait de nature à garantir le sérieux des projets et à responsabiliser les acteurs du Sud, tenus de rembourser les emprunts ⁵⁰.

⁴⁷ Les Amis de la Terre, Les projet Gilgel Gibe en Ethiopie, 2012

⁴⁸ Eurodad, Private profit for public good?, 2012

⁴⁹ Entretien avec Bernard Esnouf, Directeur du pilotage stratégique et de la prospective à l’AFD, 6 mai 2013

⁵⁰ Ibid.

Ce point de vue est contestable. Il apparaît en effet que la recherche du profit peut conduire à allouer l'aide à des projets qui finissent par nuire aux populations du Sud, de par leurs impacts sociaux et environnementaux négatifs.

A - Le défi des IFD : comment concilier rentabilité et développement ?

Lors de l'instruction des projets, les IFD doivent théoriquement concilier deux objectifs : la rentabilité économique et l'impact sur le développement. Or en pratique, ce second objectif apparaîtrait comme secondaire : il ne serait pris en compte uniquement lorsque « les décisions clés, l'entreprise bénéficiaire et les moyens de mise en œuvre ont déjà été déterminés »⁵¹. Ainsi, la Banque européenne d'investissement accorde une importance déterminante à la rentabilité des projets qu'elle finance. Ce poids des considérations économiques peut jouer contre l'objectif d'aide à la réduction de la pauvreté. Selon une étude indépendante évaluant les performances de la facilité d'investissement de la BEI, « dans certain cas, les projets auraient pu trouver un financement sur le marché et la banque a également eu tendance à prolonger ses prises de participation au capital des entreprises, préférant ainsi engranger les profits plutôt que réinvestir »⁵². Counter Balance dresse ainsi un bilan sévère de l'activité de la BEI hors de l'UE, en se fondant sur des études de cas de la Cour des comptes européenne : « la BEI ne sélectionne pas ses projets en fonction de leur capacité à maximiser la réduction de la pauvreté pour ceux qui en ont le plus besoin »⁵³.

Les recherches de l'économiste Camilo Tovar donnent une résonance concrète à ces critiques. Après avoir analysé quatre projets de la facilité d'investissement de la BEI pour les pays d'Amérique latine (LAIF), l'universitaire démontre qu'un seul a été mis en œuvre dans l'objectif de réduire la pauvreté⁵⁴. Finalement, conditionnées par l'exigence de rentabilité, les IFD se contenteraient de suivre les tendances du marché. Le CCFD-Terre solidaire explique ainsi que « les fonds publics sont apportés dans des projets jugés rentables et bénéficient à des entreprises vers lesquelles les banques commerciales se tournent spontanément »⁵⁵.

Le mixage prêt-dons contribue-t-il efficacement au développement ?

Le mixage prêts-dons (blending) soulève des doutes au sein des organisations de la société civile, formulés notamment par le réseau Eurodad :

- Le blending risque de diluer l'APD dans un montage financier qui vise la rentabilité financière plutôt que l'impact sur le développement
- Les banques de développement risquent d'être soumises à la pression des Etats pour lier l'aide issue du blending
- Les prêts bonifiés accordés à des intermédiaires financiers ne sont pas suffisamment transparents, malgré la part de ressources publiques engagées.

Source : Eurodad

⁵¹ Ibid.

⁵² Analysis for Economic Decisions, Évaluation à mi-parcours des opérations de la Facilité d'investissement et sur ressources propres de la BEI dans les pays ACP et les PTOM, Rapport pour la Commission européenne, 2010

⁵³ Counter Balance, Dans l'intérêt des multinationales plus que du développement : pourquoi l'action de la BEI hors de l'UE est un échec ?, 2010

⁵⁴ Camilo Tovar, LAIF, aide au développement ou rentabilité des investissements ?, 2013

⁵⁵ Mathilde Dupré, Aide au développement : de la nécessité de repenser la notion d'effet levier, Contribution du CCFD-Terre Solidaire aux Assises du développement et de la solidarité internationale, 2013

B - La gestion de l'aide par les entreprises bénéficiaires

La privatisation de l'aide au développement

Les donateurs font confiance au secteur privé pour contribuer au développement. D'une part, les ressources publiques qu'ils allouent aux entreprises impliquent qu'ils acceptent de déléguer leur mandat politique (réduire la pauvreté) aux acteurs privés (le plus souvent des banques commerciales et des multinationales). D'autre part, les pays bénéficiaires n'exercent qu'un faible contrôle sur les entreprises aidées : ils sont engagés dans une démarche d'amélioration du climat des affaires et abaissent donc les contraintes réglementaires des Etats. Dans ces conditions, quel est l'impact des entreprises bénéficiaires, dont la nature est de maximiser le profit, sur le développement ?

La responsabilité sociale et environnementale des entreprises

A travers les contrats d'aide et les partenariats publics-privés, les entreprises telles que Veolia ou Suez se voient confier la gestion de services essentiels : acheminement de l'eau potable, approvisionnement en électricité, construction de routes, etc. Lorsque ces services sont publics, ils profitent à l'ensemble de la population : l'Etat les subventionne afin que les ressources de base soient accessibles à tous et à un prix abordable. Mais la recherche de l'intérêt général est remise en cause par la privatisation de ces services. En effet, les entreprises recherchent la rentabilité, ce qui peut conduire à une augmentation des prix et à l'accroissement des inégalités entre les territoires. Les populations pauvres risquent alors de ne plus avoir accès à l'eau ou à l'électricité.

La privatisation du service de l'eau à Cochabamba en Bolivie

Jusqu'en 1999, la gestion de l'eau dans la ville de Cochabamba était confiée au Service municipal de l'eau potable et de l'assainissement (SEMAPA). Mais la Banque mondiale, ensuite relayée par la Banque allemande de développement, ont décidé de privatiser ce service en faveur de l'entreprise américaine Bechtel. Cette compagnie privée, cherchant à maximiser son taux de profit, a augmenté les tarifs de l'eau et a exproprié les petits réseaux d'eau gérés par les communautés locales.

Cette opération fut considérée comme une véritable injustice par les citoyens boliviens : des groupes de la société civile, des syndicats, des paysans irrigants et des comités de l'eau se sont alors réunis pour former la Coalition pour l'eau et la vie. Ce mouvement a finalement obtenu gain de cause : la gestion du service d'eau est aujourd'hui de nouveau entre les mains de la SEMAPA.

Source : Reclaiming Public Water, Cochabamba, Bolivie : Partenariat public-populaire après la « guerre de l'eau », 2005

Les entreprises s'engagent-elles dans une démarche RSE ?

Les Nations Unies ont lancé en 2000 l'initiative du Pacte mondial, une stratégie globale invitant les entreprises à appliquer dans leur sphère d'influence un ensemble de valeurs fondamentales. Il s'agit pour le secteur privé d'exercer son activité de façon responsable : respect des droits humains, des normes du travail, de l'environnement et de la lutte anti-corruption. Les entreprises bénéficiaires de l'aide, parce qu'elles se voient attribuer une mission de développement, devraient être les premières à s'engager dans le Pacte mondial. Ainsi, le ministre français chargé du développement Pascal Canfin, considère que les entreprises appuyées par l'AFD sont tenues d'être exemplaires en matière de RSE ⁵⁶. Or, le secteur privé n'assume pas toujours ces responsabilités.

Les investissements des IFD dans le secteur agricole suscitent par exemple de vives polémiques. Dans la droite ligne de la Nouvelle Alliance ⁵⁷ - la stratégie du G8 pour garantir la sécurité alimentaire en Afrique - les banques de développement incitent les multinationales à investir dans les pays du Sud, notamment dans le secteur de l'agroalimentaire. La vision qui sous-tend cette politique est que la lutte contre la faim se gagnera grâce au système productiviste, tel qu'il a été mis en place dans les pays occidentaux. Ainsi, plusieurs IFD, dont l'AFD, soutiennent l'African Agriculture Fund (AFF) qui investit dans des grands complexes agricoles, tels que les firmes Goldtree et Feronia Inc.

La société civile dénonce les impacts sociaux et environnementaux de ce type d'entreprise. D'une part, parce qu'elles privatisent des milliers d'hectares de terre, accaparant le moyen de subsistance des paysans locaux. D'autre part, parce que ces industries destinent une grande partie de leurs produits à l'exportation, mettant en péril la sécurité alimentaire des PED. La crédibilité des banques de développement se trouve écornée par ces impacts sociaux négatifs. L'association Survie accuse par exemple l'AFD d'être devenue une « Agence française du dépouillement foncier » ⁵⁸. Selon les ONG, une aide au développement plus pertinente consisterait à soutenir les petites exploitations paysannes en Afrique : « bien que les systèmes agricoles à grande échelle augmentent rapidement la productivité, les systèmes de production à petite échelle des pays en développement offrent les meilleures perspectives d'amélioration des moyens de subsistance » ⁵⁹.

L'accaparement de Terre par l'entreprise Veracel au Brésil

Dans le cadre de sa stratégie en Asie et en Amérique Latine (ALA), la BEI a octroyé deux prêts (pour un montant total de 110 millions de dollars) à Veracel, un Consortium finnois et brésilien du secteur agroalimentaire. Au Brésil, l'activité de Veracel a conduit à la concentration de grandes parcelles de terrain entre les mains de quelques entreprises productivistes. Le groupe a notamment acquis des titres de propriété sur 20 000 hectares de terre dans l'Etat de Bahia. Aujourd'hui, les paysans locaux protestent contre ce qu'ils considèrent comme un accaparement de leur terre. Dans huit exploitations de Veracel, des conflits ont éclaté avec les syndicats. Plus de 400 familles liées au Mouvement de lutte pour la Terre (MLT) ont par exemple occupé la zone de la Fazenda Queimadonha, où Veracel plante des eucalyptus sur 8700 hectares.

Source : Counter Balance

⁵⁶ Pascal Canfin, Le rôle du secteur privé dans le financement du développement : bilan et perspectives à l'horizon 2015, intervention lors du colloque annuel d'Epargne sans frontière, 16 avril 2013

⁵⁷ Ministère des Affaires étrangères, Action du G8 dans les domaines de la sécurité alimentaire et de la nutrition, fiche d'information, 2013

⁵⁸ Survie, AFD : agence française du dépouillement foncier, 2013

⁵⁹ Maureen Jorand, Les fausses solutions face au double défi du climat et de la sécurité alimentaire, Contribution du CCFD-Terre Solidaire aux Assises du développement et de la solidarité internationale, 2013

Le cadre RSE de la Banque Européenne d'Investissement

Comme l'explique le réseau CEE Bankwatch, « la portée, le contenu et la clarté des politiques sociales et environnementales de la BEI laissent beaucoup à désirer »⁶⁰. Certes, la BEI a renforcé son cadre RSE en 2009, mais les améliorations demeurent insuffisantes⁶¹. D'abord, parce que ce nouveau dispositif « laisse une marge d'interprétation considérable » et s'accompagne de « trop peu d'engagements contraignants clairs »⁶². Ensuite, parce qu'il repose sur un droit à négliger la société locale. En effet, la BEI admet que « certains projets peuvent avoir des impacts sociaux et environnementaux négatifs »⁶³ et assume cette position en s'obligeant à les « atténuer, les compenser ou les réparer »⁶⁴. Enfin, les évaluations d'impact de la BEI peuvent manquer de rigueur et d'impartialité. La banque délègue en effet la responsabilité d'évaluer le respect de la RSE aux entreprises bénéficiaires elles-mêmes, ce qui « crée d'inévitables conflits d'intérêts et désavantage les communautés locales »⁶⁵.

Impacts sociaux et environnementaux du barrage de Bujagali en Ouganda

Trois IFD – la Banque mondiale, la Banque africaine de développement (BAD) et la BEI – ont apporté en 2007 leur soutien à la construction du barrage Bujagali en Ouganda. Celui-ci est situé sur le cours supérieur du Nil en aval du lac Victoria. D'une part, ce projet est réalisé dans le cadre d'un partenariat public-privé entre l'État ougandais et la compagnie publique de transport d'électricité UETCL. D'autre part, la construction de l'infrastructure implique un consortium comprenant le groupe Aga Khan et World Power Holdings (filiale de Sithe Global Power, LLC), promoteur de centrales électriques aux États-Unis et sur les marchés émergents, dont l'actionnaire majoritaire est le groupe Blackstone. Dans la sélection et la mise en œuvre de ce projet, la BEI n'a pas respecté ses propres règles en matière sociale et environnementale. La banque n'a manifestement pas suffisamment évalué l'impact de ce barrage sur l'écosystème et ne s'est pas assurée que la situation des populations pauvres ne soit pas, à minima, aggravée. Sur le plan environnemental, le barrage submerge l'ensemble des rapides en cascade du fleuve, un lieu touristique majeur, que les ougandais considèrent comme une richesse nationale, et qui a pour le peuple Busoga une grande valeur culturelle et spirituelle. Le projet va notamment inonder les chutes de Bujagali qui font partie d'une réserve d'animaux sauvages, le Jinja Wildlife Sanctuary. Sur le plan social, les conditions de vie des plus pauvres se trouvent dégradées. D'abord, parce que l'électricité produite n'est accessible qu'aux franges les plus aisées de la population. Ensuite, parce que des terres agricoles fertiles sont submergées, privant les agriculteurs de leur travail et les habitants de leurs sources d'alimentation : ce sont les moyens de subsistance de 6800 personnes qui disparaissent sous les eaux. Enfin, les personnes déplacées à cause de l'installation de l'infrastructure n'ont pas bénéficié de « compensation juste et adéquate », en dépit du règlement interne de la BEI.

Les organisations de la société civile sont fortement mobilisées contre ce projet. Counter Balance, l'Association nationale des professionnels de l'environnement d'Ouganda, Sherpa et CLAI ont déposé des plaintes auprès du panel d'inspection de la Banque mondiale et de la BEI. Ces ONG veulent placer les IFD devant leurs responsabilités : le projet du barrage Bujagali ne répond pas aux objectifs de développement, n'a pas fait l'objet d'études d'impact proposant des alternatives, et a été réalisé sans consultation de la population locale.

Source : Les Amis de la Terre, Counter Balan

⁶⁰ CEE Bankwatch Network, European Investment Bank: Promoting sustainable development, "Where appropriate", 2007

⁶¹ BEI, Déclaration des principes et normes adoptés par la BEI en matière sociale et environnementale, 2009

⁶² Counter Balance, Dans l'intérêt des multinationales plus que du développement : pourquoi l'action de la BEI hors de l'UE est un échec, 2010

⁶³ Réponse de l'Unité de la société civile de la BEI aux questions de Coordination SUD, 23 avril 2013

⁶⁴ BEI, Déclaration des principes et normes adoptés par la BEI en matière sociale et environnementale, 2009

⁶⁵ Counter Balance, Dans l'intérêt des multinationales plus que du développement : pourquoi l'action de la BEI hors de l'UE est un échec, 2010

Les projets Gilgel Gibe en Ethiopie, symptomatiques des défaillances de l'appui au secteur privé

En 2005, le gouvernement éthiopien a lancé un plan hydroélectrique ambitieux pour tirer la croissance du pays. Dans ce cadre, l'Union européenne et l'Italie, au titre de leur aide au développement, ont financé les projets Gilgel Gibe I et II, des barrages hydroélectriques situés dans le Sud-Ouest de l'Ethiopie. Les promoteurs de ces imposantes infrastructures sont l'entreprise publique éthiopienne en charge du service de l'électricité (EEPCo) et la firme italienne Salini Costruttori. Cependant, chacune des étapes du cycle de projet (en particulier pour le barrage Gilgel Gibe II) témoigne des défaillances de l'aide publique au secteur privé.

D'abord, il n'y a pas eu d'appel d'offre pour ce projet. Le choix du promoteur a fait l'objet d'une négociation directe, impliquant notamment le gouvernement italien, qui, pour le plus important prêt d'APD de son histoire (soit 220 millions d'euros) tenait à lier son aide. Ensuite, la BEI n'a pas ciblé les priorités de développement du pays bénéficiaire : la construction d'un seul barrage suffisait à fournir de l'électricité à l'ensemble de la population.

Sur le plan technique, la construction de Gilgel Gibe II se heurte à de nombreuses difficultés. En Italie, des allégations de mauvaise gestion surgissent et une enquête a été ouverte par le Tribunal de Rome. L'agence de crédit à l'exportation italienne, la SACE, a même refusé de garantir le prêt national, jugé trop risqué. En outre, quelques semaines seulement après le début de la construction, le tunnel principal s'est effondré, jetant un certain discrédit sur les bailleurs.

Mais surtout, les conséquences sociales et environnementales sont désastreuses. Près d'un demi-million de personnes, la majorité appartenant à des communautés tribales éthiopiennes et kenyanes, subissent de graves préjudices. La construction des barrages détruit les exploitations agricoles locales qui bordent la rivière, mettant en péril les pêcheries et provoquant le déplacement de près de 2000 foyers. Par ailleurs, la malaria et la typhoïde se sont diffusées plus rapidement autour des barrages, qui favorisent la prolifération des moustiques. Cette détérioration des conditions de vie a tendance à aggraver les conflits tribaux latents.

A la suite de ces conséquences, la société civile s'est organisée pour lutter contre la construction de futurs barrages et venir en aide à la population de la Vallée de l'Omo. Un collectif d'ONG internationales (Counter Balance, Les Amis de la Terre, le CRBM, Friends of Lake Turkana, International Rivers, Survival international) a lancé le 23 mars 2010 une pétition contre la construction du barrage Gilgel Gibe III. Ce troisième barrage menacerait de dévaster la basse vallée de l'Omo et l'écosystème du lac Turkana, tous deux inscrits au patrimoine mondial de l'UNESCO.

Source : Counter Balance

Le cadre RSE de l'Agence française de développement

L'AFD a franchi une étape positive en se dotant d'un cadre RSE, visant à donner à ses projets un visage plus humain et plus respectueux de l'environnement. Dès 2007 une cellule d'appui environnemental et social (CAES) est créée. Cependant, selon les ONG françaises suivant l'activité de l'AFD, ce cadre est encore insuffisant. Le CCFD-Terre Solidaire estime ainsi que les conditions de respect des droits humains sont en deçà des normes proposées par les Nations unies, que les procédures existantes ne permettent pas de prévenir efficacement les impacts sociaux et environnementaux négatifs et que les exigences en matière de transparence fiscale sont trop faibles⁶⁶. Dans le cadre de sa campagne « Investissements hors jeu », il propose une analyse critique du cadre de maîtrise des risques sociaux et environnementaux du groupe AFD⁶⁷.

L'agence Vigeo, qui mesure la responsabilité sociale et environnementale des entreprises en Europe, tire les mêmes conclusions. Elle estime que le cadre RSE de l'AFD n'associe pas suffisamment les parties prenantes (bénéficiaires et ONG), et ne fait pas assez remonter des informations quantitatives concernant l'impact des projets.

⁶⁶ Catherine Gaudard, Encadrer le secteur privé pour une contribution réelle au développement, Contribution du CCFD-Terre Solidaire aux Assises du développement et de la solidarité internationale, 2013

⁶⁷ CCFD-Terre Solidaire, Investissements agricoles : sécurité alimentaire ou financière ?, 2013

Il est donc difficile de mettre en perspective les données publiées par l'AFD avec les Objectifs du millénaire pour le développement ⁶⁸.

Ces lacunes en matière de RSE peuvent s'expliquer par la vision de l'AFD, qui considère qu'elle n'est pas directement responsable des impacts de ses projets. L'AFD explique ainsi que « l'agence n'a pas les moyens de mener des études d'impacts et de s'assurer le respect de la démarche RSE : c'est à l'entreprise bénéficiaire de respecter les règles définies dans le contrat » ⁶⁹.

Il faut toutefois noter que le cadre a déjà été révisé plusieurs fois et qu'une nouvelle étape est en cours, portant sur les clauses environnementales et sociales dans les appels d'offre financés par l'AFD.

L'évaluation environnementale et sociale préalable

Au cours de la phase d'identification d'un projet, le groupe AFD procède à une analyse environnementale et sociale préalable du projet sur la base des informations recueillies auprès du maître d'ouvrage et d'une consultation des administrations et collectivités locales (le cas échéant) concernées. Cette première étape conduit à définir les grands enjeux environnementaux et sociaux induits par la mise en œuvre du projet et à faire une première identification des risques potentiels. À partir de ces informations, un classement du projet en trois catégories : A, B ou C est réalisé. C'est ce classement qui détermine la nature et l'ampleur de la suite de l'évaluation environnementale et sociale à mener. Dans un premier temps, le classement est fait d'une part pour les composantes environnementales et d'autre part pour les composantes sociales.

Le classement environnemental :

Il résulte de deux critères : le type de projet (et ses impacts potentiels sur l'environnement) et la sensibilité du milieu.

- Les projets sont classés en catégorie A lorsqu'ils risquent d'avoir des incidences fortes en matière d'environnement, irréversibles, ou difficilement réductibles sur l'environnement ;
- Les projets classés en catégorie B, correspondent à des projets dont les conséquences négatives sur l'environnement sont moins graves que pour les projets classés A, localisées, et pouvant être réduites par des actions simples ;
- Les projets classés en catégorie C correspondent à des projets qui ne présentent quasiment pas de risques environnementaux. Il s'agit en général de projets à composantes institutionnelles, sans investissements physiques.

Le classement social :

L'analyse préalable des risques sociaux listés en II.1 aboutit au classement des projets selon trois niveaux de risques :

- A - lorsque la réalisation des projets est susceptible d'induire directement et de façon significative ces risques, en particulier, dès qu'il y a présomption de trafic humain, de travail forcé, de travail et/ou d'exploitation sexuelle des enfants ;
- B - lorsque la réalisation des projets est susceptible d'induire ces risques de manière indirecte dans la zone du projet ou d'induire certains risques de moindre importance ;
- C - lorsque les risques sociaux ne sont pas significatifs.

Ce classement définira les diligences environnementales et sociales à mettre en œuvre par le bénéficiaire. La réalisation d'une étude d'impact environnemental et social (EIES) peut être demandée, ainsi que la mise en place d'un plan de gestion environnemental et social (PGES) décrivant les mesures d'atténuation à mettre en place. Un suivi est ensuite fait durant la période de réalisation du projet et une évaluation ex post permet de mesurer l'efficacité des mesures recommandées.

Source : AFD

⁶⁸ Vigeo, Reporting RSE pour l'année 2011: La vérification par un tiers, AFD, Rapport final du 19 juin 2012

⁶⁹ Entretien avec Bernard Esnouf, Directeur du pilotage stratégique et de la prospective à l'AFD, 6 mai 2013

Le cas de l'entreprise SOCAPALM et de sa responsabilité sociale et environnementale

En 2009 Proparco a souscrit pour un montant de 1,5 milliard de francs CFA à l'augmentation de capital de la SOCAPALM par introduction sur la Bourse de Douala. SOCAPALM est la plus importante exploitation d'huile de palme au Cameroun. Selon la filiale de l'AFD, cet investissement doit permettre « d'accroître la compétitivité et d'appuyer le développement d'une entreprise au rôle socio-économique fondamental pour le pays ». Cependant, sur le terrain, les impacts sociaux et environnementaux de la SOCAPALM sont dramatiques. L'association Sherpa, qui lutte contre les crimes économiques, a publié un important rapport dénonçant l'accaparement de terres et la mise à mal de l'activité des pêcheries locales. Elle souligne également que « les populations du pays ne bénéficient pas des débouchés d'emploi qu'offre la plantation ; la manière dont la société conduit ses activités altère la qualité de leur environnement et présente un risque sérieux pour leur santé ». Le CCFD développe aussi dans sa publication d'octobre 2013 sur « investissements agricoles : sécurité alimentaire ou financière ? », mentionnée plus haut, une analyse critique de l'appui de Proparco.

Source : Sherpa

B - Transparence financière et développement

1 - Le contrôle des ressources fiscales dans les pays en développement

Les prélèvements sous forme de taxes et d'impôts représentent un faible pourcentage du produit intérieur brut dans les pays en développement. Les revenus issus des ressources naturelles permettraient dans certains cas, de générer d'importantes recettes fiscales pour ces pays. Cependant, dans beaucoup de pays en développement la faiblesse des administrations fiscales rend presque impossible le prélèvement de certains impôts et diminue l'efficacité de la collecte des impôts en vigueur.

Un enjeu important est lié à la taille des entreprises multinationales et à l'étendue de leurs activités. Certaines opérations dans un pays donné peuvent représenter peu à l'échelle d'une multinationale. Pour le pays hôte en revanche, leur importance peut être considérable. De plus, les entreprises multinationales ont les capacités d'exploiter à leur avantage les lacunes des systèmes réglementaires et des différentiels de législation des pays en développement comme dans les pays riches. En l'absence de transparence comptable pays par pays, ces pratiques de contournement de l'impôt sont très difficiles à combattre.

L'entreprise Glencore et le cuivre zambien

En 2011 cinq ONG ont déposé une procédure de circonstance spécifique auprès de l'OCDE pour violation de ses principes directeurs. Celles-ci visaient les sociétés First Quantum Minerals et Glencore International, propriétaire de la société minière zambienne Mopani. Cette dernière est accusée de falsification des cours de vente du cuivre : « Mopani détournait les prix de transfert en vendant parfois à Glencore du cuivre à 25% du prix officiel défini à la bourse des métaux de Londres, l'entreprise évitant ainsi de régler 75% d'impôts sur les ventes à terme ». En 2005 la Banque européenne d'investissement a octroyé un prêt de 48 millions d'euros à Mopani pour développer ses activités et contribuer ainsi au développement de la région.

Source : Sherpa

L'étude d'Eurodad À la recherche des milliards perdus, indique qu'en matière de fiscalité les pays en développement sont directement confrontés à des pressions extérieures pour adopter des politiques qui ne servent pas toujours les intérêts de leurs citoyens les plus pauvres :

- Les conditions et les recommandations qui ont accompagné les subventions et les prêts alloués durant les dix dernières années par les organisations internationales ont souvent eu pour effet d'inciter les pays à alléger la charge fiscale des grandes entreprises au détriment des citoyens ordinaires ⁷⁰
- La concurrence fiscale pousse les Etats à diminuer leurs taux d'imposition et à offrir des exonérations et des cadeaux fiscaux (réduction ou exonération temporaire d'impôts) dans l'espoir d'attirer les investissements étrangers
- La capacité des pays en développement à négocier des contrats équitables avec les entreprises multinationales est très faible. En effet, les plus grandes d'entre elles jouissent d'une puissance et d'une influence au niveau international bien plus importante que les entreprises locales ⁷¹
- Les entreprises multinationales ne rendent pas suffisamment de comptes concernant leurs activités et les impôts qu'elles payent. Ce problème est aggravé par le déficit de coopération internationale en matière fiscale et le manque de participation (voire l'exclusion) des pays en développement au sein des différentes enceintes internationales travaillant sur les problématiques fiscales.

2 - Paradis fiscaux

Certaines entreprises déplacent artificiellement une partie de leur assiette fiscale vers des pays moins disant en matière d'impôts, notamment les paradis fiscaux. Ces derniers entretiennent le manque de transparence sur les activités des entreprises multinationales et les impôts qu'elles payent. Une part importante des filiales des grandes entreprises européennes seraient implantées dans des paradis fiscaux mais il est très difficile de connaître la quantité de bénéfices distribuée dans ces filiales. Le phénomène d'évasion fiscale pourrait représenter pour cette dernière décennie, une perte nette de 400 à 440 milliards pour les économies du Sud selon une estimation de Global Financial Integrity ⁷².

Pour Eurodad : « Les entreprises se servent de filiales implantées dans les paradis fiscaux afin de démembrer la valeur ajoutée produite, en y concentrant leurs bénéfices. Le manque d'informations disponibles rend très difficile de détecter de telles pratiques. Néanmoins, les récentes enquêtes indiquent que la publication de rapports comptables pays par pays permettrait de mettre à jour de tels montages d'évasion fiscale » ⁷³.

⁷⁰ Actionaid, Eurodad, Approaches and impacts. IFIs tax policies in developing countries, 2011

⁷¹ Duncan Green, The world's top 100 economies: 53 countries, 34 cities and 13 corporations, Oxfam International, 2011

⁷² Global Financial Integrity, Illicit Financial Flows From Developing Countries: 2001-2010, 2012

⁷³ Eurodad, À la recherche des milliards perdus ou comment la transparence financière des entreprises peut contribuer au développement, 2012

D'après l'ONG Christian Aid, l'évasion fiscale des entreprises multinationales générerait dans les pays du Sud un manque à gagner pour les Etats de 125 milliards d'euros par an, soit plus que l'aide publique au développement ⁷⁴. Selon Counter Balance : « cette évasion fiscale se concrétise principalement par des sur ou sous-facturations délibérées réalisées entre filiales, et les transferts de pertes et profits entre les entités légales pour minimiser l'exposition à l'imposition » ⁷⁵.

Le réseau « Publiez ce que vous payez » considère que les activités des institutions financières internationales sont souvent entreprises sans le consentement et la participation des populations affectées, des organisations non gouvernementales, et, dans plusieurs cas, même des organes législatifs des pays des banques emprunteuses. Malgré certains progrès, les institutions financières internationales ne publient pas toujours toutes les informations à temps pendant la conception et la mise en œuvre du projet. Ce réseau appelle les institutions financières internationales à exiger la divulgation publique des revenus et des contrats pour tous les projets d'investissement des industries extractives, du développement de crédit et des programmes d'assistance technique.

C - Redevabilité des acteurs

D'après la coalition Transparency International l'acheminement de l'aide via les entreprises peut faire l'objet de corruption. L'identification et le traitement des risques de corruption incluent l'examen des fournisseurs et l'exclusion de ceux qui sont corrompus : « des grandes banques de développement telles que la Banque mondiale excluent désormais des entreprises alors que des bailleurs bilatéraux et des organisations multilatérales comme la Commission européenne et les Nations unies ne le font toujours pas » ⁷⁶.

Les institutions financières internationales et de financement du développement semblent peu en mesure de réaliser des contrôles et des évaluations complètes de leurs investissements. D'une part, les participations de ces institutions dans certains projets peuvent n'être qu'une faible partie d'un ensemble d'importants investissements privés. Les considérations lucratives sont alors prioritairement prises en compte. D'autre part, les contrats de confidentialité régissant les relations entre les investisseurs et leurs clients compliquent les redditions de compte. Ainsi pour ces institutions peu d'informations sont disponibles concernant leurs modalités de sélection des projets, les entreprises bénéficiaires et les contributions réelles au développement.

L'accès aux informations décrivant avec précision l'utilisation de fonds publics pour soutenir le secteur privé est un enjeu crucial de l'implication de la société civile dans l'aide au développement. Si celle-ci n'a pas des moyens de contrôle suffisants il s'agit alors d'un déficit démocratique majeur auquel semblent se heurter la plupart des institutions de financement du développement. Pour permettre davantage de

⁷⁴ Christian Aid, Death and taxes: the true toll of tax dodging, 2008

⁷⁵ Counter Balance, Dans l'intérêt des multinationales plus que du développement : pourquoi l'action de la BEI hors de l'UE est un échec, 2010

⁷⁶ Transparency International, Améliorer l'efficacité de l'aide : un programme de lutte contre la corruption, 2011

transparence, la campagne mondiale « Publiez ce que vous payez » propose à ces institutions de s'impliquer dans l'initiative internationale pour la transparence de l'aide (IATI). Lancée en septembre 2008 au Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide tenu à Accra, cette initiative a pour but de rendre les informations sur les dépenses consacrées à l'aide plus faciles à obtenir, à utiliser et à comprendre. Le résultat de l'initiative serait de fournir des classifications et des définitions universelles pour les projets, afin de permettre aux citoyens, gouvernements, parlementaires et membres de la communauté du développement de connaître :

- le montant des fonds versés chaque année.
- la date à laquelle les fonds ont été, sont ou seront versés.
- la façon dont les fonds devraient être employés.

Ainsi les institutions ne devront publier leurs informations sur l'aide qu'à un seul endroit et sous un seul format, mais de nombreux utilisateurs différents pourront accéder aux informations dont ils ont besoin et les utiliser comme ils l'entendent. D'après IATI cela élargira l'accès aux informations relatives à l'aide et renforcera l'ouverture et la responsabilité : « il sera plus facile de surveiller l'efficacité de l'aide, ce qui contribuera à l'accélération de la lutte contre la pauvreté »⁷⁷.

⁷⁷ International Aid Transparency Initiative, Annual report, 2013

CONCLUSION :

Les principales préoccupations de la société civile concernant l'appui au secteur privé ont été exprimées lors d'une rencontre entre le Conseil d'administration de la BEI et plusieurs ONG, le 17 octobre 2011 ⁷⁸. Lors de ce colloque, les organisations de la société civile ont demandé aux IFD de se concentrer davantage sur l'amélioration des conditions de vie des populations locales. Pour cela, il est essentiel de délier l'aide en reléguant les intérêts économiques des donateurs au second plan. La sélection des projets doit se faire en fonction de leur capacité à répondre aux besoins les plus urgents pour réduire la pauvreté dans les PED. L'idéal est de financer des PME locales en difficulté susceptibles d'offrir emplois et revenus aux populations les plus vulnérables.

Les IFD ont également été encouragées à poursuivre leurs réformes pour responsabiliser les entreprises bénéficiaires : l'argent du contribuable ne doit plus financer des projets qui dégradent l'environnement et les conditions sociales dans les pays pauvres. Pour s'en assurer, les procédures d'évaluation et les règles de transparence devraient être renforcées à toutes les étapes du cycle de projet.

Actuellement, l'action des IFD ne reflète par une volonté d'aider les plus démunis à sortir de la pauvreté. La priorité de ces institutions est en effet d'appuyer le secteur financier, notamment des grandes banques commerciales et des fonds d'investissement privé, qui n'utilisent pas toujours, loin de là, leurs ressources dans une perspective de développement. Il est ainsi urgent que les IFD démontrent leur engagement en faveur d'une croissance pro-pauvre, et dont l'un des buts est la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement.

Les IFD sont d'ailleurs capables de s'inscrire dans une telle démarche, comme le prouve certain de leurs projets. Par exemple, la BEI a accordé un prêt de 5 millions d'euros au Fonds européen de financement solidaire pour l'Afrique (FEFISOL), un organisme de microcrédit spécialisé dans le commerce équitable. Cette opération donnera accès au crédit à des ménages ruraux pauvres, exclus du système financier traditionnel. Le FEFISOL devrait offrir ainsi à des petits producteurs actifs l'opportunité de développer leurs activités. Indirectement, ce regain de croissance pourrait favoriser la sécurité alimentaire des habitants locaux.

Ce type de projet est encore minoritaire dans le portefeuille des IFD. Mais le paradigme de la solidarité internationale évolue et nous pouvons nous diriger vers une régulation sociale et environnementale des flux privés. S'il est ciblé sur les entreprises locales, dans le cadre d'une réglementation plus stricte et d'un dialogue institutionnalisé avec la société civile du Nord comme du Sud, l'appui au secteur privé pourrait alors devenir une approche pertinente, favorable à l'émancipation des plus pauvres.

⁷⁸ BEI, Le Conseil d'administration de la BEI est attaché au dialogue avec la société civile, 2011

Afin d'aller plus loin concernant les propositions des ONG pour régler l'appui au secteur privé, nous vous conseillons les références suivantes :

- Les recommandations d'Eurodad à l'intention des IFD ⁷⁹
- Les recommandations d'Eurodad pour améliorer les pratiques de passation de marchés publics ⁸⁰
- Les recommandations de Counter Balance pour régler l'appui de la BEI au secteur privé ⁸¹
- Les recommandations du CCFD-Terre solidaire pour régler l'appui de l'AFD au secteur privé ⁸²
- Les recommandations du CCFD-Terre solidaire pour des investissements responsables pour la souveraineté alimentaire ⁸³
- Les recommandations de la campagne Publiez ce que vous payez
- Les recommandations de la Plateforme RSE pour intégrer des normes sociales et environnementales dans les contrats entre institutions financières et entreprises
- Les recommandations de la Plateforme Paradis Fiscaux et Judiciaires pour lutter contre l'évasion fiscale dans les pays pauvres.

⁷⁹ Eurodad, Private profit for public good?, 2012

⁸⁰ Eurodad, Comment mieux dépenser l'aide, 2011

⁸¹ Counter Balance, Dans l'intérêt des multinationales plus que du développement : pourquoi l'action de la BEI hors de l'UE est un échec, 2010⁷⁹ Eurodad, Private profit for public good?, 2012

⁸² Catherine Gaudard, Encadrer le secteur privé pour une contribution réelle au développement, Contribution du CCFD-Terre Solidaire aux Assises du développement et de la solidarité internationale, 2013

⁸³ CCFD-Terre solidaire, Investissements agricoles : sécurité alimentaire ou financière ?, 2013



La coordination nationale des ONG françaises de solidarité internationale

14 passage Dubail 75010 Paris
Tél. : 01 44 72 93 72 - Fax : 01 42 09 48 61
www.coordinationsud.org

Ce rapport a été réalisé
avec le soutien financier de Concord.



Les points de vue exposés
dans ce document reflètent uniquement
l'opinion de Coordination SUD.