# POUR L'INTÉRÊT PAYSAN ?

Les paysans et les paysannes sont-ils les laissés pour compte des financements mixtes publics-privés ?

www.oxfam.org

OXFAM

Pour stimuler le développement agricole dans les pays en développement, les bailleurs ont de plus en plus recours à des financements mixtes, pratique qui consiste à combiner l'aide publique au développement avec des fonds privés. Si les financements mixtes peuvent créer de nouvelles opportunités d'injection de fonds supplémentaires dans le secteur alimentaire et agricole, le postulat qu’ils sont fondamentalement bénéfiques pour le développement de l'agriculture, et qu’ils constituent un moyen efficace de financer l'agriculture familiale et paysanne, n’est à ce jour pas corroboré par des preuves. Tant que les bailleurs ne seront pas en mesure de démontrer à l'aide de données probantes le bien-fondé des financements mixtes, et en particulier leur impact et valeur ajoutée en faveur du développement, cette approche doit être adoptée avec précaution dans le domaine du développement rural. Cette prudence est d'autant plus justifiée au regard des obligations imposées aux bailleurs de contribuer à la réduction des inégalités sociales, économiques et entre hommes et femmes. L'intérêt accru manifesté pour les financements privés ne devrait pas occulter le rôle essentiel des financements publics dans la promotion d’une transformation agricole inclusive qui profite aux paysans et paysannes.

© Oxfam International Avril 2019

Ce document a été rédigé par Hanna Saarinen et Claire Godfrey. Oxfam remercie Caroline Ashley, Marc Cohen, Lies Craeynest, Hugo Hooijer, Madelon Meijer, Eric Muñoz, Rebecca Rewald, Marissa Ryan, Julie Seghers et Marita Wiggerthale pour leur assistance dans sa réalisation. Il fait partie d'une série de rapports visant à alimenter le débat public autour des questions de politique humanitaire et de développement.

Pour toute information complémentaire, veuillez contacter :
advocacy@oxfaminternational.org

Ce document est soumis aux droits d'auteur, mais peut être utilisé librement à des fins de campagne, d'éducation et de recherche moyennant mention complète de la source. Le détenteur des droits demande que toute utilisation lui soit notifiée à des fins d'évaluation. Pour copie dans toute autre circonstance, réutilisation dans d'autres publications, traduction ou adaptation, une permission doit être accordée et des frais peuvent être demandés. Courriel : policyandpractice@oxfam.org.uk.

Les informations contenues dans ce document étaient correctes au moment de la mise sous presse.

Publié par Oxfam GB pour Oxfam International sous
l'ISBN 978-1-78748-467-2 en avril 2019. DOI: 10.21201/2019.4320
Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, Royaume-Uni.

Photo de couverture : Le programme CRAFS (Agriculture et système alimentaire résilients au changement climatique) au Ghana adopte une approche globale pour aider les familles à lutter contre la pauvreté à de multiples niveaux, notamment par des mesures ciblées d'autonomisation des agricultrices. Photo : Nana Kofi Acquah/Oxfam, Ghana 2017

# 1 INTRODUCTION

Pour tenter de répondre aux défaillances du système alimentaire, des investissements colossaux doivent être consacrés à l'agriculture. Face à cela, et comme solution partielle au manque considérable de fonds pour réaliser les Objectifs de développement durable (ODD), de nombreux bailleurs se tournent vers des financements mixtes publics-privés ou ont recours à des fonds publics (par ex. l'aide publique au développement (APD)) comme moyen de réduire les risques ou de stimuler les investissements privés. Les investissements privés peuvent avoir un impact positif dans l'agriculture, surtout quand les paysans et paysannes sont inscrits au cœur de ces stratégies. Les productrices et producteurs familiaux sont des acteurs du secteur privé dans la mesure où la plupart d'entre eux opèrent, de près ou de loin, sur les marchés. Ensemble, ils sont aussi les plus gros investisseurs dans l'agriculture dans le monde en développement.

Le fait que les bailleurs se mobilisent enfin pour encourager les investissements dans l'agriculture est un signe positif, dans la mesure où l'accès limité au financement pour les agricultrices et agriculteurs familiaux est perçu comme un obstacle fondamental à la transformation du secteur. Dans ce contexte, le déploiement de financements mixtes publics-privés dans les programmes de développement agricole peut jouer un rôle important pour débloquer des fonds qui ne seraient autrement pas mis à la disposition des producteurs et des entreprises agricoles, renforçant ainsi les moyens de subsistance locaux et favorisant les innovations dans les chaînes de valeur. Néanmoins, ce type de financements n'est pas sans présenter des risques, d'où la nécessité de mettre en place les conditions propices et des garanties pour veiller à ce qu'ils bénéficient aux agricultrices et agriculteurs familiaux et profitent au développement.

La présomption de la part des bailleurs quant au mérite du mixage risque d'entraîner le recours accru à l'APD et à d'autres fonds publics pour mobiliser des investissements privés dans l'agriculture. Or force est de constater que les preuves tangibles de l'efficacité des financements mixtes publics-privés dans l'agriculture, et de leurs résultats concrets, restent limitées. En d'autres termes, la version des faits avancée au niveau politique prend le pas sur les conclusions ressortant des recherches et des éléments d'appréciation disponibles. Les bailleurs ont tôt fait de supposer que l'utilisation de fonds d'APD pour inciter les acteurs privés à investir dans le développement ou à aligner leurs actions sur des objectifs de développement (par « secteur privé », on entend ici les partenaires externes ou les entreprises partenaires, non pas les petits producteurs) permettra de créer de la valeur ajoutée en augmentant les financements, dont l'ampleur et la portée de l'impact dépasseront celles offertes par d'autres partenaires de développement potentiels. Pourtant, les postulats des bailleurs ne sont pas toujours corroborés par les éléments de preuve disponibles. Tout partenariat avec le secteur privé ne devrait être une option privilégiée que si celui-ci est manifestement propice au bien commun et s'il crée de l'additionnalité. L'expérience passée des partenariats public-privé (PPP) dans le secteur de l'agriculture montre qu'ils ont souvent des résultats discutables.[1]

L'économie rurale dans les pays en développement est composée d'une multitude de différents segments de producteurs. Les agricultrices et agriculteurs familiaux forment un groupe hétérogène d'un pays et d'une région à l'autre et ils interviennent dans des marchés très divers. À l'échelle mondiale, plus de 80 % des agricultrices et agriculteurs familiaux opèrent dans les marchés alimentaires locaux et nationaux ;[2] la majorité d'entre eux agissent en dehors de structures de marché « modernes » et ne sont pas en mesure de participer facilement (ou ne le souhaitent pas) à des chaînes de valeur formelles. Les efforts visant à

amener les productrices et producteurs familiaux à avoir des relations commerciales « inclusives » avec des acteurs du secteur privé doivent donc s'accompagner d'une reconnaissance des différents échelons du monde rural et de la diversité des besoins et des aspirations des petits producteurs.[3]

Pour autant, prenant acte de la contribution potentielle que les investissements privés peuvent apporter à la transformation inclusive de l'agriculture, à condition d'être faits correctement et en ayant de solides garanties en place, Oxfam a réalisé des recherches afin de cerner les politiques et les systèmes nécessaires pour faire en sorte que, a minima, les financements mixtes publics-privés ne causent pas de tort et que, dans la pratique, ils jouent un rôle positif pour les petits producteurs. La recherche documentaire entreprise pour cette étude analyse le recours aux financements mixtes publics-privés par trois grands bailleurs : l'Union européenne (UE), les Pays-Bas et les États-Unis, dans des programmes qui ciblent l'agriculture familiale et paysanne. Pour cela, elle a comporté l'examen de documents d'information, de rapports, d'évaluations, de statistiques et d'autres documents de fond et a donné lieu à des entretiens avec des experts et des fonctionnaires d'organismes bailleurs, d'institutions de financement du développement (IFD) et d'autres organisations concernées[4]. Le présent document résume les résultats de ces travaux de recherche, à partir desquels plusieurs recommandations essentielles sont formulées.

La recherche a adopté un cadre analytique mis au point par Oxfam pour évaluer les partenariats entre le secteur privé et les bailleurs. Elle s'est penchée notamment sur les performances des programmes de financements mixtes dans l'accomplissement de leurs objectifs de développement, sur les démonstrations d'additionnalité en matière financière et d'impact sur le développement, sur les principes de l'efficacité de l'aide et du développement, sur les normes juridiques et volontaires internationales ainsi que sur les cadres (ou processus) d'analyse et de maîtrise des risques. Les sections qui suivent résument le phénomène des financements mixtes publics-privés et de leur utilisation et en évaluent l'efficacité dans les programmes agricoles.

# 2 RÉPONDRE AUX BESOINS DE FINANCEMENT DANS LE DÉVELOPPEMENT DE L'AGRICULTURE FAMILIALE ET PAYSANNE

Au niveau actuel des investissements (publics et privés) dans les secteurs pertinents pour les ODD, les pays en développement accusent un déficit de financement annuel de 2 500 milliards de dollars. Dans les domaines de l'agriculture et de la sécurité alimentaire, le déficit d'investissements pour 2015-2030 est estimé à 260 milliards de dollars par an.[5] Il reste beaucoup à faire pour combler ce fossé et les investissements à la fois privés et publics de la part de pays partenaires et de bailleurs ont un rôle à jouer. De nombreuses régions du monde sont confrontées à une situation de crise alimentaire,[6] le nombre de personnes en situation d'insécurité alimentaire est croissant[7] et la pauvreté rurale demeure endémique. Or l'histoire montre que les investissements dans l'agriculture constituent invariablement « l'étincelle qui enflamme la croissance », indispensable pour l'essor des économies en développement.[8] À condition d'être faits dans les règles, des investissements ciblant l'agriculture familiale et paysanne constituent un moyen de renforcer la résilience pour lutter contre les vulnérabilités, de stimuler les revenus pour aider les populations rurales à échapper à la pauvreté et d'accroître la disponibilité des denrées alimentaires dans les foyers de famine. Des investissements agricoles sensibles aux inégalités femmes-hommes sont tout particulièrement importants, dans la mesure où les femmes représentent en moyenne 43 % de la main-d'œuvre agricole dans les pays en développement, et jusqu'à 50 % de celle-ci dans certaines régions d'Asie de l'Est et du Sud-Est et en Afrique subsaharienne.[9] Un avantage potentiel des financements mixtes tient à la possibilité donnée aux bailleurs d'encourager (au minimum) ou d'exiger (au maximum) que les investissements privés prévoient des objectifs d'égalité femmes-hommes et tiennent compte des questions de genre. Pour cela, il faudrait toutefois que les bailleurs aient des politiques fortes concernant les questions de genre, ainsi que les moyens et la volonté de contrôler la manière dont les acteurs du secteur privé intègrent cette perspective dans leurs programmes.

Selon le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, au cours des 10 dernières années, les dépenses d'APD consacrées à l'agriculture et à la pêche n'ont jamais dépassé 5 milliards de dollars au cours d'une année donnée, soit seulement 5 à 7 % du total de l'APD mondiale chaque année.[10] Cela contraste avec les années 1980, quand à la fois les montants absolus et la part de l'APD consacrée à l'agriculture étaient plus importants.[11] Les études d'Oxfam portant sur le soutien apporté par l'UE à l'agriculture familiale et paysanne entre 2007 et 2015 ont révélé que moins d'un quart de l'aide pour l'agriculture vise explicitement les petits producteurs et que ceux-ci ne constituaient le principal objectif que dans 20 % des projets de développement de l'UE axés sur l'agriculture, tandis que seulement 2 à 3 % des fonds de l'UE sont consacrés à la promotion de l'égalité femmes-hommes dans l'agriculture.[12] Et ceci en dépit du fait que l'égalité femmes-hommes représente un engagement de longue date de l'UE et que les agricultrices et agriculteurs familiaux sont au cœur de sa politique-cadre sur la sécurité alimentaire.[13] Une autre analyse a révélé que, dans cinq pays, le soutien apporté aux agricultrices par les pays et les bailleurs dans les domaines de l'agriculture et de l'adaptation au changement climatique est inadéquat et manque de pertinence.[14] Les gouvernements de nombreux pays en développement ont

quant à eux systématiquement sous-investi dans l'agriculture. Par exemple, en 2013 les pays d'Afrique subsaharienne ont consacré en moyenne 5 % de leur budget national au secteur de l'agriculture (quoique avec des écarts importants) : cela ne représentait que la moitié de la part de 10 % que les pays s'étaient engagés à dépenser lors du sommet de l'Union africaine (UA) de Maputo en 2003, engagement qu'ils ont réitéré lors du sommet de Malabo en 2014.[15] L'intérêt accru accordé aux financements mixtes publics-privés doit donc être appréhendé dans un contexte où le plein potentiel et les pleins avantages du financement public de l'agriculture et de la sécurité alimentaire sont loin d'être atteints.

## QU'ENTEND-ON PAR FINANCEMENTS MIXTES PUBLICS-PRIVÉS ET COMMENT SONT-ILS UTILISÉS ?

Dans leur sens le plus large, on peut définir les financements mixtes comme l'utilisation de fonds publics ou philanthropiques afin d'attirer des investissements supplémentaires de la part d'acteurs du secteur privé pour des projets de développement.[16] Cependant, le présent document s'intéresse plus particulièrement à l'utilisation de fonds publics, en particulier de l'aide publique au développement (APD), comme moyen d'inciter des investissements privés dans l'agriculture. Dans ce sens, on peut définir les financements mixtes publics-privés comme des subventions publiques utilisées pour encourager les investissements privés dans les pays partenaires. Selon le CAD de l'OCDE, les financements mixtes sont « le recours stratégique aux financements du développement en vue de mobiliser des fonds supplémentaires pour réaliser les ODD dans les pays en développement ».[17] Les financements mixtes publics-privés sont destinés à attirer des financements supplémentaires et à renforcer les impacts sur le développement de la part d'acteurs du secteur privé qui n'auraient pas investi sans l'incitation de cette subvention publique.[18] En règle générale, les conditions d'apport de contributions publiques et privées diffèrent les unes des autres, avec des fonds publics assortis de conditions favorables servant de subvention aux investissements privés commerciaux.

L'additionnalité constitue la caractéristique essentielle et obligatoire des financements mixtes publics-privés. Le concept « d'additionnalité en termes de développement » suppose que la mobilisation de financements privés favorise des impacts plus rapides, plus marqués ou meilleurs en faveur du développement que ceux que le secteur public ou le secteur privé serait en mesure de réaliser en faisant cavalier seul.[19] Les bailleurs doivent aussi démontrer l' « additionnalité financière » qu'ils apportent, ce qui fait référence au transfert de fonds publics (l'APD par exemple) à une entité qui n'est pas en mesure « d'obtenir des financements auprès des marchés de capitaux privés locaux internationaux à des conditions ou dans des quantités similaires sans soutien officiel, ou si elle mobilise des investissements auprès du secteur privé qui autrement n'auraient pas eu lieu. »[20]

L'additionnalité est un concept controversé quant à son impact tant du point de vue du financement que du développement, qu'il est difficile de mesurer. En l'absence d'éléments contrefactuels, il est difficile de démontrer que sans l'incitation du secteur public, des projets n'auraient jamais vu le jour, ou pas à cette envergure, ou dans les mêmes délais ou en ayant le même degré d'impact. Il n'existe pour l'heure aucune méthodologie commune ni de critères convenus permettant de déterminer avec suffisamment de certitude si les contributions publiques subventionnent inutilement le secteur privé et, ce faisant, supplantent d'autres acteurs qui auraient pu apporter les financements nécessaires. Il n'en reste pas moins qu'il est important que les bailleurs trouvent un moyen de démontrer l'additionnalité : en effet, des bases factuelles solides sont nécessaires pour mieux comprendre les avantages comparatifs que les financements mixtes pourraient avoir par rapport à d'autres

formes de financement du développement. Si elles ne démontrent pas leur additionnalité, les incitations de l'aide publique au développement s'assimilent à des subventions qui faussent le marché, en évinçant des investisseurs privés et publics et en altérant les marchés locaux. Si les financements mixtes venaient à être utilisés pour subventionner de grandes entreprises, qu'elles soient locales ou internationales, l'impact serait particulièrement préjudiciable pour les micro, petites et moyennes entreprises (MPME).

## L'AMPLEUR ET LA PORTÉE DES FINANCEMENTS MIXTES PUBLICS-PRIVÉS DANS L'AGRICULTURE

Pour le moment, en raison de la mauvaise qualité et de la disponibilité limitée des données, il est difficile de déterminer quelle partie de l'APD est consacrée à l'appui de financements mixtes publics-privés et où elle est utilisée. La majorité des données qui existent ne sont pas accessibles au public ou ne sont pas facilement comparables. Les chiffres actuels indiquent que les financements mixtes publics-privés ne représenteraient que 1 % du total de l'aide publique au développement.[21]

Les investissements privés mobilisés par des financements mixtes représentent moins de 1 % des flux financiers dévolus aux pays en développement, bien moins que les contributions provenant d'autres canaux tels que la dette envers les banques, l'investissement direct étranger, les transferts de fonds et l'aide publique au développement. Selon les données limitées disponibles, le montant des investissements privés consacrés à l'agriculture, à la sylviculture et à la pêche mobilisés par des financements mixtes est actuellement modeste, s'élevant à un total estimé d'environ 1,5 milliard de dollars entre 2012 et 2014. Près de la moitié (700 millions de dollars de ce 1,5 milliard de dollars) provenait des États-Unis.[22]

Il est difficile de calculer le montant exact de l'aide et des investissements privés mobilisés en raison du manque de données complètes et utilisables concernant les partenariats conclus entre les bailleurs et le secteur privé. Les définitions ambiguës et contradictoires du mixage dans l'ensemble de la communauté des bailleurs ne font que compliquer la donne. De surcroît, les règles actuelles du CAD définissant l'éligibilité en APD des « instruments du secteur privé » (ISP) sont larges et manquent de critères et de garanties clairs pour faire en sorte de ne pas compter des opérations de marché dans l'APD, qui offre une grande latitude aux bailleurs d'interpréter ce qui peut être compté comme APD.

Toutefois, on peut s'attendre à la hausse continue des fonds affectés aux financements mixtes publics-privés. Ainsi, pour le prochain cadre financier pluriannuel (CFP) de l'Union européenne pour 2021-27,[23] la Commission européenne propose d'augmenter sensiblement la coopération avec le secteur privé pour l'aide au développement, notamment en ayant recours aux financements mixtes. Les garanties et les facilités de mixage de l'UE (qui ne sont pas toutes des financements mixtes publics-privés) représentent 4,1 milliards d'euros dans l'actuel cadre financier pluriannuel (2014-20) et il y a lieu de penser qu'elles pourraient augmenter pour atteindre 15 milliards d'euros dans le prochain CFP. Il est difficile de déterminer quelle partie du budget sera affectée spécifiquement aux financements mixtes publics-privés.

Aux Pays-Bas, le montant de l'APD dévolu aux instruments du secteur privé (ISP) dans le budget en 2018 s'élevait à 406 millions d'euros.[24] Selon le ministre du Commerce extérieur et de la coopération au développement, près de la moitié de ces fonds (190 millions d'euros) a été allouée au secteur privé néerlandais, à la fois à des petites et moyennes entreprises (PME) et à des multinationales.[25] Ce soutien comprend des prêts, des crédits à l'exportation,

des financements mezzanines et des subventions. Le programme ISP néerlandais, qui est présenté comme faisant partie intégrante du budget de la coopération au développement, est passé de 4 % du total en 2010 à environ 11 % en 2017.[26] Sans pour autant en connaître le montant exact, ces fonds ont pour une grande part été mis à disposition par le mixage d'APD et des financements privés. Le Dutch Good Growth Fund (DGGF) est un exemple notoire d'une telle facilité de mixage.[27]

Du fait de la piètre qualité des données sur les dépenses d'APD mixée à des financements privés, il est difficile de déterminer si cela entraîne un coût d'opportunité (et si oui, de quelle ampleur) pour d'autres priorités de dépenses dans l'agriculture, l'éducation, la santé, les droits humains ou la bonne gouvernance. Si les bailleurs n'augmentent pas leurs budgets d'aide globaux au moins au même rythme que celui auquel ils augmentent l'APD pour mobiliser des financements mixtes, il y a de fortes chances que les dépenses au titre de l'APD accusent une perte nette dans d'autres domaines. Par ailleurs, les chiffres montrent que les financements mixtes sont davantage investis dans les pays à revenu intermédiaire que dans les pays les moins avancés (PMA), ce qui, si la tendance se poursuit, aura pour effet de priver les pays les plus pauvres d'autres fonds publics concessionnels. Entre 2012 et 2015, 77 % des fonds mobilisés ont été consacrés à des projets dans des pays à revenu élevé ou à revenu intermédiaire inférieur.[28] Les investissements par financements mixtes qui combinent l'APD à des fonds privés sont généralement structurés en ayant recours aux ISP décrits dans le Tableau 1.

**Tableau 1 : Instruments du secteur privé combinant l'APD par les financements privés**

| Instrument du secteur privé | Mode d'utilisation de l'APD | Exemples dans le secteur de l'agriculture |
|---|---|---|
| *Subvention à l'investissement* | Une subvention est utilisée pour réduire le coût global du projet et le montant total des investissements requis par d'autres acteurs. Les subventions à l'investissement accroissent la viabilité financière du projet et la chance de financements externes. En règle générale, les subventions à l'investissement subviennent au paiement de produits distincts liés au projet. | Le programme Foodtrade pour l'Afrique orientale et australe, financé par le gouvernement du Royaume-Uni, vise à catalyser des investissements innovants du secteur privé en vue d'améliorer et de développer les marchés régionaux de denrées de base en accordant des subventions pour financer jusqu'à 49 % des investissements approuvés que les entreprises font au sein de la région.[29] |
| *Bonification d'intérêt (prêts mixtes)* | Une subvention est utilisée pour couvrir une partie des paiements d'intérêts : le bénéficiaire du projet reçoit ainsi un prêt bonifié à un taux d'intérêt inférieur à celui du marché. La bonification d'intérêt est généralement accordée en rapport à des prêts de tiers (par ex. une IFD). | Le programme AgriFI-Kenya financé par l'UE est un exemple de ce type d'instrument. Les acteurs de la chaîne de valeur reçoivent des financements sur la base de plans de travail approuvés, en vertu desquels le soutien par subventions du Fonds européen de développement (FED) cible la prestation de services et le renforcement des capacités. Cela permet aux agricultrices et agriculteurs familiaux d'investir dans leur exploitation et de réduire les risques financiers qu'ils courent par la bonification d'intérêt ou la constitution d'une garantie en ayant recours à une facilité de mixage.[30] |
| *Assistance technique* | Un don d'assistance technique est accordé à une entreprise en vue de renforcer la conception de son projet et d'accroître ses chances d'accès à des financements. Elle peut aussi être utilisée une fois que des financements ont été accordés pour en améliorer les chances de succès. Elle est souvent combinée à d'autres formes de financement. | La plupart des études de cas mentionnées dans le présent document comportent un élément d'assistance technique pour aider à éliminer les risques associés aux investissements. Investissements privés et assistance technique vont souvent de pair. Les dons accordés peuvent porter, par exemple, sur des projets d'infrastructure, de reconstruction ou de formation, ou contribuer à renforcer la viabilité d'un projet et aider à éliminer les risques associés aux investissements. |
| *Garantie de prêt* | Un don est utilisé en vue de couvrir les pertes du prêteur en cas de défaut, de sorte qu'il accepte de financer le projet ou de le faire selon de meilleures conditions. | Sur la période de 2007 à 2014, USAID a accordé à une institution financière locale au Ghana une garantie de 50 % en vue d'éliminer les risques associés aux prêts octroyés à des entreprises agricoles dans la région du Nord, dont les niveaux de pauvreté sont plus élevés que la moyenne nationale. |
| *Financements structurés - première perte* | Les bailleurs offrent des financements dont la priorité de remboursement est moindre que les créances émises par d'autres institutions financières. En cas de défaut, les bailleurs sont les premiers à absorber les pertes. Les prêts mezzanine sont une forme de financements structurés. | Agronomika est une société d'agri-finance qui se concentre sur l'octroi de prêts aux petits cultivateurs de cacao aux Philippines. Soutenue par la banque de développement néerlandaise FMO, le dispositif de financements mixtes aux agriculteurs accorde des micro-prêts aux agriculteurs pour des investissements à long terme dans |

| | | |
|---|---|---|
| | | les exploitations agricoles de cacao.[31] |
| *Investissements de capitaux* | Un don est utilisé comme apport direct de capitaux à une entreprise ou à un fonds d'investissement, généralement en guise de signal à d'autres investisseurs pour attirer des capitaux supplémentaires. | CDC, l'institution financière de développement du Royaume-Uni, a accordé 8 millions de dollars de financement sur fonds propres, alors que l'investisseur social AgDevCo (soutenu par le gouvernement britannique) a octroyé 3,5 millions de dollars structurés sous forme de créances et d'actions privilégiées pour aider l'entreprise de l'agro-industrie Jacoma à élargir ses opérations agricoles à son domaine de Tropha Estates dans le nord du Malawi, où elle produit des noix de macadamia, du piment et du paprika de grande valeur. Ces investissements sont destinés à permettre aux agricultrices et agriculteurs familiaux locaux d'avoir accès aux marchés d'exportation et de bénéficier d'un régime d'entreprise qui fournit des semences à rendement accru et d'autres intrants agricoles.[32] |

Source : Adapté de J. Pereira (2016).[33]

# 3 FINANCEMENTS MIXTES PUBLICS-PRIVÉS DANS L'AGRICULTURE

En dépit de l'énorme potentiel de contribution de l'agriculture familiale et paysanne à l'éradication de la pauvreté,[34] en Afrique, moins de 1 % des prêts commerciaux est consacré au secteur agricole.[35] Les bailleurs perçoivent les financements mixtes publics-privés comme le moyen le plus innovant d'utiliser l'APD pour inciter des investisseurs privés à capitaliser et à commercialiser les chaînes de valeur agricoles, notamment en réduisant les risques auxquels les investisseurs privés sont confrontés.

## RISQUES LIÉS À L'AGRICULTURE FAMILIALE ET PAYSANNE

Les institutions financières rechignent à accepter les risques liés à l'agriculture familiale et paysanne, et ils sont nombreux : sécheresses, inondations, ravageurs ou maladies, quantité et qualité de la production, volatilité des prix ou des coûts de transaction pour couvrir de vastes territoires et traiter avec un grand nombre de petits producteurs. Les agricultrices et agriculteurs familiaux sont limités par leur accès restreint à des services financiers, à des produits d'assurance et aux marchés. Il leur faut aussi supporter les risques associés à des capacités technologiques et innovantes limitées, ainsi qu'aux défaillances et aux perturbations du marché.[36] En raison du manque de sécurité foncière, les agricultrices et agriculteurs familiaux sont moins incités à investir à long terme et moins capables de le faire. Et l'absence de titres fonciers officiels les empêche d'avoir accès au crédit. Les obstacles sont encore plus importants pour les femmes des petites exploitations familiales en raison de normes de genre qui dictent leur accès aux espaces publics et à l'éducation. Celles-ci restreignent leur contrôle des ressources disponibles, ainsi que leur accès à l'information,

aux services financiers, à des produits d'assurance et aux marchés. Autant de freins qui font encore plus hésiter les institutions financières à investir dans les agricultrices d'exploitations familiales, ce qui ne fait que creuser davantage le fossé femmes-hommes dans le domaine de la productivité agricole.

Les banques et les institutions financières traditionnelles manquent aussi de l'expérience, de l'expertise et des outils nécessaires pour fournir des services financiers utiles au secteur. Des milieux instables, caractérisés par l'instabilité politique, la précarité des infrastructures, la faiblesse de l'environnement réglementaire ou la fragilité climatique, sont autant d'obstacles dissuasifs pour les investisseurs. En ayant recours à des financements mixtes, les bailleurs et les institutions de financement du développement (les IFD), aux côtés d'autres partenaires et parties prenantes, trouvent un moyen de se prémunir en partie des niveaux de risque élevés en acceptant d'assumer une plus grande part du fardeau. Les bailleurs peuvent fournir des garanties (et d'autres mécanismes de financements mixtes) en vue d'éliminer les risques associés aux investissements. Ils peuvent aussi offrir des programmes d'assistance technique afin d'atténuer les risques et de chercher à dégager les obstacles aux investissements, qu'ils soient réglementaires ou d'une autre nature.

La théorie veut que, dès lors que leurs retours sont durables, les investisseurs « se bousculeront » et les garanties fournies par les bailleurs ou les IFD finiront par diminuer voire disparaître. Les investisseurs et les fournisseurs de crédit devront alors adapter leurs modèles de fonctionnement et leurs approches pour soutenir l'agriculture familiale et paysanne.

Cependant, même si les financements mixtes peuvent contribuer à réduire les risques pour le secteur privé, ceux-ci ne disparaissent pas : la plupart si ce n'est tous sont transférés dans la sphère publique, d'où le danger que les pertes soient partagées alors que les gains, eux, restent privés. Les fonds publics visant à éliminer les risques des investissements privés ne sont pas tous des instruments de première perte, et même ceux qui le sont peuvent faire courir des risques au partenaire privé en cas d'échec d'un projet. Quoi qu'il en soit, les bailleurs doivent examiner non seulement la façon dont les financements mixtes publics-privés réduisent les risques pour les investisseurs privés, mais il leur faut aussi analyser et minimiser les risques auxquels peuvent être exposés les agricultrices et agriculteurs familiaux et les populations marginalisées dans le cadre d'opérations de financements mixtes, par exemple en augmentant leur endettement lorsqu'ils investissent du temps et des moyens dans un projet.

D'où l'importance d'avoir en place des cadres de gouvernance et de politique solides, permettant d'assurer un partage équitable des risques et des bénéfices entre les parties concernées et avec d'autres parties prenantes de la société. Sinon, c'est le maillon le plus faible de la chaîne d'investissement qui sera le plus durement touché par l'exposition aux chocs du marché. Une telle situation peut induire un « aléa moral », où les investisseurs sont prêts à prendre des risques en sachant que c'est un tiers qui en supportera les préjudices potentiels, qu'il s'agisse du contribuable ou de la communauté locale. Les agricultrices de petites exploitations familiales, en particulier, sont vulnérables à ce type de risques, en raison de leur statut déjà défavorisé dans de nombreuses sociétés. De surcroît, le secteur privé a généralement peu à gagner de veiller à protéger, voire à élargir, les droits et le bien-être des agricultrices et agriculteurs familiaux, avec le risque que les acteurs privilégient leur propre santé financière plutôt que la vie des producteurs agricoles.

# MOTEURS DE LA CROISSANCE DES FINANCEMENTS MIXTES PUBLICS-PRIVÉS DANS L'AGRICULTURE

Les financements mixtes publics-privés présentent de potentiels mérites. Souvent les bailleurs justifient leur recours à de tels financements comme moyen de combler le déficit de financement des ODD. Or le monde ne manque pas de capitaux : jamais ils n'ont été aussi peu chers qu'aujourd'hui, et dans bien des cas, les rendements « verts » (ceux provenant de projets sociaux ou de développement durable) n'ont rien à envier à tout autre rendement. Cependant, les risques perçus du secteur agricole et le manque de rendements ajustés aux risques sont des freins à l'investissement pour les investisseurs commerciaux. Les bailleurs ont vite argumenté que le déploiement de fonds de développement destinés à améliorer le rapport risque-rendement d'investissements individuels dans les pays en développement peut attirer des financements privés et commerciaux et contribuer à démontrer la viabilité du projet tout en induisant d'autres impacts positifs sur le développement.

Les financements mixtes sont aussi utilisés pour développer des marchés qui, en théorie, sont alors capables d'attirer de nouveaux capitaux commerciaux en faveur du développement. Sanctionnées par leur mandat de développement public, les institutions financières de développement peuvent ainsi se trouver en mesure de réaliser des investissements susceptibles de présenter une marge bénéficiaire moindre et des risques accrus, en contrepartie d'un rendement social plus élevé. Toutefois, les investisseurs sont généralement plus enclins à suivre les tendances du marché et préfèrent opter pour des investissements sûrs.[37]

De plus, les bailleurs utilisent le mixage comme moyen d'apporter un soutien aux entreprises privées de leur propre pays pour qu'elles élargissent leurs activités dans les pays en développement. Cette démarche risque de fausser le marché et de créer de l'aide liée, ce qui va à l'encontre des principes d'efficacité de l'aide et du développement. Certains programmes de mixage, tels que ceux du DGGF aux Pays-Bas et de la Société de promotion des investissements privés à l'étranger (OPIC) aux États-Unis, destinent explicitement et officiellement certains de leurs programmes (DGGF) ou tous (OPIC) à des entreprises de leur pays d'origine.[38] Des pratiques de ce genre donnent la priorité aux objectifs commerciaux des bailleurs plutôt qu'à l'impact sur le développement, elles coûtent généralement plus cher et elles risquent de diminuer la qualité des produits et services fournis dans la mesure où ils peuvent être moins adaptés aux contextes locaux. L'aide liée a aussi pour effet d'entraver le développement de l'économie locale, dans la mesure où elle empêche la possibilité d'achats locaux. Ce problème se pose aussi lorsque les bailleurs s'attachent à s'associer à des entreprises transnationales d'autres pays plutôt qu'à des entreprises locales, comme dans le cas de l'alliance d'USAID avec une filiale d'Heineken en Haïti.[39] Il est donc important que les bailleurs s'engagent à délier toute l'aide, y compris dans leurs opérations mixtes, et à œuvrer pour soutenir les entreprises locales.

# 4 ÉVALUATION DES FINANCEMENTS MIXTES PUBLICS-PRIVÉS DANS L'AGRICULTURE FAMILIALE ET PAYSANNE

Oxfam a réalisé cette étude en vue de mieux comprendre les activités des financements mixtes publics-privés dans l'agriculture familiale et paysanne. Elle a appuyé sa démarche sur une réflexion objective pour déterminer si, et où, les financements mixtes publics-privés peuvent jouer un rôle positif dans le développement agricole, surtout en termes de création d'avantages pour les petits producteurs et (s'il y est fait recours) où ils pourraient être améliorés et comment (par exemple, par l'observation de principes et de normes exigeants). Oxfam a élaboré un cadre d'évaluation[40] pour examiner les risques et les mérites de partenariats bailleurs-secteur privé (PBP) de façon plus générale ; l'étude actuelle applique ce cadre à un type spécifique de partenariats bailleurs-secteur privé (les financements mixtes publics-privés) dans un secteur bien précis (l'agriculture).

## CADRE D'ÉVALUATION D'OXFAM POUR ANALYSER LE MIXAGE DANS L'AGRICULTURE

Cette étude porte sur trois grands bailleurs qui ont recours à des activités de mixage dans des programmes qui ciblent et/ou ont des répercussions sur l'agriculture familiale et paysanne : l'UE, les Pays-Bas et les États-Unis. Elle présente une brève description de chacune des principales composantes et sous-composantes de leurs programmes et le type de données empiriques et d'analyses utilisées pour examiner leurs partenariats au niveau des programmes et des partenariats (Encadré 1).

**Encadré 1 : Les composantes du cadre d'évaluation d'Oxfam**[41]

- **Objectifs de développement :** Cette composante du cadre examine dans quelle mesure le programme et le partenariat sont clairement liés à des objectifs de développement (comme la réduction de la pauvreté et des inégalités, l'égalité femmes-hommes, la durabilité environnementale) et/ou à la réalisation d'autres objectifs de développement convenus au niveau international (par ex. la réalisation des ODD en ce qui concerne l'élimination de la faim, l'égalité femmes-hommes, la production et la consommation durables, l'action sur le climat ou la vie sur terre, en sollicitant la participation du secteur privé et de ses capacités financières et technologiques).
- **Additionnalité :** Dans la mesure où une caractéristique notable des financements mixtes publics-privés (vantée par les bailleurs pour en justifier le recours) tient à l'additionnalité en matière d'impact sur le développement et à l'additionnalité financière qu'ils entraînent, l'évaluation inclut des questions plus détaillées pour obtenir des données empiriques sur les liens entre mixage et additionnalité.
- **Principes d'efficacité de l'aide et du développement :** L'utilisation de l'APD devrait être guidée par les principes d'efficacité de l'aide et du développement. Appropriation du processus par le pays dans lequel l'investissement a lieu, alignement avec la stratégie de développement du pays, gestion axée sur les résultats (qui intègre les préoccupations de développement durable), ainsi que transparence et redevabilité figurent parmi les grands principes particulièrement pertinents pour les financements mixtes publics-privés.

- **Normes obligatoires et volontaires pour les opérations du secteur privé :** Des normes juridiques et volontaires ont été établies autour de l'impact des opérations du secteur privé sur des résultats économiques, sociaux et environnementaux. Cette composante comprend le respect des principes et des normes de développement internationaux ainsi que sur le droit international des droits humains.
- **Cadre (ou procédures) d'analyse et de maîtrise des risques :** Une question essentielle dans les partenariats avec le secteur privé, dès lors qu'il y a octroi de fonds publics au secteur privé, en particulier pour s'assurer que les partenariats observent des normes environnementales, sociales et de gouvernance (ESG) et fassent en sorte de « ne pas nuire » au développement.
- **Suivi et évaluation :** Cette composante du cadre est axée sur les mesures de suivi et d'évaluation prises au niveau du programme et sur les preuves concrètes de suivi au niveau du partenariat.

Tout en visant à être aussi complet que possible, le cadre d'évaluation se butte à un certain nombre de limites. L'une d'entre elles, qui entrave son utilité, tient au manque d'informations sur les partenariats individuels ; par ailleurs, les précisions sur la manière dont les fournisseurs de l'APD mettent en œuvre les principes et les politiques qui guident les programmes de mixage (et les partenariats bailleurs-secteur privé en général) ne sont pas toujours accessibles au public.[42]

# ÉTUDES DE CAS DE BAILLEURS

Trois études de cas sur les bailleurs ont été rassemblées dans le but de comprendre l'intention et les objectifs, la structure et la gouvernance, et la portée et l'échelle des programmes de financements mixtes publics-privés dans l'agriculture. Les bailleurs retenus : l'UE, les Pays-Bas et les États-Unis, figurent parmi les principaux fournisseurs de financements mixtes, ils utilisent ces programmes dans le domaine de l'agriculture familiale et paysanne et on s'attend à ce que dans les années à venir ils continuent d'accroître leurs dotations d'APD consacrées à des mécanismes de financements mixtes. Pour chaque bailleur, deux partenariats (bailleur-prestataire de financements privés) ou programmes de partenariat ont été sélectionnés.[43]

## Union européenne

Depuis son introduction en 2007, le mixage est devenu un outil de plus en plus important dans les activités de coopération extérieure de l'UE et son utilisation est susceptible d'augmenter de manière significative dans le cadre du prochain cadre budgétaire à long terme, le cadre financier pluriannuel, qui commence en 2021. Les communications de la Commission européenne (CE) *Programme pour le changement* (2011) et *A Stronger Role of the Private Sector in Achieving Inclusive and Sustainable Growth in Developing Countries* (2014) ont souligné l'ambition de l'UE de s'engager de façon stratégique avec le secteur privé dans la coopération au développement.[44] La nouvelle Alliance Afrique-Europe pour des investissements et des emplois durables, proposée par la Commission européenne en 2018, se caractérise par l'accent qu'elle accorde aux investissements économiques, à la création d'emplois et au commerce, et elle « représente un changement radical dans la façon dont nous [l'UE et l'UA] travaillons en tant que partenaires vers une logique axée sur le potentiel économique de l'Afrique et la mobilisation du secteur privé ».[45]

Dans l'actuel cadre financier pluriannuel, le mixage représente des fonds d'une valeur d'environ 4,1 milliards d'euros : ce chiffre inclut non seulement les financements mixtes

publics-privés, mais aussi les financements publics mis en commun, qui constituent le gros des opérations de mixage de l'UE. Les totaux annuels spécifiques ne sont pas disponibles. Environ 60 % des financements en subventions de l'UE affectés à des projets de mixage ont appuyé des initiatives d'infrastructures de transport et d'énergie ; 26 % ont été investis dans l'infrastructure sociale (par exemple, l'accès à l'eau potable, au logement et à des services de santé).[46] À ce jour, seule une très petite partie de l'aide de l'UE (130 millions d'euros) a été affectée à des financements mixtes publics-privés dans l'agriculture ; toutefois, cette situation s'explique principalement par un manque de projets adaptés à financer plutôt que par un manque d'intérêt.[47]

En 2016, l'UE a lancé son Plan d'investissement extérieur (PIE), une initiative phare de financements mixtes, qui comprend les programmes agricoles qui constituent l'Initiative de financement agricole de l'UE (AgriFI). Le PIE apporte son appui à des investissements dans les pays africains et des pays voisins dans un certain nombre de secteurs ; il vise à mobiliser des investissements privés par le biais d'un mécanisme de garantie et d'une facilité de mixage, les investissements ciblant des projets d'infrastructure sociale et économique et d'accompagnement de MPME, de microfinance et de création d'emplois. Le PIE comprend également un pilier d'assistance technique pour faire en sorte que les autorités et les entreprises locales puissent apporter leur appui à l'élaboration du projet, ainsi qu'un pilier dédié au dialogue politique pour encourager l'environnement propice aux investissements par les entreprises et du secteur privés dans des pays partenaires. L'étude de cas d'Oxfam portant sur l'Union européenne évalue deux initiatives : un programme AgriFI au titre du volet d'investissement « Agriculture durable, entrepreneurs ruraux et agro-industrie » de la Garantie du Fonds européen pour le développement durable (FEDD) (qui fait partie du PIE) ; et un programme AgriFI relevant d'un programme indicatif national du FED qui est actuellement mis en œuvre au Kenya en partenariat avec la Banque européenne d'investissement (BEI) et d'autres partenaires. Dans la mesure où AgriFI relève d'une initiative nouvelle, les partenariats du programme de financements qu'il couvre en sont aux tout premiers stades de leur mise en œuvre. Ce profil, cependant, vise à évaluer les dispositions prises au titre des facilités de mixage de l'UE et de l'initiative AgriFI.

**Tableau 2**

| Résumé - Initiative de financement de l'agriculture (AgriFI)/Plan d'investissement européen (FEDD) | |
|---|---|
| Bailleur, programme | UE : Plan européen d'investissement (PEI) et son Fonds Européen pour le Développement Durable (FEDD) - Volet d'investissement « Agriculture durable, entrepreneurs ruraux et agro-industrie » |
| Budget total | 39 millions d'euros |
| Calendrier | Échéance 10-15 ans (jusqu'à 2033) |
| Partenaires | FMO (chef de file) et d'autres institutions européennes de financement du développement (IEFD), AgriFI Fund Management Company. Partenaires privés, parmi eux des PME, des intermédiaires financiers (banques, fonds de pension), des investisseurs pour le changement et des institutions financières locales |
| Terrain d'intervention | Principalement l'Afrique, mais aussi les régions voisines de l'UE |
| Description | L'initiative AgriFI est conçue pour investir dans les chaînes de valeur agricoles, en cherchant à commercialiser l'agriculture familiale et paysanne afin de libérer son potentiel d'accroître la production agricole pour la sécurité alimentaire et l'exportation. Elle cible des interventions d'investissement à tous les stades de la chaîne de valeur agricole, depuis la production agricole primaire initiale jusqu'à l'utilisation finale (« de la ferme à l'assiette »), à la fois pour les marchés intérieurs et pour l'exportation. AgriFI/(FEDD) vise à combler les déficits de financement de deux façons : en accordant des financements directs à des entreprises et des financements indirects à des intermédiaires (banques de développement, institutions financières locales ou réseaux de microfinance) qui se chargeront de distribuer les fonds le long de la chaîne de valeur.<br><br>On s'attend à ce que les institutions de crédit soient en mesure de dégager des retours sur leurs investissements, qui sont protégés dans une certaine mesure par des garanties, tout en permettant aux partenaires du secteur privé d'accéder à des financements pour contribuer à leur capitalisation. Parmi l'éventail de mécanismes de mixage disponible, on recense les subventions à l'investissement, l'assistance technique, les garanties de prêt, les financements structurés, le capital-investissement de « première perte » et les investissements en fonds propres. AgriFI/(EFSD) aura recours à des analyses d'impact pour veiller à la distribution efficace et inclusive de la valeur ajoutée tout le long de la chaîne de valeur. Ceci se fera par un outil dédié appelé VCA4D d'analyse de la chaîne de valeur pour le développement. La composante de l'assistance technique d'AgriFI utilise des fonds destinés à améliorer les pratiques agricoles ou à renforcer les infrastructures afin d'améliorer l'accès au marché pour les agricultrices et agriculteurs familiaux. AgriFI vise à financer des actions ayant un impact concret sur le développement auprès de populations qui, autrement, ne seraient pas atteintes. On compte parmi elles les agricultrices et agriculteurs familiaux mal connectés au marché, les groupes vulnérables, les femmes et les jeunes, ainsi les paysans entrepreneurs. |

**Tableau 3**

| Résumé - Programme de l'UE AgriFI-Kenya | |
|---|---|
| Bailleur | UE |
| Budget total | 53 millions d'euros, dont 50 millions d'euros proviennent du FED au titre de la Facilité d'investissement pour l'Afrique (AfIF), une facilité de mixage régionale de l'UE instaurée en 2015 |
| Calendrier | 2016-20 |
| Partenaires | BEI (institution financière chef de file), l'Agence française de développement (AFD), Coopération allemande au développement (GIZ), l'Organisation du Kenya des recherches dans l'agriculture et le bétail (KALRO), des institutions de financement du Kenya (institutions de microfinance, des banques commerciales, des coopératives d'épargne et de crédit) et des investisseurs du secteur privé dans les chaînes de valeur (y compris les MPME, le secteur agro-industriel, les coopératives), des groupes de producteurs, le ministère de l'Agriculture |
| Terrain d'intervention | Kenya |
| Description | AgriFI-Kenya est le premier des programmes de mixage de l'UE portant la marque AgriFI à atteindre la phase de mise en œuvre. L'un de ses principaux objectifs est de générer des fonds d'investissements pour le secteur privé, grâce à son intégration dans la chaîne de valeur agricole. D'après le postulat avancé, cela permettra de commercialiser la chaîne de valeur et d'accroître la productivité et les investissements provenant de toutes les parties prenantes, en particulier des banques. Les investisseurs commerciaux (banques, investisseurs de microfinance, entreprises) devraient pouvoir réaliser des retours sur leurs investissements qui sont à la fois satisfaisants et durables, en disposant de suffisamment de garanties et de l'assistance technique fournie par des fonds de développement pour éliminer les risques associés à leurs investissements. Il n'en demeure pas moins que les risques indiqués comme étant modérés pour les agricultrices et agriculteurs familiaux en matière de variation des prix, d'insolvabilité, de sécheresse et d'autres chocs climatiques ne sont pas entièrement pris en compte.<br><br>Les principales cibles du programme sont de petits agriculteurs, éleveurs et groupes de producteurs qui sont des acteurs occasionnels du marché mais qui présentent le potentiel de devenir des acteurs à part entière dans des chaînes de valeur spécifiques. Les partenaires du secteur agro-industriel permettent d'intégrer des agricultrices et agriculteurs familiaux dans l'agriculture commerciale au sein de leurs chaînes de valeur spécifiques. Cette approche de la chaîne de valeur risque toutefois d'accroître la dépendance des agricultrices et agriculteurs familiaux vis-à-vis d'intrants externes coûteux. Les dons du FED couvrent les subventions accordées à des entreprises qui, autrement, n'auraient pas été envisagées pour recevoir des financements commerciaux, ainsi que la prestation de services et de moyens de renforcement des capacités pour permettre aux agricultrices et agriculteurs familiaux d'investir dans leurs exploitations familiales. Il n'est pas clair de voir comment les femmes bénéficient de l'approche de la chaîne de valeur, dans la mesure où aucune action positive n'est prévue.<br><br>Ce sont des banques commerciales locales qui assurent les financements privés pour les dépenses d'investissement accordées aux agricultrices et agriculteurs familiaux et aux MPME dans la chaîne de valeur. La BEI a établi la Facilité de la chaîne de valeur agricole du Kenya dans le but de soutenir les banques commerciales locales qui accordent des prêts (gérés par la BEI au titre de l'AfIF). L'AfIF accorde des subventions et du capital-risque à la BEI. La BEI accorde des prêts en monnaie locale afin de faciliter l'octroi de financements complémentaires par des banques commerciales, en garantissant les prêts et, par conséquent, en éliminant les risques d'investissement de la part des banques. Les prêts visent à améliorer la productivité et à ajouter de la valeur dans les domaines du traitement des dossiers et de la mise à l'échelle, ainsi que du respect des normes. |

## Pays-Bas

Les Pays-Bas représentent un important fournisseur bien établi de financements mixtes publics-privés, principalement par le biais de l'agence des entreprises des Pays-Bas (RVO) et l'institution financière de développement des Pays-Bas (FMO). Les Pays-Bas ne disposent pas d'un programme autonome de financements mixtes d'appui à l'agriculture, en revanche le portefeuille national de programmes du secteur privé comprend des projets agricoles. L'étude de cas et les évaluations des partenariats portent sur des programmes dans le secteur de l'agriculture axés sur le secteur privé. La première évaluation concerne le DGGF (Dutch Good Growth Fund ), un programme du secteur privé en partie lié sous la houlette du ministère des Affaires étrangères, et la deuxième se penche sur un partenariat dirigé par le FMO dans le cadre de son Fonds des micro et petites entreprises (MASSIF). Tout porte à croire que les financements mixtes ont le vent en poupe aux Pays-Bas, dans la mesure où ils visent à soutenir des banques et des fonds qui souvent ne sont pas en mesure de financer la première phase des programmes en raison des craintes de risques.

**Tableau 4**

| **Résumé - Partenariat de culture de roses de grande qualité en Éthiopie, appuyé par les Pays-Bas** | |
|---|---|
| Bailleur, programme | Pays-Bas, facilité de mixage du DGGF |
| Budget total | Prêt de 1 million d'euros et garanties de 1,4 million d'euros |
| Calendrier | 2015-2020 |
| Partenaires | RVO, Lalibela BV (partenaire du secteur privé néerlandais), Rabobank Leiden-Katwijk des Pays-Bas et Zemen Bank d'Éthiopie |
| Terrain d'intervention | Éthiopie |
| Description | Le Partenariat de culture de roses de grande qualité en Éthiopie, sous la houlette du DGGF, apporte son appui à Lalibela BV, une PME commerciale dans le domaine de l'horticulture néerlandaise, en Éthiopie. Lalibela BV a reçu un prêt de 1 million d'euros et des garanties de 1,4 million d'euros au titre du volet PME du DGGF en vue de soutenir ses efforts visant à cultiver des roses de haute qualité. La société a acheté une exploitation horticole existante et prévoit de la rénover et de l'élargir, en investissant dans 14 hectares de serres avec l'appui du DGGF. Cet investissement devrait aboutir d'une part à la création de 450 postes équivalents temps plein (ETP), dont la plupart seront attribués à des femmes, et d'autre part au transfert de connaissances horticoles et de compétences administratives et commerciales. Il devrait permettre d'améliorer la capacité de production en l'Éthiopie, en particulier pour les exportations, avec tous les avantages que cela pourra avoir sur la balance commerciale du pays et ses recettes fiscales. La composante financements privés provient de Leiden-Katwijk Rabobank des Pays-Bas et de Zemen Bank d'Éthiopie.<br><br>Aucun élément ne permet de déterminer si Lalibela BV, le partenaire du secteur privé, partage les objectifs de développement du DGGF, mais on peut supposer que l'entreprise est motivée par l'accès aux capitaux pour mener à bien ses projets d'investissement en Éthiopie, tandis qu'OVR investit dans le projet par le soutien qu'il apporte à une PME néerlandaise (l'un des principaux objectifs du DGGF). Lalibela BV sera motivée par l'accès foncier et l'accès à la main-d'œuvre qui lui sont fournis pour sa production de fleurs destinées aux grands marchés d'exportation du monde entier, tout au long de l'année.<br><br>La question des investissements étrangers dans le foncier pour produire des fleurs suscite la controverse en Éthiopie : le gouvernement a procédé à des expropriations pour permettre des investissements étrangers, et d'après des critiques, il l'aurait fait sans observer le processus légal réglementaire. En 2016, des manifestants ont attaqué sept exploitations horticoles appartenant |

| | |
|---|---|
| | à des étrangers, notamment des exploitations Esmeralda Farms sous propriété néerlandaise. La société a déclaré que l'intégralité de ses 11,2 millions de dollars d'investissements, y compris dans du matériel et des serres, a été détruite.[48]<br><br>Les indicateurs utilisés pour déterminer l'additionnalité en matière d'impact sur le développement du projet de culture de roses n'ont pas été définis ni communiqués ; toutefois, des rapports ex ante auraient été réalisés par le biais d'un contrôle au titre de la responsabilité sociale des entreprises internationales. Le postulat adopté soutient que le DGGF comble un déficit de financement pour des PME néerlandaises et locales que les banques estiment être à risque trop élevé, et que par conséquent les investissements n'auraient autrement pas eu lieu sans l'élimination des risques apportée par le prêt et la garantie. |

**Tableau 5**

| **Résumé - MASSIF : Assistance dédiée aux PME par les Pays-Bas** | |
|---|---|
| Bailleur, programme | Fonds des micro et petites entreprises des Pays-Bas (MASSIF) |
| Budget total | Montant total de financements engagés de 562 millions d'euros |
| Calendrier | En cours depuis 2006 (budget prévu jusqu'en 2023) |
| Partenaires | FMO, des intermédiaires financiers dans les pays en développement |
| Terrain d'intervention | PRF et pays fragiles |
| Description | Le fonds MASSIF, lancé en 2006, prévoit l'octroi de capital-risque et de créances à moyen et à long terme en monnaie locale et dans des monnaies fortes à des intermédiaires financiers dans les pays en développement. Ces institutions à leur tour servent les groupes cibles finaux, à savoir des micro-entrepreneurs, des PME et des ménages à faible revenu. MASSIF propose tout un éventail de services financiers, notamment des produits d'épargne, des prêts commerciaux, des garanties, des crédits-bail et des produits d'assurance. En 2017, le gouvernement néerlandais a contribué des fonds à hauteur de 336 millions d'euros et le FMO a contribué 8 millions d'euros.<br><br>Le fonds est axé autour de quatre domaines prioritaires stratégiques : les moyens de subsistance agricoles et ruraux, les MPME appartenant à des femmes, les innovations dans l'entreprise inclusive et le développement des capacités. Dans le domaine de l'agriculture, il soutient l'accès au financement des MPME dans les zones rurales et à l'appui de la production agricole et des chaînes de valeur. Le fonds cible différents types d'intermédiaires, et notamment : des gestionnaires de la chaîne d'approvisionnement et des coopératives, des institutions de microfinance à vocation agricole, des institutions financières implantées en milieu rural, des fonds de participation privés à vocation agricole et des sociétés Fintech (technologie financière). Ces intermédiaires fournissent non seulement l'accès à des financements, mais souvent l'accès aux marchés, aux intrants et à l'emploi.<br><br>Les projets MASSIF se caractérisent par leur risque élevé associé à leur impact élevé sur le développement. MASSIF prend de plus gros risques que d'autres acteurs du marché, par exemple en étant le premier investisseur étranger dans une organisation. Le fonds est censé jouer un rôle de catalyseur important pour le FMO et pour d'autres investisseurs. Le fonds est à caractère renouvelable : à tout moment, le capital du fonds est égal ou dépasse le montant versé initialement. Il cible les pays où la pénétration financière est la plus faible et les États fragiles. Pour chaque thème d'investissement, le fonds MASSIF cherche à sélectionner les circuits de distribution et les partenariats les mieux adaptés pour apporter des financements sur mesure et des moyens de développement des capacités qui bénéficient aux groupes cibles. |

## Les États-Unis

Les États-Unis sont le plus grand bailleur au niveau mondial pour le secteur agricole et le principal fournisseur bilatéral de financements mixtes pour le développement.[49] Le principal véhicule américain de financements mixtes pour l'agriculture est l'Autorité du crédit au développement (DCA),[50] un régime de garantie partielle de prêt mis en œuvre par l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID). Entre son lancement en 1999 et 2017, la DCA a garanti 5,4 milliards de dollars de prêts au secteur privé. Un tiers de ce montant était consacré à l'agriculture, plus qu'à tout autre secteur.[51] « Feed the Future » est le principal mécanisme du gouvernement des États-Unis pour l'exécution de sa stratégie mondiale pour la sécurité alimentaire.[52] Cette initiative intègre souvent des garanties de prêts agricoles de la DCA dans ses plans de pays, afin d'améliorer l'accès au financement pour les PME agricoles en travaillant avec des institutions financières locales. Les garanties couvrent généralement 50 % des prêts et la DCA les accompagne généralement de programmes complémentaires, comme de l'assistance technique. Dans la mesure où la DCA fait partie intégrante d'USAID, elle relève des politiques générales d'USAID, notamment celles relatives à l'efficacité de l'aide. Puisque ses garanties ne donnent pas lieu à un flux financier à moins qu'un défaut ne se produise, les programmes de la DCA ne sont pas comptabilisés au titre de l'APD.[53]

L'institution financière de développement américaine : la Société américaine de promotion des investissements privés à l'étranger (OPIC), a accordé des prêts, des garanties et des produits d'assurance-risques politiques à des entreprises américaines qui investissent dans les pays en développement. Entre les exercices 2009 et 2018[54], OPIC a consacré près d'un milliard de dollars au secteur de l'agriculture, soit un peu moins de 3 % de tous les engagements nouveaux.[55] Aucune des activités d'OPIC n'est considérée comme étant de l'APD ; la majeure partie d'entre elles sont comptabilisées dans le système de notification des pays créanciers (SNPC) du CAD de l'OCDE au titre d'autres flux officiels.[56] La DCA et OPIC ne représentent pas la totalité des engagements du gouvernement américain avec le secteur privé ayant pour vocation de promouvoir le développement international, mais ces deux mécanismes en sont les canaux principaux.

En 2018, une nouvelle loi américaine a porté création de la Société de financement du développement international (DFC), qui englobera à la fois la DCA et l'OPIC. Cette nouvelle entité aura un niveau plus élevé de capitalisation et disposera de l'autorité nécessaire pour procéder à des prises de participation. La loi supprime également le mandat d'OPIC d'inclure des entreprises américaines dans les projets, même si la DFC adoptera une approche de « préférence » à l'égard des entreprises américaines. La nouvelle IFD devrait voir le jour à la fin de 2019.[57] La DFC conservera les mesures de sauvegarde environnementale et sociale de l'OPIC et mettra davantage l'accent sur l'autonomisation économique des femmes. La récente législation renforce de surcroît les obligations de transparence.[58]

L'étude de cas évalue une garantie de prêt de la DCA qui fait partie intégrante du projet « Feed the Future » pour le Nord du Ghana et de la facilité de garantie de prêt pour l'Afrique de l'Est établie depuis peu par l'OPIC.

**Tableau 6**

| Résumé - DCA (États-Unis) : Appui aux entreprises agricoles au Ghana | |
|---|---|
| Bailleur, programme | États-Unis : Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), Autorité de crédit au développement (DCA) |
| Budget total | Facilité de garantie de 7 millions de dollars |
| Calendrier | 2007-2014 |
| Partenaires | « Feed the Future » dans le nord du Ghana, initiative interorganisationnelle américaine visant à soutenir l'agriculture, la sécurité alimentaire et la nutrition, gérée par USAID Ghana ; institution financière ghanéenne non désignée par son nom |
| Terrain d'intervention | Nord du Ghana |
| Description | Le but était de faciliter les prêts aux PME de l'agro-industrie. Le montant maximal des prêts était de 1 million de dollars, la DCA fournissant une garantie de 50 %. Les prêts permettaient aux entreprises agricoles d'élargir leurs activités et d'améliorer leur productivité. USAID offrait également de l'assistance technique. USAID Ghana a collaboré avec l'institution financière ghanéenne en vue d'élaborer un plan de prêts accordés aux chaînes de valeur « Feed the Future » (maïs, riz et soja). Le projet supposait qu'aucune autre source privée ou publique de financements n'était disponible et que la commercialisation était la meilleure voie pour accroître la productivité et des investissements durables en vue d'améliorer la sécurité alimentaire. Les travaux de recherche réalisés par Oxfam dans six des 19 pays cibles d'origine de « Feed the Future » ont constaté qu'en règle générale, les programmes d'USAID retiennent cette hypothèse dans leur manière d'appréhender la valeur de l'agriculture commerciale.[59]<br><br>L'additionalité financière était l'un des aspects clés de la garantie, qui avait exclusivement vocation à soutenir les institutions financières pour qu'elles prêtent à des marchés auxquels elles n'accorderaient autrement pas de prêts, en raison des niveaux de risque élevés. La stratégie pluriannuelle « Feed the Future » pour le Ghana d'USAID s'alignait sur le plan d'investissement à moyen terme du pays à proprement parler, et les recherches d'Oxfam US sur « Feed the Future » dans le Nord du Ghana ont confirmé que c'était bien le cas.[60] Toutefois, les documents sur le projet d'USAID ne précisaient pas comment les producteurs locaux ont été impliqués dans sa planification, sa mise en œuvre ou son évaluation. Il n'existait pas d'informations facilement disponibles sur la surveillance du projet ni sur un éventuel mécanisme de plainte, pas plus que sur une possible stratégie publique d'atténuation des risques et, au moment de la rédaction, aucune évaluation n'avait été effectuée. |

**Tableau 7**

| Résumé - OPIC (États-Unis) : Réduire les risques de crédit pour l'agriculture en Afrique de l'Est | |
|---|---|
| Bailleur, programme | États-Unis : Société américaine de promotion des investissements privés à l'étranger (OPIC) |
| Budget total | Facilité de garantie de 35 millions de dollars |
| Calendrier | Six ans à partir de 2015 |
| Partenaires | Global Communities (ONG dont le siège se trouve aux États-Unis) ; des institutions financières non désignées par leur nom dans les pays cibles |
| Terrain d'intervention | Kenya, Malawi et Tanzanie |
| Description | Le projet facilite des prêts à l'agro-industrie, en cherchant à remédier à l'aversion extrême aux risques et au manque général de capacité d'évaluer ou de gérer les risques de crédit des PME pour l'agriculture en Afrique de l'Est. La garantie de l'OPIC couvre au moins 60 % du capital du prêt (jusqu'à 70 % de celui-ci pour les entreprises appartenant à des femmes), auquel s'ajoutent six mois d'intérêts courus sur les prêts accordés à l'agro-industrie. Global Communities fournit de l'assistance technique et assure la formation des institutions financières participantes, afin de les aider à évaluer la solvabilité des entreprises de l'agro-industrie qui postulent pour des prêts.<br><br>Le résumé public du projet de l'OPIC évoque les résultats et la valeur ajoutée attendus du projet en matière d'impact sur le développement et sur le plan financier, notamment par l'apport d'assistance technique pour stimuler les crédits aux PME, le lancement de nouveaux produits financiers, la création d'emplois et l'amélioration de l'accès au marché pour les PME ciblées. Le résumé ne permet toutefois pas de voir clairement le degré d'additionnalité financière et en matière d'impact sur le développement du projet, dans la mesure où tout ou partie de ces résultats auraient pu se produire en l'absence du concours de l'OPIC. L'OPIC ne précise pas publiquement sa stratégie d'atténuation des risques pour ce projet, pas plus qu'il n'explique comment le projet se rattache aux priorités nationales dans les pays participants. Plus généralement, l'OPIC ne fait pas explicitement mention des principes d'efficacité de l'aide et du développement sur son site web (www.opic.gov).<br><br>Néanmoins, un employé de l'OPIC a indiqué à Oxfam que « la corrélation avec les initiatives de développement spécifiques du pays d'accueil est systématiquement évaluée pour chaque projet dans le cadre de ses exercices de mesure de l'impact sur le secteur ». Les projets de l'OPIC sont donc conformes au principe de l'appropriation par les pays.[61] Le résumé du projet précise bien des cadres (ou processus) d'analyse et de maîtrise des risques. La division de l'OPIC chargée des politiques d'investissement (l'OIP) effectue une évaluation de l'impact ex ante de chaque projet en ce qui concerne l'économie américaine et la portée du développement dans les pays cibles, la création d'emplois et le renforcement des capacités humaines, les effets macro-économiques, les effets d'entraînement (y compris le transfert de technologie, l'impact du projet sur les réformes juridiques et réglementaires et l'adoption de normes de qualité ou de performance reconnues sur le plan international), ainsi que les effets sur les communautés et l'environnement. L'OPIC sélectionne ses partenaires en fonction de critères de respect des droits humains et des droits des travailleurs, ainsi que de leur conformité aux normes de performance ESG. Par ailleurs, la protection des droits des travailleurs énoncée dans la loi américaine régissant l'OPIC, et reprise dans la législation de la DFC, est tirée des normes fondamentales de l'Organisation internationale du Travail. L'OPIC explique sur son site web les modalités d'accès à son mécanisme de plainte, qui est géré par sa division indépendante chargée de la redevabilité. L'OPIC rend publics ses rapports de synthèse concernant le règlement des plaintes. |

# 5 PRINCIPAUX CONSTATS DES ÉVALUATIONS ET LEURS IMPLICATIONS

L'analyse d'Oxfam fait ressortir que, globalement, les politiques institutionnelles des bailleurs ne sont pas toujours traduites explicitement dans leurs programmes et leurs partenariats avec des investisseurs privés. Leurs conditions préalables, telles qu'énoncées dans le cadre d'évaluation d'Oxfam, ont beau être vantées, il est plus difficile d'obtenir des éléments probants quant à leur application dans la pratique. Le manque criant d'informations publiques constitue l'un des principaux obstacles de l'étude, surtout en ce qui concerne la participation des intermédiaires financiers et du secteur privé. Les lacunes sont multiples : manque de données sur les allocations financières globales accordées aux partenaires de mise en œuvre, manque de renseignements précis sur la structure et le mode de fonctionnement des programmes, et manque de précisions sur les partenariats, surtout quant aux fonds passant par le biais d'intermédiaires financiers.

Pour l'heure, il est très difficile de porter tout jugement de valeur sur l'utilité des financements mixtes en matière d'impact sur le développement en raison de la mauvaise qualité et du manque de cohérence des données disponibles sur ces investissements, notamment sur l'utilisation qui en est faite et sur leurs répercussions. La majorité des données qui existent ne sont pas accessibles au public ou ne sont pas facilement comparables. Il n'existe pas, par exemple, de norme commune pour des données disponibles en temps opportun, comparables, accessibles et désagrégées, qui pourraient être utilisées pour le suivi des financements mixtes publics-privés. Les bailleurs et les partenaires privés ne rendent pas systématiquement compte des résultats des programmes de mixage. Il en ressort un manque d'évaluations sur les bénéfices que ces programmes apportent aux agricultrices et agriculteurs familiaux et sur les effets qu'ils ont sur la réduction de la pauvreté, la durabilité environnementale et l'égalité femmes-hommes. Oxfam n'a pas réussi à trouver d'évaluation ex post du programme de garantie de la DCA au Ghana, et ce bien que cela fasse plusieurs années que ce projet est terminé. Enfin, pour ce rapport, plusieurs études de cas examinées n'en étaient qu'à leur stade du concept ou aux tout premiers stades de leur mise en œuvre, ce qui empêché d'en faire toute évaluation approfondie.

## OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT ET RÉSULTATS

L'étude a révélé que les programmes et les partenariats énoncent bel et bien des objectifs de développement. Tous les programmes de mixage visent à injecter des fonds privés dans des PME ou des petites exploitations familiales et à renforcer des capacités dans la chaîne de valeur agricole. Globalement, le principal objectif recherché est de commercialiser les chaînes de valeur pour favoriser la sécurité alimentaire ou soutenir le développement et la croissance du secteur privé. Toutefois, la présente étude soulève des questions et se demande dans quelle mesure les objectifs de développement sont définis par rapport aux répercussions définitives qu'ils ont dans les domaines de la réduction de la pauvreté, de la sécurité alimentaire, du recul des inégalités, de l'égalité femmes-hommes et de la durabilité environnementale. Ainsi, tous les programmes et tous les partenariats s'intéressent au nombre d'emplois créés, au nombre d'agricultrices et d'agriculteurs familiaux qui ont accès au crédit et ainsi de suite (données quantitatives), sans toutefois en examiner les effets sur le

développement en termes de réduction de la pauvreté, d'égalité femmes-hommes ou de réduction des inégalités (données qualitatives). Le DGGF et l'OPIC ont pour vocation de soutenir le développement commercial des PME de leur propre pays (risque de l'aide liée), plutôt que d'œuvrer à l'éradication de la faim et de l'insécurité alimentaire ; de surcroît, l'OPIC travaille avec des entreprises de plus grande taille qui sont soit sous contrôle américain, soit soumises à une forte implication des États-Unis.

Les agricultrices et agriculteurs familiaux dont les activités sont les plus viables commercialement (ceux qui opèrent en courant le moins de risques financiers, environnementaux ou autres, qui disposent d'un meilleur accès aux capitaux, à l'information, aux marchés et aux infrastructures et bénéficiant d'un milieu réglementaire favorable et d'une gouvernance forte) sont plus susceptibles d'attirer des investissements et de voir leurs projets aboutir grâce aux nouveaux investissements. Or on estime que ces « plus riches parmi les pauvres », qui peuvent plus facilement « se hisser » pour accéder à des marchés formels et coordonnés, représentent seulement 2 à 10 % des producteurs dans les pays en développement.[62] Ceux qui opèrent en marge sont perçus comme étant trop à risque et par conséquent sont moins susceptibles d'attirer des investisseurs privés, même avec l'APD ou d'autres incitations publiques d'élimination des risques. Ces petits producteurs marginalisés, plus souvent des femmes que des hommes, ont de fortes chances d'être encore plus laissés pour compte, avec tous les risques que cela pose en termes d'exacerbation des inégalités présentes en milieu rural et entre hommes et femmes.

Néanmoins, il est positif de constater que, dans la plupart des programmes étudiés, des investissements privés essentiels sont mobilisés pour cibler des chaînes de valeur mal capitalisées, surtout dans des contextes où la disponibilité de capitaux est limitée. Par exemple, la banque locale (l'intermédiaire financier) impliquée dans la garantie de la DCA à l'appui du programme agricole ghanéen a convenu d'y participer initialement car suffisamment de garanties et d'assistance technique étaient fournies pour éliminer les risques associés au projet. Cette banque locale se distinguait des autres par son intérêt pour des investissements innovants au niveau local. La DCA a fait ressortir ce projet comme étant un fleuron en son genre, car la banque a su apprendre et s'adapter à investir dans des projets d'agriculture familiale et paysanne à haut risque. Les retours qu'elle a réalisés ont été suffisamment pérennes et prévisibles pour qu'elle s'engage envers une deuxième phase d'investissement plus ambitieux.

Cette expérience est toutefois atypique. Les représentants des bailleurs interrogés ont évoqué la très grande difficulté à repérer des projets agricoles « bancables » (un projet est jugé bancable si des investisseurs sont prêts à le financer[63]). Les bailleurs affectent une plus grosse part de leur budget à des IFD, mais même avec les incitations d'élimination des risques qui leur sont données, les investisseurs privés continuent de percevoir le secteur comme étant trop à risque. Ainsi le programme PIE de l'UE avait envisagé le secteur « Agriculture durable, entrepreneurs ruraux et agro-industrie » comme étant l'un de ses principaux volets d'investissement. Or lors de la première série de propositions au titre du PIE en 2018, l'UE n'a recensé qu'un seul programme agricole suffisamment viable pour mériter plus ample développement et en février 2019, un seul programme d'investissement dans l'agriculture avait été approuvé, en dépit des fonds disponibles pour pouvoir en prendre en charge plusieurs autres. Même si des bailleurs se montrent disposés à prendre le risque de perdre leurs investissements, beaucoup d'IFD et d'intermédiaires financiers (surtout les banques commerciales locales que les bailleurs ciblent de plus en plus pour mobiliser des capitaux destinés à l'agriculture) se méfient trop des risques élevés associés. S'ils se décident à investir, il y a un risque que leur engagement soit de courte durée et peu fiable.

De surcroît, la mobilisation d'investissements privés n'est pas nécessairement dictée par les

besoins des communautés de l'agriculture familiale et paysanne ou des marchés. Les bailleurs sont désireux d'offrir des possibilités à des partenaires privés dont les motivations sont propres aux priorités du secteur privé, qui ne correspondent pas forcément aux priorités et aux besoins des communautés paysannes. Il s'agit là d'une considération importante à prendre en compte, en particulier pour les agricultrices d'exploitations familiales, qui sont désavantagées et ont du mal à se faire entendre. Par exemple, le projet du DGGF de culture de roses en Éthiopie répond à une possibilité d'investissement et d'exportation relevée par la PME néerlandaise concernée, plutôt qu'aux besoins d'Éthiopiens ruraux.[64] Trop souvent, les besoins axés sur la demande des agricultrices et agriculteurs familiaux portent sur l'accès à des financements et au crédit, le contrôle des ressources foncières et naturelles et l'accès aux infrastructures ; or de leur côté, les bailleurs n'indiquent pas suffisamment clairement dans quelle mesure leur approche axée sur l'offre répond à ces besoins. Les garanties de la DCA semblent toutefois être plus sensibles aux besoins locaux, dans la mesure où l'approche de mixage adoptée fait partie intégrante des programmes qui sont conçus par des équipes et des délégations nationales en collaboration avec des institutions nationales, et s'alignent davantage sur les priorités du pays.

En 2016, l'UE a effectué une évaluation de ses opérations de mixage (en analysant le mixage des financements publics et des financements privés, quoique non spécifiques à un secteur). L'étude a conclu que le mixage avait ajouté une valeur significative dans la politique de coopération au développement sous forme de dons de l'UE, tout en ajoutant néanmoins qu'il n'avait pas remédié aussi pleinement qu'il l'aurait dû aux difficultés de développement des pays à plus faible revenu. Le rapport conclut que « le potentiel de réduction de la pauvreté [n'a pas été] optimisé », que « les projets de mixage visaient le développement macro-économique plutôt que de s'attaquer directement à la lutte contre la pauvreté » et que « la dimension du genre était rarement prise en compte ».[65]

Dans l'ensemble, il existe peu d'informations disponibles sur la théorie du changement qui sous-tend les partenariats de programmes de mixage. En plus du manque d'informations et de communication sur les résultats, le manque d'éléments probants d'évaluations des programmes et partenariats du secteur privé aboutissent à un déficit d'information global qui empêche de comprendre les impacts des financements mixtes. Leur part de contribution à des résultats de développement dans l'agriculture, les avantages qu'ils procurent aux agricultrices et agriculteurs familiaux et aux communautés locales, la fréquence de leurs impacts et leurs répercussions spécifiques sur les femmes sont autant de questions qu'il n'est pas possible d'évaluer au niveau agrégé. En fait, le postulat du bienfait inhérent des financements mixtes pour le développement agricole et de leur efficacité à atteindre des résultats de développement n'est pas corroboré par les données empiriques actuellement disponibles.

## LA QUESTION DE L'ADDITIONNALITÉ ET DE L'EFFET DE LEVIER

Au niveau rhétorique, les bailleurs insistent sur l'importance de l'additionnalité dans les financements mixtes. Or un certain nombre d'évaluations par des tiers donnent à penser que les bailleurs pêchent par un excès de présomption d'additionnalité.[66] L'examen d'Oxfam a montré que, dans la pratique, peu de programmes énoncent clairement leur approche pour assurer une additionnalité en matière d'impact sur le développement ou une additionnalité financière. Les lignes directrices relatives aux opérations de mixage de l'UE[67] définissent pourtant bien l'additionnalité et le Règlement du Fonds Européen pour le Développement Durable (2017)[68] exige que les opérations apportent de l'additionnalité et que la Commission

en rende compte tous les ans. La DCA ne soutient les institutions financières que pour qu'elles prêtent à des marchés à qui elles n'auraient autrement pas prêté en raison du risque élevé qu'ils présentent. Il n'en reste pas moins que, comme l'analyse d'Oxfam l'indique, les bailleurs n'exigent pas de leurs partenaires de démontrer cette additionnalité : aucun des programmes étudiés ne démontre *comment* il est additionnel, quoique la DCA indique mesurer l'additionnalité et publie des résultats (additionnalité financière et d'impact sur le développement) dans ses évaluations pays.

Il est essentiel de démontrer l'additionnalité d'impact sur le développement et l'additionnalité financière pour justifier l'utilisation de financements mixtes plutôt que d'autres approches. L'additionnalité financière consiste à faire en sorte que des financements publics ne rivalisent pas inutilement avec le secteur privé ou ne subventionnent pas inutilement des partenaires privés qui pourraient se financer sur le marché. La démonstration de l'additionnalité est pertinente pour la question des coûts d'opportunité des bailleurs qui choisissent de privilégier le recours au mixage par rapport à d'autres modalités de l'aide et d'autres formes de financement public. Lorsque les financements mixtes constituent une modalité complémentaire et font partie intégrante d'un programme de développement agricole décentralisé (comme le projet de la DCA au Ghana et AgriFI-Kenya), il est sous-entendu que les bailleurs ont, dans une certaine mesure, fait un choix plus éclairé quant au type d'intervention le plus efficace pour répondre aux besoins de financement du programme. Le projet de la DCA, par exemple, montre bien que les prêts accordés à l'agriculture familiale et paysanne à risque ont peu de chance de se concrétiser sans l'aide d'un mécanisme de garantie. Ce qui est moins évident dans tous les programmes analysés, ce sont les éléments contrefactuels : quelles autres options auraient pu être adoptées, et celles-ci sont plus ou moins désirables que des mécanismes de financements mixtes qui mobilisent les investissements privés ?

L'intérêt manifesté par les bailleurs pour les financements mixtes publics-privés est souvent motivé par le postulat que l'APD peut stimuler des flux non-APD vers les pays en développement afin de contribuer à combler les déficits de financement du développement durable. Les ratios de levier financier (c'est-à-dire le rapport entre le montant des financements privés mobilisés et le montant des fonds publics injectés) font toutefois l'objet de controverse. Il y a plusieurs ratios différents de levier financier dans chaque projet de financements mixtes publics-privés, en fonction des chiffres qui sont comparés et du bailleur qui dirige le dispositif.[69] Parmi les bailleurs étudiés, seules l'UE, et la BEI en tant que partenaire du programme, se sont explicitement attachées à mesurer les ratios de levier financier. Cependant, ces ratios n'ont un sens que s'ils permettent de démontrer une quelconque additionnalité. Ils ne peuvent donc pas être utilisés comme étant un indicateur de l'additionalité financière sans cette preuve, même si souvent c'est bien ce que font les bailleurs. Dans la plupart des cas, il existe une corrélation inverse entre les ratios d'effet de levier financier et l'additionnalité financière. Un ratio d'effet de levier élevé (par ex. de 1:50) signifie que l'élément de mixage est fortement dilué : plus il est dilué, moins il est susceptible d'influencer le projet de manière significative. Pour l'heure, les affirmations de la part des bailleurs que le recours à l'APD comme moyen de lever des fonds supplémentaires représente une bonne utilisation de l'APD ne sont pas étayées par des preuves.

La dernière préoccupation relative à l'additionnalité est celle du risque. Tous les programmes examinés ont encouragé des investissements privés dans l'agriculture par l'élimination des risques pour se prémunir des pertes. Ce sont bien les garanties contre les risques qui ont été un facteur déterminant de la participation des investisseurs privés (DCA/banque ghanéenne, MASSIF/AFC, DGGF/Lalibela BV). Nonobstant les difficiles démonstrations d'additionnalité, des questions se posent quant à la pérennité des garanties contre les risques (pendant combien de temps, et les risques de qui ?). Les acteurs impliqués dans la chaîne de valeur

agricole ont besoin de garanties quant à l'apport prévisible et durable d'investissements à long terme. Si les investisseurs décident d'opter pour la prudence et sont susceptibles de retirer leurs investissements dans le cas où les risques ou la volatilité deviennent trop importants, tous les acteurs le long de la chaîne de valeur en pâtiront. Il est aussi possible que des acteurs de la chaîne de valeur, notamment des producteurs pauvres, contractent des prêts risqués pour investir dans la production. Même si les bailleurs peuvent être les premières victimes en cas de défaut, le financement par l'emprunt peut accroître considérablement le risque couru par les agricultrices et agriculteurs familiaux qui sont dépourvus de filet de sécurité ou ne disposent pas d'autres mécanismes financiers pour se protéger de difficultés à rembourser leurs emprunts. Ils peuvent aussi être plus susceptibles de perdre leur cote de crédit auprès d'autres prêteurs. Il y a une réelle inquiétude sur les risques disproportionnés pouvant retomber sur les populations les plus pauvres ou dans les situations les plus vulnérables, avec le danger d'exacerber leur vulnérabilité et d'être encore plus laissées pour compte.

L'autre constat préoccupant tient au fait que, globalement, les programmes de financements mixtes publics-privés pourraient propager et accroître inutilement une exposition aux risques pour tous les acteurs de la chaîne, en particulier s'ils se sont sensiblement agrandis sans avoir pris suffisamment de dispositions complémentaires pour réduire les risques. Ce type d'interventions pourrait comprendre, par exemple, de l'assistance technique, le soutien d'un environnement favorable et la fourniture de filets de sécurité et d'assurance.

## GARANTIR L'EFFICACITÉ DE L'AIDE ET DU DÉVELOPPEMENT DANS LES PROGRAMMES DE FINANCEMENTS MIXTES

Les constats des évaluations donnent à penser que les bailleurs n'intègrent pas suffisamment les principes d'efficacité de l'aide et du développement, convenus sur le plan mondial dans leurs programmes de mixage.[70] Il n'est pas sans intérêt de noter le peu d'engagement constaté lors de l'étude vis-à-vis du principe de l'appropriation par le pays ou de l'alignement sur les priorités nationales, y compris le principe de consultation avec les communautés affectées. C'est moins vrai lorsqu'un programme de mixage est incorporé dans les programmes de soutien intégrés menés par le pays de la part des bailleurs, comme cela semble être le cas avec le projet agricole au Ghana de la DCA. Les garanties de la DCA font souvent partie intégrante des programmes d'agriculture familiale et paysanne d'USAID, comme « Feed the Future ». Cela implique que des décisions basées dans le pays sont prises pour savoir si une garantie est, ou non, le mécanisme le plus approprié en fonction du besoin. La tendance actuelle de la part des bailleurs est toutefois d'acheminer une part croissante de leurs budgets par l'intermédiaire des IFD ou d'élaborer des initiatives de mixage pilotées de manière centralisée (comme le projet de l'UE AgriFI-FEDD), dont les fonds sont contrôlés par des institutions de gestion financière tierces, qui opèrent généralement à l'écart des structures étatiques nationales. Or les principes du CAD de l'OCDE sur les financements mixtes stipulent que ces derniers devraient « soutenir des priorités de développement local » (Principe 3a).[71]

Les IFD ont des mandats, des stratégies et des procédures d'exploitation prévus par la loi qui leur sont propres et elles observent un ensemble collectif de principes communs[72] pour assurer leur coopération réussie avec le secteur privé ; par exemple l'accumulation des investissements et la mobilisation des ressources du secteur privé, le renforcement des marchés par la correction de leurs défaillances, et la promotion de la durabilité commerciale en contribuant à la viabilité commerciale de leurs clients. Il s'agit là d'approches différentes

de celles ayant recours à la coopération avec l'État et les instances étatiques, et celles-ci ne correspondent pas aux principes de l'efficacité de l'aide et du développement.[73] Cependant, les investisseurs et les fournisseurs de financements mixtes se rendent compte que si l'offre de projets bancables augmente, les bailleurs et les IFD vont devoir collaborer avec les gouvernements et les instances étatiques des pays partenaires. Les financements mixtes ont plus de chances d'être pérennes et transformateurs dès lors qu'il existe des instances étatiques redevables, des infrastructures adéquates et un environnement réglementaire stable, et où les communautés locales (les femmes en particulier), les organisations de producteurs et les organisations de la société civile (OSC) collaborent à la conception de la vision des projets, de leurs objectifs et de leurs moyens de mise en œuvre, ainsi que là où les investissements privés sont complémentaires aux investissements publics. Ces aspects contribuent à l'instauration du cadre favorable à la viabilité des investissements, qu'ils soient publics ou privés, et ils soulignent la nécessité que les bailleurs continuent d'allouer des fonds à l'aide au développement dans des interventions qui les favorisent.

## UNE GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS

L'étude a montré que, au niveau institutionnel, il est courant que les bailleurs aient en place un cadre axé sur les résultats et une forme de rapports standardisés. Toutefois, quand il s'agit de rendre compte des résultats de partenariats individuels portant sur des programmes de mixage, les informations font parfois défaut. Il existe peu d'informations sur les indicateurs de résultats (qui ne sont pas toujours cohérents avec les objectifs de développement), et souvent les rapports rendent compte des activités accomplies plutôt que des impacts sur le développement. Même lorsque des indicateurs de résultats sont disponibles, ceux-ci rendent peu compte de résultats concrets, des progrès accomplis à ce jour et de l'évaluation des partenariats, ce qui rend difficile d'évaluer dans quelle mesure les financements mixtes publics-privés ont des impacts positifs pour les populations pauvres ou marginalisées, ou pour les femmes. Afin de mieux analyser son approche vis-à-vis de la chaîne de valeur, l'UE (via la DG DEVCO) a mis au point un outil intitulé VCA4D d'analyse de la chaîne de valeur pour le développement, qui vise à évaluer la durabilité et l'inclusion des chaînes de valeur agricoles et à répondre au besoin de données quantitatives et d'indicateurs fondés sur des données probantes pour éclairer la prise de décision.[74] Cet outil évalue les perspectives économiques, sociales et environnementales de la chaîne de valeur. Il n'a toutefois pas encore été appliqué aux opérations de mixage de l'UE dans le secteur agricole, dans la mesure où les projets en sont encore à leurs premières étapes de mise en œuvre.

## TRANSPARENCE

La transparence et l'accès à l'information sont les piliers de la bonne gouvernance, de la participation informée à la prise de décision et de la redevabilité publique. Dans la mesure où les prêts des IFD passent de plus en plus par le biais d'intermédiaires financiers (plutôt que d'être accordés directement), il existe un grave danger de négligence des principes et des normes qu'ils ont mis en place, avec le risque de nuire à la transparence et à la redevabilité de leurs opérations.[75] La présente analyse montre que, bien que les bailleurs examinés soient dotés de cadres directeurs de transparence, ceux-ci ne semblent pas toujours se traduire par un niveau élevé de transparence des programmes et des partenariats de mixage individuels. L'analyse fait apparaître un manque de constance de la part des bailleurs à donner des informations sur leurs partenariats. L'absence d'informations de base sur les intermédiaires financiers est problématique, surtout lorsqu'un transfert de fonds publics est

en jeu. Sans compter que le manque d'informations sur les critères de partenariat pour certains programmes limite la transparence du mode de sélection par les bailleurs de leurs partenaires de mise en œuvre et leurs partenaires privés, et rend impossible toute évaluation indépendante de ces partenariats par rapport aux propres critères des bailleurs. De plus, les bailleurs donnent plus ou moins d'informations sur leur cadre (ou procédures) d'analyse et de maîtrise des risques quant à la sélection de leurs partenaires.

## CADRE (OU PROCÉDURES) D'ANALYSE ET DE MAÎTRISE DES RISQUES ET REDEVABILITÉ

Il est difficile d'évaluer pleinement dans quelle mesure les programmes de mixage sont soumis à un cadre (ou procédures) d'analyse et de maîtrise des risques pour veiller à ne pas nuire. D'un côté, certains des programmes examinés comportaient des informations sur la question. Ils montraient qu'il existe des systèmes de suivi du respect des normes et des cadres juridiques et volontaires internationaux, qui reposent notamment sur l'évaluation des partenaires, l'élaboration de plans d'action et le suivi de la mise en œuvre. Ainsi, la BEI fournit des informations sur son système d'analyse et de maîtrise des risques et présente dans ses grandes lignes son processus en la matière, depuis la sélection du projet jusqu'à son suivi. Les critères relatifs aux droits humains et aux droits des travailleurs, quant à eux, sont évalués par le biais du cadre (ou procédures) d'analyse et de maîtrise des risques de l'OPIC.

En revanche, les programmes n'ont pas tous imposé la consultation de la communauté. Les critères ESG constituent le point de repère général et il existe d'autres dispositions liées au risque. Toutefois, ces dispositions ne sont pas forcément comparées à des normes juridiques et volontaires reconnues, surtout dans le cas des ministères des pays bailleurs et des agences bilatérales en charge de la coopération au développement. D'autre part, parmi les partenariats examinés portant sur des projets de mixage, très peu ont donné des indications attestant des cadres (ou processus) d'analyse et de maîtrise des risques qu'ils ont adoptés (comme l'évaluation des risques) ou ont décrit les dispositions prises pour répondre aux résultats de tels cadre ou processus. Lorsque ce type d'information était fourni au niveau du programme, aucune précision n'était donnée sur la façon dont les partenaires du secteur privé répondent aux critères des cadres (ou processus) d'analyse et de maîtrise des risques ou de partenariat ou en rendent compte. Cela ne veut pas forcément dire qu'aucune activité d'analyse et de maîtrise des risques n'a eu lieu ; cependant ces renseignements ne sont pas rendus publics et, concrètement, il est difficile de bien évaluer l'application des dispositions d'analyse et de maîtrise des risques dans les programmes de mixage. En règle générale, aucune obligation explicite n'est imposée aux contractants et aux fournisseurs (les institutions financières en l'occurrence) d'observer ou de rendre compte des normes en matière de cadres (ou processus) d'analyse et de maîtrise des risques et de gestion des risques en matière de financements publics ou de chaîne d'approvisionnement de l'aide (par exemple, les normes de performance de la SFI en matière de durabilité environnementale et sociale).[76] Toutefois, l'OPIC fait exception à cet égard et observe bel et bien les normes de la SFI.

En règle générale, les IFD (y compris la FMO, la BEI et l'OPIC) sont dotées de mécanismes de plainte clairement énoncés, qui sont souvent présentés comme étant indépendants. Le protocole d'évaluation des Pays-Bas assure l'évaluation régulière de tous ses programmes de partenariats bailleurs-secteur privé. Le programme AgriFI de l'UE comporte lui aussi un grand nombre de mesures obligatoires pour promouvoir les bonnes pratiques, et la BEI fournit des informations sur son système d'analyse et de maîtrise des risques et les grandes

lignes du déroulement de ses processus en la matière, depuis la sélection du projet jusqu'à son suivi.

Cependant, au niveau des programmes, les bailleurs donnent généralement peu d'informations sur les mécanismes de consultation publique, de surveillance ou de plaintes associées à leurs programmes (quoique l'OPIC fasse preuve d'une relative transparence quant à l’accès à son mécanisme de plaintes et à l'issue des plaintes). Bien que souvent les IFD aient en place des politiques institutionnelles pour les plaintes et la surveillance, les sites web des programmes ne donnent pas forcément des liens vers ces politiques, ou des informations à leur sujet. Cela ne pose pas forcément de problème si les bailleurs utilisent leurs systèmes existants de redevabilité ; pour autant, ces informations devraient être clairement exposées et rattachées aux informations sur les programmes. Au niveau des partenariats avec des tiers, les informations disponibles sur les dispositions de redevabilité sont encore plus rares, et il n’y a pas de doute que les consultations avec les communautés concernées ne sont pas courantes, du moins dans les projets évalués pour cet examen.

# 6 CONCLUSION

En dépit des limites quant à la qualité et à la disponibilité des données, du manque de preuves fondées sur des résultats et du fait que certains des programmes analysés n'ont pas encore été pleinement mis en œuvre, cette étude a permis de mieux comprendre la pertinence et l'efficacité des programmes de financements mixtes publics-privés dans l'agriculture. Ses conclusions montrent que les bailleurs tentent de trouver des moyens d'obtenir des investissements privés et de stimuler la participation du secteur privé en vue de trouver des solutions aux problèmes complexes du développement durable. Elle a révélé le rôle potentiellement positif que des financements privés peuvent jouer dans le domaine de l'agriculture et elle a présenté des exemples de bonnes pratiques. Elle a également évoqué les risques et soulevé la question de la pertinence des financements mixtes comme outil utile et efficace d'élimination de la pauvreté et, en particulier, de réduction des inégalités.

Il existe peu d'informations disponibles sur la théorie du changement qui sous-tend les financements mixtes publics-privés dans l'agriculture. Les bailleurs semblent fonder leur préférence pour ce mode de financement sur des postulats : celui par exemple, qu'il s'agit de solutions de marché offrant un bon rapport coût-efficacité pour répondre aux défis de développement. Or ces postulats ne sont pas étayés par des éléments probants convaincants.

Même si les activités de financements mixtes publics-privés énoncent bien des objectifs de développement à l'étape de la conception, il y a lieu de se demander dans quelle mesure ceux-ci sont définis quant à leurs impacts finaux sur la réduction de la pauvreté et des inégalités, sur la promotion de l'égalité femmes-hommes et la durabilité environnementale. En plus du manque d'informations sur les résultats, il n'est pas possible de déterminer au niveau global dans quelle mesure les programmes de mixage contribuent à des résultats sur le développement. Les constats indiquent également que les financements mixtes publics-privés sont un instrument peu adéquat pour des interventions spécialisées, telles que le ciblage des femmes entrepreneures ou des productrices. On peut aussi s'interroger sur l'additionnalité réelle des investissements privés en matière d'impact sur le développement et sur le plan financier (les résultats des investissements privés et les résultats sur le développement n'ont-ils été atteints qu'en raison de l'incitation fournie par la subvention de l'APD ?). Le secteur public joue un rôle crucial dans l'établissement de politiques appropriées pour réglementer les investissements et faire en sorte qu'ils ne nuisent pas aux populations. Les investissements publics, s'ils sont faits dans les règles, peuvent être l'un des moyens les plus efficaces d'attirer les investissements d'acteur privés qui s'engagent à développer leur responsabilité sociale et environnementale, à créer des emplois durables et décents, et à payer leur juste part d'impôts.

Pour autant, le mixage entraîne aussi le risque que les bailleurs poursuivent leurs propres intérêts commerciaux plutôt que ceux des agricultrices et agriculteurs familiaux locaux. Deux des programmes examinés (du DGGF et d'OPIC) comportaient explicitement des conditions d'aide liée, et, en général, les bailleurs privilégient des partenariats conçus pour répondre à la demande et aux priorités des acteurs privés, ou à l'offre d'IFD en quête d'opportunité d'investissements, plutôt que pour répondre aux besoins des populations et à une approche du bas vers le haut. À quelques exceptions près, les bailleurs semblent plus préoccupés à l'idée d'inciter des acteurs du secteur privé à participer au développement que de veiller à faire en sorte que les partenariats soient en adéquation avec les intérêts des pays partenaires ou des communautés cibles.

Même si les bailleurs ont pris des mesures au niveau institutionnel et dans beaucoup de leurs portefeuilles de programmes du secteur privé pour prévoir des dispositions de garantie de cadres (ou processus) d'analyse et de maîtrise des risques et de protection contre les effets préjudiciables, il existe néanmoins peu de preuves (en raison du manque de transparence) qu'ils font tout pour que les contractants tiers (c.-à-d. les partenaires privés) soient redevables du respect des normes des bailleurs. Les financements mixtes publics-privés s'accompagnent de tout un ensemble de risques, notamment d'exacerbation des inégalités sociales, économiques et entre hommes et femmes et de marginalisation des populations pauvres. D'où l'impératif de les accompagner d'un ensemble de garanties solides. De même, les bailleurs, et en particulier les IFD, font peu de cas des principes de l'efficacité de l'aide et du développement. Pourtant, la corrélation et la coordination des plans d'investissements privés avec les priorités du gouvernement local et celles des acteurs de la chaîne de valeur, la collaboration avec les administrations publiques pour améliorer la responsabilité et la transparence mutuelles et assurer un milieu réglementaire équitable dans l'agriculture, ainsi que le suivi et l'évaluation des résultats sont autant de facteurs essentiels à envisager pour veiller à ce que les approches de financements mixtes soient plus efficaces, apportent des avantages pour les agricultrices et agriculteurs familiaux et aient un impact positif sur la réduction de la pauvreté et des inégalités.

Au regard de ces constats, il semble que les bailleurs aient encore beaucoup à faire pour s'assurer que les financements mixtes publics-privés constituent un outil efficace de financement de l'agriculture familiale et paysanne et de promotion de la transformation inclusive et durable du secteur. Tant que les bailleurs ne seront pas en mesure de démontrer les mérites du mixage à l'aide de résultats reposant sur des données factuelles, il y a lieu d'adopter cette approche avec prudence pour promouvoir le développement rural, d'autant que les bailleurs se sont engagés à « ne laisser personne pour compte ».

L'utilisation de fonds d'aide au développement pour soutenir des investisseurs privés peut être inadaptée pour répondre aux besoins et à la réalité sur le terrain, tant pour les populations cibles que pour les investisseurs à proprement parler. Les financements mixtes peuvent éventuellement contribuer à faire pencher la balance au niveau micro et à attirer des investissements commerciaux vers des projets à risque tout juste rentables, mais ils ne sont pas capables de modifier les processus fondamentaux de l'économie d'un secteur entier. Ils peuvent éventuellement apporter des résultats positifs en termes de développement dans des contextes « mieux lotis » (c.-à-d. dans des pays à revenu faible et intermédiaire, où il existe un semblant d'État de droit, où les niveaux de corruption sont moindres et les institutions publiques plus stables) et en cas de coopération avec des productrices et producteurs familiaux qui sont commercialement plus viables et disposent d'un meilleur accès aux connaissances et aux ressources, y compris à des services bancaires, aux marchés financiers, et de droits fonciers renforcés. Soit autant de conditions réunies qui les rendent moins susceptibles de faire courir des risques aux investisseurs. Le plus souvent, ces producteurs sont des hommes plutôt que des femmes, étant donné que les femmes font souvent l'objet de discrimination tant sur le plan culturel que structurel.

Les bailleurs devraient reconnaître que les financements mixtes publics-privés ne semblent pas être un outil approprié pour cibler les régions les plus difficiles ou les populations les plus marginalisées, or justement, le soutien à ces régions et à ces populations est censé être l'objectif principal de l'aide au développement. Cela engendre un coût d'opportunité, car les fonds rares de l'APD ne sont utilisables qu'une fois. Il y a peu de chances que les fonds supplémentaires obtenus par des financements mixtes soient réaffectés aux populations ou aux régions les plus marginalisées. Force est de constater que le mixage risque en fait d'accroître les inégalités entre les populations mieux loties, plus aptes à en tirer meilleur profit, et celles les plus marginalisées, qui risquent d'être encore plus laissées pour compte.

Les bailleurs devraient également reconnaître l'apparente inadéquation entre l'offre et la demande de financements mixtes dans le secteur agricole. Les besoins de financement sont considérables au niveau local et pourtant les bailleurs ont du mal à trouver à financer des projets adaptés, aptes à bénéficier d'un concours bancaire. Les bailleurs affectent une plus grosse part de leur budget à des IFD, mais même avec les incitations d'élimination des risques qui leur sont données, les investisseurs privés continuent de percevoir le secteur comme étant trop risqué.

Les financements mixtes ne remédient pas aux causes profondes de la pauvreté, de l'exclusion et des inégalités. Il est donc crucial de s'assurer que l'intérêt croissant qu'ils suscitent à présent ne fasse pas perdre de vue le rôle essentiel des financements de l'aide publique pour réformer et renforcer les institutions de l'État, favoriser la bonne gouvernance, et mobiliser davantage de ressources publiques pour le développement agricole, y compris par l'appui à la justice fiscale et à la mobilisation des recettes intérieures. Les bailleurs et les gouvernements nationaux devraient donner un nouvel élan aux investissements publics dans l'agriculture, axés sur les besoins des petits producteurs, en particulier ceux des femmes. Cela nécessiterait entre autres de renforcer l'appui apporté aux services de recherche et développement et de vulgarisation agricoles en faveur des pauvres et aux offices de commercialisation pour soutenir le commerce en milieu rural, et de contribuer à créer un environnement favorable pour que les petits producteurs puissent y prospérer, notamment en faisant valoir leurs droits fonciers et leur autonomisation. Ces mesures, soutenues par des fonds publics, ont déjà montré toute leur efficacité dans la lutte contre la pauvreté et les inégalités, alors que l'intérêt excessif accordé à la mobilisation de financements privés risque de détourner l'attention de ces priorités.

Malgré les défauts et les risques liés aux financements mixtes, les bailleurs y ont de plus en plus recours dans leurs portefeuilles. Oxfam formule les recommandations suivantes pour s'assurer que, si les bailleurs décident malgré tout d'utiliser des financements mixtes dans leurs programmes agricoles, ceux-ci aient pour effet de renforcer les secteurs agricoles et alimentaires locaux et de profiter aux communautés et à l'économie rurales.

## RECOMMANDATIONS

**1. Donner la priorité aux financements publics dans l'aide au développement agricole**

- Les bailleurs devraient s'assurer que l'intérêt croissant accordé aux financements mixtes ne porte pas atteinte à l'utilisation des fonds publics en appui à une transformation inclusive de l'agriculture qui réduit la pauvreté et les inégalités, protège la base de ressources naturelles dont dépend l'agriculture et donne des moyens d'agir aux productrices et producteurs familiaux. L'obtention et l'officialisation des droits fonciers sont des mesures fondamentales pour faciliter l'accès des communautés et des agricultrices et agriculteurs familiaux au crédit et aux services financiers.
- Les bailleurs devraient engager un dialogue stratégique avec les gouvernements des pays partenaires pour les aider à affecter une part suffisante de leur budget national au secteur agricole en vue de soutenir la résilience des agricultrices et agriculteurs familiaux ainsi que la sécurité alimentaire et nutritionnelle du pays ; un exemple consisterait à fournir des biens publics, tels que des infrastructures, des services de recherche et de vulgarisation agricoles, qui sont adaptés aux besoins des productrices et producteurs familiaux. En Afrique, il s'agirait d'inclure l'appui à la réalisation des objectifs d'allocation budgétaire dans le cadre du Programme détaillé de développement de l'agriculture en Afrique (PDDAA) de l'Union africaine.

**2. S'assurer que les financements mixtes dans l'agriculture visent et atteignent un objectif d'impact sur le développement**

- Les bailleurs devraient exiger des prévisions ex ante sur les critères du partenariat, qui prévoient une théorie du changement rendue publique expliquant en quoi l'investisseur privé est mieux placé pour accomplir des résultats de développement spécifiques dans le projet prévu.
- Les bailleurs ne devraient avoir recours à des financements mixtes dans l'agriculture que quand ils sont capables de démontrer que les investisseurs privés partagent leurs objectifs de développement, en se fondant sur des critères de développement et de pérennité (par exemple, la création de chaînes de valeur agricoles inclusives qui renforcent les systèmes alimentaires locaux, produisant un impact mesurable, et l'adoption de normes sociales, environnementales et budgétaires liées à des cadres de résultats de plus grande envergure, tels que les ODD).
- Les bailleurs doivent s'assurer que les projets sont sensibles à la dimension de genre et soutiennent les femmes entrepreneures et productrices. Les personnes chargées de la conception des projets et de leur mise en œuvre doivent faire attention à ne pas exacerber les inégalités économiques ou sociales entre hommes et femmes. En l'absence de mesures ciblées, les femmes entrepreneures et les productrices auront moins de chances d'être les bénéficiaires des financements mixtes.
- Les bailleurs devraient s'assurer que les financements mixtes ne prêtent leur concours qu'à des pratiques agricoles écologiquement durables, qui n'exacerbent pas le changement climatique et ne mettent pas en péril la biodiversité. Les financements mixtes ne devraient être utilisés qu'en adoptant des moyens (par exemple des pratiques agro-écologiques) qui protègent l'environnement et la biodiversité et accompagnent les agriculteurs dans leur adaptation au changement climatique.
- Lorsque les projets impliquent des acquisitions foncières, ou le transfert de droits fonciers ou d'accès, les bailleurs et les exécutants du projet devraient faire en sorte d'obtenir le consentement libre, préalable et éclairé (CLPE) des personnes concernées et des titulaires de droits.
- Les bailleurs devraient veiller au partage équitable des avantages entre les parties concernées et d'autres parties prenantes de la société. Les financements mixtes devraient chercher à minimiser les risques pour les productrices et producteurs familiaux, et pas seulement ceux des investisseurs privés (par exemple en veillant à ce que le recours à des financements mixtes n'aggrave pas leur surendettement).

**3. Promouvoir l'appropriation démocratique des pays**

- Les gouvernements partenaires devraient être en mesure de vérifier la cohérence des opérations de mixage avec leur stratégie nationale de développement agricole et leurs processus budgétaires, et assurer que ces programmes ont été planifiés, formulés et discutés avec la participation des parlementaires et de la société civile (y compris les organisations d'agriculteurs et de producteurs qui représentent aussi bien les agricultrices que les agriculteurs) dans ces pays.
- Les bailleurs devraient consulter les pouvoirs publics et les OSC des pays partenaires lors de l'élaboration de règles et de lignes directrices se rapportant aux financements mixtes, pour faire en sorte que ceux-ci servent avant tout les intérêts des pays en développement et de leurs citoyens. Il convient de faire particulièrement attention à ce que les femmes soient en mesure de participer à la prise de décisions à tous les niveaux.
- Les communautés locales, les organisations paysannes et de producteurs, les organisations de femmes rurales et les autres acteurs de la société civile doivent être

impliqués lors de l'élaboration de la vision, des objectifs et des moyens de mise en œuvre d'un projet, pour faire en sorte que celui-ci réponde à leurs besoins, soutienne le système alimentaire local et corresponde au contexte local.

**4. Démontrer l'additionnalité**

- Les critères de partenariat avec des acteurs et investisseurs privés devraient être rendus publics et inclure des prévisions ex ante concernant l'additionnalité financière et l'additionnalité en matière d'impact sur le développement. Les évaluations de l'additionnalité devraient inclure une estimation du coût d'opportunité de l'utilisation de financements mixtes, et sa justification.
- Le cadre de résultats du partenariat devrait stipuler clairement les indicateurs estimatifs de l'additionnalité en matière d'impact sur le développement et de l'additionalité financière.

**5. Assurer la redevabilité et traduire les principes dans la pratique**

- Les bailleurs et les gouvernements nationaux devraient prendre les mesures nécessaires pour faire en sorte que la société civile et le parlement demandent des comptes au gouvernement sur les projets de financements mixtes publics-privés dans l'agriculture.
- Les partenaires de mise en œuvre ou du secteur privé ne devraient être retenus qu'à condition qu'ils répondent aux critères stricts du partenariat, qui prévoient notamment des cadres (ou procédures) d'analyse et de maîtrise des risques, y compris des preuves de la réalisation d'évaluations sociales et environnementales, ainsi que des précisions sur les consultations publiques effectuées et sur l'existence d'un mécanisme de plaintes.
- Les bailleurs devraient exiger l'observation des cadres juridiques et des normes internationales dans les partenariats et les contrats qu'ils concluent avec des acteurs de la chaîne d'approvisionnement, prévoyant des pénalités et des sanctions en cas de violation (par ex. en cas de violation des droits humains ou des droits des travailleurs, de discrimination fondée sur le sexe, de dégâts environnementaux ou de corruption). Il devrait s'agir d'une disposition essentielle de l'évaluation du cadre (ou procédures) d'analyse et de maîtrise des risques.
- Les bailleurs devraient adopter des mécanismes adaptés de suivi et d'évaluation et solliciter la participation des autorités locales, du parlement, de la société civile (y compris des organisations de paysans et de femmes) et des communautés cibles, et pas seulement des bailleurs, de l'administration centrale et des partenaires du secteur privé dans les activités de suivi et d'évaluation.
- Les bailleurs devraient adopter des indicateurs de résultats qui permettent de ventiler les données afin de mesurer les impacts en fonction de groupes de revenu, du sexe, de l'âge, etc., afin de s'assurer qu'ils bénéficient d'un projet et que personne n'est laissé pour compte.
- Pour éviter de subventionner des acteurs privés qui se livrent à des pratiques d'évasion fiscale, les bailleurs et les IFD ne devraient investir dans des entreprises et des fonds que si ceux-ci sont disposés à rendre compte de leurs comptes financiers pays par pays. À titre de mesure intermédiaire, les bailleurs devraient communiquer les rapports pays-par-pays à toutes les autorités fiscales concernées, y compris locales, et au bout du compte, ces renseignements devraient être rendus publics pour que toutes les parties prenantes puissent y avoir accès.

**6. Améliorer les données et la transparence**

- Au minimum, tous les acteurs concernés par des activités de mixage, y compris les bailleurs mais aussi les partenaires de mise en œuvre et les partenaires privés, devraient

être tenus de publier des données conformes à la Norme de l'IITA (Initiative internationale pour la transparence de l'aide).[77]

- Les bailleurs du CAD doivent s'entendre d'urgence sur les règles collectives à observer concernant l'inclusion dans l'APD d'instruments du secteur privé (dont les financements mixtes sont une modalité). Ils doivent également améliorer la qualité et la transparence de la notification de leurs instruments du secteur privé au système de notification des pays créanciers (SNPC) du CAD de l'OCDE. Une notification complète est indispensable pour permettre un véritable contrôle public des dépenses de l'APD dans les financements mixtes.
- Les IFD devraient s'efforcer de parvenir à la complète transparence de leurs portefeuilles pour être entièrement redevables de leurs activités. Cette redevabilité inclut la communication publique des contrats bailleur-partenaire, à moins qu'une partie ne réclame la confidentialité si celle-ci peut en justifier pour protéger des secrets commerciaux ou des renseignements confidentiels. La transparence est une considération particulièrement importante dans le cas des prêts accordés par le biais d'intermédiaires financiers.

**7. Éviter une résurgence de l'aide liée *de facto***

- Les bailleurs qui se livrent à des activités de financements mixtes doivent être particulièrement vigilants au risque d'ouvrir la voie à ce qu'une part accrue de l'aide accordée par des pays bailleurs à des entreprises agricoles devienne « liée » (tant officiellement ou *de jure*, qu'officieusement ou *de facto*) au détriment du secteur privé local, surtout des MPME, et en violation des principes d'efficacité de l'aide et du développement.
- Les bailleurs devraient s'assurer que le recours à des financements mixtes n'exacerbe pas la concentration présente au sein du secteur alimentaire et agricole à l'échelle mondiale, mais vienne plutôt renforcer et diversifier les économies rurales locales et ouvrir des possibilités pour les MPME locales opérant dans ce secteur.

# NOTES

1 Open Letter: The World Bank's New Maximizing Finance for Development Agenda Brings Shadow Banking into International Development. https://criticalfinance.org/2018/10/10/the-world-banks-new-maximizing-finance-for-development-agenda-brings-shadow-banking-into-international-development-open-letter/

R. Willoughby (2014). Un aléa moral ? Les méga-partenariats public-privé dans l'agriculture africaine. Oxfam. https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/325221/bp188-public-private-partnerships-agriculture-Africa-010914-fr.pdf;jsessionid=63898ED8A47AA7F278F7FBF851ECBD89?sequence=16

J-C Dagorn et I. Ouandaogo (2014). À qui profite la nouvelle alliance ? La Nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition du G8 au Burkina Faso. Oxfam. https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bn-whose-benefit-burkina-faso-g8-new-alliance-220514-fr.pdf ; et

Union européenne, Département thématique, Direction générale pour les politiques externes (2015). La Nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition en Afrique. http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/535010/EXPO_STU(2015)535010_EN.pdf

2 Comité de la sécurité alimentaire mondiale (2015). Établir un lien entre les petits exploitants et les marchés. http://www.fao.org/3/a-bq853f.pdf

3 B. Vorley, L. Cotula et Man-Kwun Chan (2012). Faire pencher la balance. Vers des politiques façonnant des investissements et des marchés agricoles favorables aux petits agriculteurs. IIED et Oxfam. https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/rr-tipping-balance-agricultural-investments-markets-061212-summ-fr_0.pdf

4 Le rapport de recherche complet et les trois études de cas sur les bailleurs sont disponibles sur demande.

5 CNUCED (2014). Rapport sur l'investissement dans le monde 2014. L'investissement au service des objectifs de développement durable : Un plan d'action. https://unctad.org/fr/PublicationsLibrary/wir2014_overview_fr.pdf

6 Ce qu'on entend par l'insécurité alimentaire aiguë, telle que mesurée par le Cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire (IPC), dans certains cas atteignant des niveaux de famine. En 2017, on estime que 124 millions de personnes dans 51 pays ont été confrontées à une crise d'insécurité alimentaire, soit une hausse de 11 % par rapport à celui enregistré l'année précédente, qui recensait 38 millions de personnes vivant en situation d'insécurité alimentaire par rapport à 2015. Food Security Information Network (2018). Global Report On Food Crises 2018. http://www.fsincop.net/fileadmin/user_upload/fsin/docs/global_report/2018/GRFC_2018_Full_report_EN.pdf

7 En glissement annuel, la hausse du nombre de personnes vivant en situation de crise alimentaire a inversé la tendance positive des 15 dernières années. FAO, FIDA, UNICEF, PAM et OMS (2017). L'état de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde 2017. Renforcer la résilience pour favoriser la paix et la sécurité alimentaire. Rome, FAO. http://www.fao.org/3/a-I7695f.pdf ; et

FAO, FIDA, UNICEF, PAM et OMS (2018). L'état de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde 2018. Renforcer la résilience face aux changements climatiques pour la sécurité alimentaire et la nutrition. Rome, FAO. http://www.fao.org/3/i9553fr/i9553fr.pdf

8 H.-J. Chang (2009). Rethinking Public Policy in Agriculture: Lessons from History, Distant and Recent. *Journal of Peasant Studies*, 36:3, Juillet 2009, pp.477–515 ;

Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD)/Banque mondiale (2008). Rapport sur le développement dans le monde 2008. L'agriculture pour le développement. Vue d'ensemble. Washington, DC : La Banque mondiale. http://documents.banquemondiale.org/curated/fr/757881468140972394/pdf/414560FRENCH0W10Box334057B01PUBLIC1.pdf

9 FAO (2012). Smallholders and Family Farmers. http://www.fao.org/fileadmin/templates/nr/sustainability_pathways/docs/Factsheet_SMALLHOLDERS.pdf

10 ECD.Stats (2018). L'aide (APD) par secteur et par bailleur [DAC5]. https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=Table5

11 BIRD/Banque mondiale (2008). Rapport sur le développement dans le monde 2008. L'agriculture pour le développement. Vue d'ensemble. Op. cit.

12 J. Mayrhofer et H. Saarinen (2017). Rendez-vous manqué avec l'agriculture familiale. Quand l'UE ne tient pas ses engagements en faveur de politiques soutenant les exploitations agricoles familiales dans les pays en développement Oxfam. https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/bp-eu-policy-smallholder-agriculture-300617-fr.pdf

13 Commission européenne (2010). Un cadre stratégique de l'UE pour aider les pays en

développement à relever les défis liés à la sécurité alimentaire. Bruxelles : Commission européenne, COM(2010)127. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0127:FIN:fr:PDF

14 R. Pearl-Martinez (2017). Financement des agricultrices : Un appel à renforcer et à rediriger les ressources pour l'agriculture et l'adaptation au changement climatique. https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/bp-financing-women-farmers-131017-summ-fr.pdf

15 Commission de l'Union africaine (2014). Déclaration de Malabo sur l'accélération de la croissance agricole et de transformation pour une prospérité partagée et l'amélioration des moyens de subsistance. Addis-Abeba : Commission de l'Union africaine. http://www.fao.org/food-loss-reduction/news/detail/fr/c/251934/

16 Ce terme peut parfois aussi être interprété comme se référant à l'utilisation de fonds publics de manière plus générale en vue de mobiliser davantage d'investissements dans les pays en développement, ou à l'utilisation de fonds publics et/ou philanthropiques à cette fin. L'interprétation de capitaux « mobilisés » ne fait pas non plus l'unanimité : il peut s'agir d'investissements faits exclusivement par des acteurs du secteur privé, ou d'investissements effectués par des acteurs publics (tels que des IFD) à des conditions commerciales ou à des conditions moins favorables que l'APD.

17 Définition approuvée par la Réunion de haut niveau du CAD en 2017. En vertu de cette définition, le financement du développement comprend l'aide publique au développement ainsi que des fonds privés qui sont régis par un mandat de développement (par ex. des financements fournis par des organisations philanthropiques). Les principes du financement mixte du CAD de l'OCDE mettent l'accent sur la mobilisation accrue de financements commerciaux. À ce titre, ils relèvent d'un cadre plus étroit que la portée complète des activités de financements mixtes, qui prévoient également le recours au mixage par certains membres du CAD pour mobiliser des fonds publics supplémentaires en faveur du développement (« Mixage 1.0 »). L'accent plus étroit de ces principes rejette l'évolution des financements mixtes à la lumière de l'importance d'accroître la mobilisation de financements commerciaux (« Mixage 2.0 »), c'est-à-dire de faire en sorte de mieux cibler les financements mixtes vers un plus grand éventail d'enjeux de développement afin de répondre aux besoins de financement de l'Agenda 2030. OCDE (2018). Principes du CAD de l'OCDE relatifs au financement mixte visant à mobiliser des financements commerciaux à l'appui de la réalisation des Objectifs de développement durable. http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-topics/OECD-Blended-Finance-Principles.pdf

18 Il existe des chevauchements entre les financements mixtes et d'autres formes de financement collaboratif, d'où toute la difficulté de parvenir à une définition satisfaisante. Les financements mixtes publics-privés se distinguent par le fait que les investissements comportent des contributions publiques internationales financières (par ex. l'APD) et non financières (par ex. l'assistance technique), qui sont investies en même temps que les investissements privés ou avant.

19 OCDE (2016). Private Sector Engagement for Sustainable Development: Lessons from the DAC. Paris : OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/9789264266889-en

20 Le CAD de l'OCDE a proposé ces définitions pour l'additionnalité financière et de valeur. Cependant, les définitions de l'additionnalité n'ont pas encore été normalisées et continuent d'être débattues entre les membres du CAD (ainsi que les critères, les mesures, etc). OCDE (2016). Private Sector Engagement for Sustainable Development: Lessons from the DAC. Op. cit.

21 J. Pereira (2017). Blended Finance: What it is, how it works and how it is used. Oxfam. https://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/blended-finance-what-it-is-how-it-works-and-how-it-is-used-620186

22 Development Initiatives (2016). Blended finance: Understanding its potential for Agenda 2030. http://devinit.org/wp-content/uploads/2016/11/Blended-finance-Understanding-its-potential-for-Agenda-2030.pdf;

J. Benn, C. Sangaré et T. Hos (2017). Amounts Mobilised from the Private Sector by Official Development Finance Interventions: Guarantees, syndicated loans, shares in collective investment vehicles, direct investment in companies, credit lines. OCDE, Documents de travail de la coopération au développement, n° 36. Paris : OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/8135abde-en; et

CNUCED. Rapport sur l'investissement dans le monde 2014. L'investissement au service des objectifs de développement durable : Un plan d'action. https://unctad.org/fr/PublicationsLibrary/wir2014_overview_fr.pdf

23 Commission européenne (2018). Un budget moderne pour une Union qui protège, qui donne les moyens d'agir et qui défend : Cadre financier pluriannuel 2021-2027. Bruxelles : Note de la Commission, COM (2018) 321 final. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/euco-budget-booklet-june2018_fr.pdf

24 Ministère néerlandais des Affaires étrangères (2018). Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS). Annexe 4, Ligne budgétaire 1 (Beleidsartikel 1: Duurzame Handel). https://www.rijksoverheid. nl/documenten/begrotingen/2017/09/19/ hgis---nota-homogene-groepinternationale-samenwerkingrijksbegroting-2018

25 Vaststelling van de begrotingsstaat van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII) voor het jaar 2018, nr. 34775-XVII, Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden, p.47:

https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=4b3bc8ca-fb1a-419e-a3df-6dabcccb4851&title=Verslag%20houdende%20een%20lijst%20van%20vragen%20en%20antwoorden.pdf )

26 Algemene Rekenkamer (2016). Monitoring beleid voor ontwikkelingssamenwerking: het financieringskanaal bedrijfsleven. Stand van Zaken 2014. Blz.12 & Oxfam Novib. BV Nederland in Ontwikkelingssamenwerking, Oxfam Novib, December 2016, blz. 9. https://www.oxfamnovib.nl/Redactie/Downloads/Rapporten/20161209%20BedrijfslevenInOntwikkelingssamenwerkingRapport-300.pdf

27 Voir : https://english.dggf.nl/

28 J. Benn, C. Sangaré et T. Hos (2017). Amounts Mobilised from the Private Sector by Official Development Finance Interventions. OCDE, Documents de travail de la coopération au développement, n° 36., OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/8135abde-en.

29 Ministère britannique pour le Développement international (DFID) (2016). Programme Foodtrade pour l'Afrique orientale et australe. https://www.gov.uk/international-development-funding/east-and-southern-africa-food-trade-programme

30 Service Européen d'Action Extérieure (2016). Action Document For Kenya – (Agrifi): Support To productive, adapted and market integrated smallholder agriculture, including a contribution to the Africa Investment Facility. Union européenne. https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/agrifi_action_document.pdf

31 FMO (2016). Agronomika Finance Corporation. https://www.fmo.nl/project-detail/50231

32 CDC Group (2017). Agdevco and CDC invest US$11.5m in Jacoma Estates Group to expand its Malawian farming operations. https://www.cdcgroup.com/en/news-insight/news/press-release-agdevco-and-cdc-invest-us11-5m-in-jacoma-estates-group-to-expand-its-malawian-farming-operations/

33 J. Pereira (2016). L'efficacité de développement du soutien au secteur privé par le biais des fonds de l'APD. Bruxelles : Réseau Syndical de Coopération au Développement. https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/tudcn-dfi_study_web_fr.pdf

34 Banque mondiale (2008). Rapport sur le développement dans le monde 2008. L'agriculture pour le développement. https://siteresources.worldbank.org/INTWDR2008/Resources/WDR_00_book.pdf e

FAO (2012). La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2012. Investir dans l'agriculture pour un avenir meilleur. http://www.fao.org/3/a-i3028f.pdf

35 Société internationale de financement (SFI) (n.d.). SFI et Agri-Finance: Creating Opportunity Where It's Needed Most. Groupe de la Banque mondiale. https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/44c74a0049585fb1a082b519583b6d16/IFC%2B%2Band%2BAgriFinance%2B-%2BGeneric%2BPresentation%2Bv-4.f?MOD=AJPERES&CACHEID=44c74a0049585fb1a082b519583b6d16

36 D. Cervantes-Godoy, S. Kimura et J. Antón (2013). Smallholder Risk Management in Developing Countries. Notes de l'OCDE sur l'alimentation, l'agriculture et la pêche, n° 61. Paris : OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/5k452k28wljl-en

37 S. Colin (2013). Private sector development: business plan or development strategy? Eurodad. http://eurodad.org/1545627/2013/06/12/Private- sector-development-business-plan-or-development-strategy

38 Il convient de noter que la nouvelle société de financement du développement international des États-Unis, la Development Finance Corporation (DFC), dans laquelle l'OPIC sera incorporée dans le courant de 2019, dispose de davantage de marge de manœuvre pour établir des partenariats avec des entreprises non américaines.

39 USAID Haiti (2016). Economic Growth and Agricultural Development Fact Sheet. https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1862/EGAD%20Fact%20Sheet%20FINAL%20Jan%202016-2%20pages.pdf

40 Le cadre d'évaluation a été élaboré en 2016-2017 pour un projet spécifique d'Oxfam (bien qu'il s'inspire de principes élaborés par des tiers) dans le but d'examiner les mérites de partenariats bailleurs-secteur privé. On espère toutefois qu'il pourra servir de méthode standardisée pour évaluer toutes sortes de partenariats bailleurs-secteur privé, permettant de rassembler un ensemble d'éléments d'appréciation sur leurs forces et leurs faiblesses et de relever les bonnes pratiques. Ce cadre a été conçu en se concentrant sur l'objectif ultime des partenariats bailleurs-secteur privé en matière développement, à savoir l'accomplissement de résultats de développement.

41 Le cadre d'évaluation complet est disponible sur demande.

42 Bien que, potentiellement, il soit possible de combler ces lacunes en les demandant directement aux fournisseurs d'APD et aux partenaires du secteur privé (démarche à privilégier autant que possible), la structure du cadre est fondée sur l'hypothèse que les partenariats seront évalués au moyen d'examens documentaires. Un problème similaire se pose en ce qui concerne les applications du programme, les notes conceptuelles du partenariat et, au bout du compte, les processus de prise de décisions finales. Néanmoins, l'approche à deux niveaux adoptée ici vise à pallier cette limitation pour autant que possible. Deuxièmement, certains fournisseurs d'APD ont

des politiques globales qui guident leurs portefeuilles quant à leur participation avec le secteur privé, d'où la possibilité que des programmes individuels puissent être dépourvus de politiques et de lignes directrices spécifiques. Dans ces cas-là, les politiques globales sont utilisées pour éclairer l'évaluation des programmes, même s'il est difficile d'évaluer la manière dont celles-ci se traduisent dans des programmes, et à partir de là en des partenariats individuels.

43 Les rapports des études de cas complètes sont disponibles sur demande.

44 Commission européenne (2011). Accroître l'impact de la politique de développement de l'UE : un programme pour le changement. Bruxelles : Note de la Commission, COM(2011) 637 final. http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/acp/dv/communication_/communication_fr.pdf ; et

Commission européenne (2014). « A Stronger Role of the Private Sector in Achieving Inclusive and Sustainable Growth in Developing Countries ». Bruxelles : Note de la Commission, COM (2014) 263 final. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A52014DC0263&qid=1400681732387&from=EN

45 Commission européenne (2018). Communication sur nouvelle Alliance Afrique-Europe pour des investissements et des emplois durables : Taking our partnership for investment and jobs to the next level. Bruxelles : Communication from the Commission, COM(2018) 643 final. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0643&from=EN

46 Les chiffres sont disponibles pour les activités de la Banque européenne d'investissement (BEI) en dehors de l'UE, mais ils ne font pas la ventilation entre les activités des partenaires privés et publics. Les fonds sont également souvent mixtes, provenant à la fois du budget de l'Union européenne et du Fonds européen de développement (FED), ce qui rend d'autant plus difficile à comprendre la manière dont les fonds sont alloués. Coopération internationale et développement. DG DEVCO, Commission européenne. Opérations de mixage. https://ec.europa.eu/europeaid/policies/innovative-financial-instruments-blending/blending-operations_en

47 D'après un fonctionnaire de la DG DEVCO, la Direction générale de la coopération internationale et du développement de la Commission européenne. Discussion le 22 janvier 2019.

48 Voir Washington Post (2016). Ethiopia imposes state of emergency as unrest intensifies. https://www.washingtonpost.com/world/africa/ethiopia-imposes-state-of-emergency-as-unrest-intensifies/2016/10/10/7825391e-8ee9-11e6-bc00-1a9756d4111b_story.html; and

Society of American Florists (2016). Foreign-Owned Flower Firms Attacked in Ethiopia. https://safnow.org/foreign-owned-flower-farms-attacked-ethiopia/. Ces tensions ont des implications lorsqu'il s'agit d'assurer des critères, des systèmes et une gestion solides des cadres (processus) d'analyse et de maîtrise des risques, ainsi que sur la question de l'appropriation locale des programmes.

49 OECD.Stat. Creditor Reporting System (CRS). https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=crs1;

J. Benn, C. Sangaré et T. Hos (2017). Amounts Mobilised from the Private Sector by Official Development Finance Interventions, op. cit.

50 Agence américaine pour le développement international (USAID) (2018). Development Credit Authority. https://www.usaid.gov/what-we-do/economic-growth-and-trade/development-credit-authority-putting-local-wealth-work

51 USAID (2017). The Development Credit Authority: Putting Local Wealth to Work. https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1865/dca_impactbrief2017.pdf

52 Feed the Future. https://www.feedthefuture.gov/;

Stratégie mondiale pour la sécurité alimentaire du gouvernement américain Exercices 2017–2021 (2016). https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1867/USG-Global-Food-Security-Strategy-2016.pdf

53 R. Halvorson-Quevedo et M. Mirabile (2014). External Financing for Development. L'agriculture pour le développement. OCDE. https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/GURANTEES%20report%20FOUR%20PAGER%20Final%2010%20Mar%2014.pdf

54 L'exercice du gouvernement américain court du 1er octobre au 30 septembre.

55 Calculs d'Oxfam à partir de la base de données de projets actifs de l'OPIC « In Action: Active OPIC Projects. » https://www.opic.gov/opic-action/active-opic-projects et rapports annuels de l'OPIC. https://www.opic.gov/media-events/annual-reports. Pour déterminer le montant total des nouveaux engagements au cours de l'exercice 2009 et 2012, nous avons également consulté les rapports de l'US Government Accountability Office et du Congressional Research Service (deux agences du Congrès américain ; voir https://www.gao.gov/assets/680/674142.pdf et https://fas.org/sgp/crs/misc/98-567.pdf).

56 Voir www.opic.gov ; voir aussi les commentaires de Suresh Samuel, directeur général pour l'Afrique à l'OPIC, lors de la rencontre en marge du forum « Blended Finance », Réunion de haut niveau 2, du 30 novembre 2016, à Nairobi. http://devinit.org/wp-content/uploads/2016/12/Blended-finance-and-development-effectiveness-HLM2-event-summary.pdf

57 Voir l'aperçu de la loi américaine, appelée la loi « BUILD » (2018). H. R. 302. https://www.opic.gov/build-act/overview

58 La loi américaine, appelée la loi « BUILD » (2018). H. R. 302 https://www.opic.gov/sites/default/files/files/BILLS-115hr302_BUILDAct2018.pdf

59 E. Tumusiime et M.J. Cohen (2017). Promoting country ownership and inclusive growth? An assessment of Feed the Future. *Development in Practice.* 27:1, 4–15. DOI: 10.1080/09614524.2017.1258037

60 Save the Children et Oxfam (2017). The Power of Ownership. http://www.powerofownership.org

61 Edward Burrier, Vice-président de l'OPIC aux Affaires extérieures, courriel à Oxfam, 28 février 2019 ; interview d'Oxfam avec Edward Burrier, 22 février 2018.

62 B. Vorley, L. Cotula et Man-Kwun Chan (2012). Tipping the Balance. Op. cit.

63 OCDE (2016). Understanding Key Terms and Modalities for Private Sector Engagement in Development Cooperation. Private Sector Peer Learning. Peer Inventory 1: Private Sector Engagement Terminology and Typology. http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/Inventory-1-Private-Sector-Engagement-Terminology-and-Typology.pdf

64 Le DGGF ventile cependant par le sexe les données sur les emplois créés. Une étude réalisée en 2013 par l'Université d'Utrecht par Ioannis Repapis intitulée « Responsible agribusiness in Ethiopia: The contribution of European entrepreneurs in sustainable local development », fait apparaître que l'essor rapide de l'horticulture néerlandaise en Éthiopie répond au programme stratégique de l'Éthiopie tout en s'inscrivant dans l'actuelle orientation de la coopération internationale des Pays-Bas par la promotion du secteur privé dans le développement. Des représentants néerlandais et les autorités éthiopiennes ont collaboré à des initiatives du secteur public en vue de jouer un rôle majeur dans l'expansion de l'horticulture néerlandaise dans le pays. Les investisseurs d'autres pays n'ont pas bénéficié du même niveau de soutien de la part du gouvernement éthiopien. Extrait le 7 avril 2018 de csr_in_the_agro_food_sector.pdf. Voir : https://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/285174/Thesis_I.Repapis.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

65 Commission européenne (2016). Evaluation of Blending. Final Report Volume I – Main Report. https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/evaluation-blending-volume1_en.pdf

66 IOB (2014). In search of focus and effectiveness: Policy review of Dutch support for private sector development 2005–2012 (extensive summary). ((« Ciblage et efficacité : examen politique de l'aide néerlandaise au développement du secteur privé 2005-2012 » - résumé détaillé). Évaluation IOB, Ministère néerlandais des Affaires étrangères. https://www.government.nl/documents/reports/2014/07/23/titel-iob-in-search-of-focus-and-effectiveness-policy-review-of-dutch-support-for-private-sector-development-2005-2012-extensiv

67 Commission européenne (2016). Guidelines on EU blending operations. Tools and Methods Series Guidelines No 5. https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4a5eaccd-10f1-11e6-ba9a-01aa75ed71a1/language-en

68 Union européenne (2017). Règlement (UE) 2017/1601 du Parlement européen et du Conseil du 26 septembre 2017 instituant le Fonds européen pour le développement durable (FEDD), la garantie FEDD et le fonds de garantie FEDD. https://aida.ineris.fr/consultation_document/39806

69 Oxfam International (2017). Les financements mixtes pour le développement : Risques et opportunités. https://www.oxfamfrance.org/wp-content/uploads/2017/05/file_attachments_les_financements_mixtes_pour_le_developpement.pdf

70 La question de l'appropriation par le pays figure dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005), le programme d'action d'Accra (2008) et le partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement (2011). OCDE (2008). The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action. http://www.oecd.org/development/effectiveness/34428351.pdf;

OCDE (2011). The Busan Partnership for Effective Development Co-operation. http://www.oecd.org/development/effectiveness/busanpartnership.htm

71 OCDE (2018). Principes du CAD de l'OCDE relatifs au financement mixte visant à mobiliser des financements commerciaux à l'appui de la réalisation des Objectifs de développement durable. http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-topics/OECD-Blended-Finance-Principles.pdf

72 European Development Finance Institutions (2017). DFI Working Group on Blended Concessional Finance for Private Sector Projects: Summary Report. https://www.edfi.eu/wp/wp-content/uploads/2017/10/DFI-Blended-Concessional-Finance-for-Private-Sector-Operations_Summary-R....pdf

73 P. Carter (2016). Where Next for Development Effectiveness? Investing in private enterprises. Overseas Development Institute. https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/events-documents/10938.pdf

74 Plus précisément, VCA4D se penche sur l'inclusion de la chaîne de valeur. Agrinatura/Commission européenne (n.d.). Providing Value Chain Analysis for Improving operations. https://agrinatura-

eu.eu/wp-content/uploads/2017/02/4-pager-Value-Chain-Analysis-for-Development-VCA4D-DEVCO-C1.pdf

75 C. Donaldson et S. Hawkes (2018). Open Books: How development finance institutions can be transparent in their financial intermediary lending, and why they should be. Oxfam. https://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/open-books-how-development-finance-institutions-can-be-transparent-in-their-fin-620559

76 S. Thilakasiri, R. Nash et A. Perrault (2012). Activités à risque : Prêts par intermédiaires et financement du développement. Document d'information d'Oxfam. Oxfam International et Centre for International Environmental Law. https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/ib-intermediary-lending-and-development-finance-180412-fr_3.pdf

77 Pour connaître les règles et les directives qui constituent la Norme de l'IITA et des renseignements sur la façon d'interpréter les données IITA, se reporter à l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide. Norme de l'IITA. https://iatistandard.org/fr/iati-standard/. Les organisations doivent respecter ces règles lors de la publication de leurs données.

# OXFAM

Oxfam est une confédération internationale de 19 organisations qui, dans le cadre d'un mouvement mondial pour le changement, travaillent en réseau dans plus de 90 pays, à la construction d'un avenir libéré de l'injustice qu'est la pauvreté. Pour de plus amples informations, veuillez contacter les différents affiliés ou visiter www.oxfam.org

Oxfam Amérique (www.oxfamamerica.org)
Oxfam Australie (www.oxfam.org.au)
Oxfam-en-Belgique (www.oxfamsol.be)
Oxfam Brésil (www.oxfam.org.br)
Oxfam Canada (www.oxfam.ca)
Oxfam France (www.oxfamfrance.org)
Oxfam Allemagne (www.oxfam.de)
Oxfam Grande-Bretagne (www.oxfam.org.uk)
Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk)
Oxfam IBIS (Danemark) (www.oxfamibis.dk)
Oxfam Inde (www.oxfamindia.org)
Oxfam Intermón (Espagne) (www.oxfamintermon.org)
Oxfam Irlande (www.oxfamireland.org)
Oxfam Italie (www.oxfamitalia.org)
Oxfam Mexique (www.oxfammexico.org)
Oxfam Nouvelle-Zélande (www.oxfam.org.nz)
Oxfam Novib (Pays-Bas) (www.oxfamnovib.nl)
Oxfam Québec (www.oxfam.qc.ca)
Oxfam Afrique du Sud (www.oxfam.org.za)

Membre observateur :
KEDV (Oxfam Turquie)