****

***CSI-RSCD DOCUMENT DE DISCUSSION***

|  |
| --- |
|  |
| **Le secteur privé et son rôle dans le développement** |
|  |
| **Une perspective syndicale** |

**Confédération syndicale Internationale**

Version révisée, 11 Octobre

Auteur : **Pierre HABBARD, TUAC**
En collaboration avec Matt SIMONDS et Jan DEREYMAEKER, RSCD

# **Note de synthèse**

Un chœur grandissant de voix s’élève des institutions multilatérales et des agences donatrices en faveur d’une participation du secteur privé au développement, et ce n’est vraisemblablement pas le fruit du hasard à un moment où les budgets affectés à l’APD sont en déclin et la « date butoir » de 2015 pour la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement approche à grands pas.

Le secteur privé pour le développement fait référence aux diverses formes de participation fondées sur des partenariats contractuels entre, d’une part, une entité publique – bailleurs publics, institutions publiques à vocation d’aide au développement ou administrations publiques – et, d’autre part, une entité privée – entreprises et/ou investisseurs du secteur privé – qui ont pour objectif d’atteindre des objectifs de développement spécifiques qui incluent, sans toutefois s’y limiter, le développement du secteur privé d’un pays.

La distinction en fonction du type de relation est importante depuis la perspective syndicale dès lors qu’elle déterminera, dans une grande mesure, si les responsabilités de l’employeur ressortent à l’entité publique ou à l’entité privée, ou si elles sont partagées par les parties concernées.

* Les relations à base commerciale consistent principalement dans l'apport d’une aide publique à des projets relevant du secteur privé sous forme de crédits et de subventions, de plans d’assurance et de garanties ou par le biais d'une prise de participation du secteur privé. Il peut s’agir soit d’un programme exclusivement public dans lequel l’entité privée intervient en tant que sous-traitante ou prestataire de services (comme dans le cas de la passation de marchés publics traditionnels) soit d’une combinaison des deux approches, comme dans le cas des PPP.
* Les relations non commerciales incluent les activités en réseau et les activités de plaidoyer politique, de même que la facilitation de l’accès du secteur privé étranger aux marchés locaux, à la passation de marchés publics à l’échelon local ou aux décideurs politiques.

Le secteur privé pour le développement est traité à titre d’enjeu politique indépendant par plusieurs forums internationaux et régionaux, dont les principaux sont le Partenariat de Busan et le Processus du G20. Ceux-ci ont en commun :

* Le soutien et la promotion actifs et sans réserves aux/des partenariats public-privé – par opposition aux marchés publics et aux services publics ;
* La reconnaissance des associations d’entreprises en tant que partenaires-clés sinon « égaux » en matière de plaidoyer politique ;
* Une volonté de réformer le « modèle commercial » de la Banque mondiale et des banques de régionales de développement afin qu’elles soient organisées et se conduisent comme des banques d’investissement privée ;
* Une volonté d’améliorer le « climat des affaires » à titre prioritaire tout en rejetant ou en minimisant la place accordée au respect effectif des droits des autres parties prenantes, comme ceux prescrits aux termes des Conventions fondamentales de l’OIT.

Quels sont les principaux moteurs de l’agenda SPD ?

Le principal facteur d’ « incitation » qui expliquerait l’intérêt accru suscité par la participation du secteur privé dans les cercles de développement n’est probablement pas sans rapport avec le potentiel de création d’aide liée. Certains bailleurs sont, de fait, très explicites quant au lien entre les efforts qui entourent le secteur privé et le liage de l’aide, malgré le fait que ce dernier va directement à l’encontre des principes et des engagements souscrits en vertu de l’agenda de l’efficacité de l’aide au développement.

Un autre moteur important tient à l’épuisement perçu des coffres publics ou, plus spécifiquement, au tarissement des flux d’APD. Autrement dit, à mesure que les budgets publics se contractent, il devient nécessaire d’explorer des approches alternatives de financement du développement ou, en l’occurrence, de financement privé.

Cette logique est sous-tendue par les concepts de la « rentabilité » et de la « mobilisation » des financements privés par le biais du soutien public. Or il s’agit, dans un cas comme dans l’autre, de concepts mal définis et problématiques. Qui plus est, l'aide liée apparaît comme un facteur sous-jacent déterminant des initiatives SPD.

Enfin, le SPD peut être ancré dans les préceptes économiques de certains gouvernements et décideurs qui participent d’une conviction commune que le marché et donc le secteur privé « a toujours raison ».

Vu depuis la perspective des entreprises, l’agenda SPD offre aux sociétés transnationales des pays de l’OCDE des possibilités accrues d’accès aux marchés mais aussi d’accès aux décideurs. La progression de l’agenda « entreprise inclusive » activement soutenu par la Banque mondiale atteste de cette tendance. Le concept de l’entreprise inclusive consiste, pour l’essentiel, dans l’ouverture des perspectives entrepreneuriales des pauvres vivant « au bas de la pyramide » en vue de la transformation de ces personnes en un « modèle commercial financièrement lucratif. » Quant aux pauvres eux-mêmes, ceux-ci sont décrits comme des consommateurs ou, quelques fois, comme des entrepreneurs ou des « producteurs » mais rarement comme des travailleurs ou des employés et jamais comme des citoyens.

De manière plus générale, leur supposée capacité de rendement supérieure envers la réalisation des objectifs de développement doit constituer un moteur essentiel des initiatives SPD. Mais le moins qu'on puisse dire c’est que c’est là précisément un de ses points faibles.

Deux priorités politiques générales sont proposées ci-dessous pour une perspective syndicale dans le cadre du secteur privé pour le développement :

* Établissement de limites claires pour le financement des initiatives SPD, en veillant à ce que les objectifs liés à la protection sociale et aux services publics, de même qu’aux principes d’appropriation par les pays bénéficiaires ne soient pas affaiblis ou menacés
* Instauration de conditions strictes – droits des travailleurs, dialogue social, responsabilité des entreprises – pour l’affectation de fonds publics aux initiatives SPD

Cinq priorités politiques fondamentales sont proposées pour une perspective syndicale dans le cadre du secteur privé pour le développement :

* La mise en œuvre effective des normes de l’OIT et de l’Agenda du travail décent dans le cadre d’une approche fondée sur les droits ;
* L’intégration d’un mécanisme de dialogue social en tant que base pour l’efficacité et la responsabilité du secteur privé ;
* L'appropriation locale des programmes et initiatives et la protection du droit de chaque pays de développer ses services publics ;
* La mise en place de mécanismes éprouvés pour garantir la responsabilité d’entreprise et la transparence des grandes sociétés transnationales et
* Garantir la cohérence des politiques avec les autres agendas internationaux.

**Table des matières**

[**Note de synthèse** 1](#_Toc369843588)

[**Introduction** 4](#_Toc369843589)

[Qu’entend-t-on par « Secteur privé pour le développement » ? 5](#_Toc369843590)

[Chiffrer les initiatives du secteur privé 5](#_Toc369843591)

[**Typologie** 9](#_Toc369843592)

[Les classements actuels 9](#_Toc369843593)

[Les relations à base commerciale 11](#_Toc369843594)

[L’aide financière et les investissements 11](#_Toc369843595)

[La passation de marchés publics et les PPP 12](#_Toc369843596)

[Le travail en réseau et le plaidoyer politique 12](#_Toc369843597)

[Le cofinancement de partenariats locaux et le travail en réseau 12](#_Toc369843598)

[Les services de consultation et les programmes de développement des capacités 13](#_Toc369843599)

[La normalisation et le plaidoyer politique 13](#_Toc369843600)

[**Un Agenda International en plein essor** 14](#_Toc369843601)

[Le Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement 15](#_Toc369843602)

[La Déclaration conjointe 16](#_Toc369843603)

[« Partenaires égaux » 17](#_Toc369843604)

[Le Processus du G20 18](#_Toc369843605)

[Les infrastructures sous la coupole des PPP 18](#_Toc369843606)

[Changer le « modèle d’entreprise » des BMD 19](#_Toc369843607)

[Investissements privés et création d’emploi 20](#_Toc369843608)

[Indicateurs de valeur économique ajoutée et de création d’emploi 21](#_Toc369843609)

[La responsabilité fiscale 22](#_Toc369843610)

[**Forger une politique des bailleurs – Quels moteurs ?** 23](#_Toc369843611)

[Les moteurs gouvernementaux 23](#_Toc369843612)

[L’aide liée 23](#_Toc369843613)

[Le déficit des finances publiques 23](#_Toc369843614)

[Promotion d’un environnement propice aux affaires 24](#_Toc369843615)

[Les moteurs du secteur privé 24](#_Toc369843616)

[L’accès aux marchés et aux décideurs 25](#_Toc369843617)

[Entreprise inclusive 25](#_Toc369843618)

[Impact sur les objectifs de développement 26](#_Toc369843619)

[Manque de diligence raisonnable 27](#_Toc369843620)

[La lutte contre la pauvreté ? 28](#_Toc369843621)

[Une approche du développement fondée sur les droits ? 28](#_Toc369843622)

[**Une perspective syndicale** 30](#_Toc369843623)

[Priorité à la protection sociale et aux services publics 30](#_Toc369843624)

[Sauvegarder le but de protection sociale et de lutte contre la pauvreté de l’aide au développement 31](#_Toc369843625)

[Appropriation locale et services publics 31](#_Toc369843626)

[Cohérence des politiques 31](#_Toc369843627)

[Établir des conditions pour le SPD 32](#_Toc369843628)

[Les normes de l’OIT et l’Agenda du travail décent 32](#_Toc369843629)

[Le dialogue social en tant que base pour l’inclusion 33](#_Toc369843630)

[La responsabilité et la transparence des entreprises 34](#_Toc369843631)

[**Sources** 34](#_Toc369843632)

# **Introduction**

Un important débat est en cours depuis peu concernant le rôle du secteur privé dans le développement. Bien que ce débat ne soit pas foncièrement nouveau, il a néanmoins connu une évolution récente vers de nouveaux domaines et, conséquemment, influencé de nouveaux résultats, avec des implications variables pour les engagements de longue date aux plans du développement et de la coopération au développement.

Un chœur grandissant de voix s’élève des institutions multilatérales et des agences donatrices en faveur d’une participation du secteur privé au développement, et ce n’est vraisemblablement pas le fruit du hasard à un moment où les budgets affectés à l’APD sont en déclin et la « date butoir » de 2015 pour la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement approche à grands pas. Aussi l’intérêt croissant porté à la participation du secteur privé dans le développement, a fortiori parmi les prestataires d’aide au développement semblerait, d’une part, ressortir à une nécessité de pallier aux déficits en matière d’APD et, d’autre part, refléter un besoin de « changer la donne » pour nous mettre en bonne voie pour la réalisation des OMD. De nombreux secteurs de la communauté de développement internationale et, en particulier, les fournisseurs d’APD, semblent s’être accordés sur un nouveau thème prioritaire qui est susceptible de se convertir en leitmotiv de la dernière ligne droite conduisant à la date butoir des OMD en 2015: Le secteur privé pour le développement.

Mais en dépit d’une telle ruée vers le secteur privé, la question de savoir comment approcher cette problématique dans les faits est loin d’être claire. Ceci est dû à la nature complexe du secteur privé en tant que tel, aux agendas divergents quant au rôle que doit remplir le secteur privé et la question de savoir, en premier lieu, s’il est opportun que le secteur privé bénéficie de ressources publiques.

Aborder cet ordre du jour hâtivement et à bâtons rompus, en l’absence d’une évaluation objective des aspects positifs et négatifs du rôle du secteur privé dans le développement comporte des risques relativement élevés. Si l’inclusion du secteur privé dans le développement est souhaitable et même nécessaire, nous ne pouvons espérer y trouver une panacée aux défis actuels du développement.

Les différents *instruments* du secteur privé pour le développement qui sont en train d’être débattus au sein de divers forums doivent être soumis à un examen approfondi, afin de s'assurer qu’ils agissent dans l’intérêt du développement.

Le rôle du secteur privé dans les débats sur le développement n’est en rien un concept nouveau – depuis des décennies, intellectuels, décideurs politiques et spécialistes du développement explorent et soutiennent la participation du secteur privé au développement. La différence depuis la crise de 2008 semble être que cette question a très récemment atteint le sommet du totem politique pour se convertir en une priorité dans les plus hautes sphères décisionnelles. Pour s’en convaincre, il suffit de se rapporter aux conclusions du Quatrième Forum de haut niveau sur l’efficacité de l’aide, à Busan, Corée du Sud, et aux récentes déclarations du G20. Les déclarations politiques influencent de plus en plus les politiques d’aide au développement, c’est notamment le cas de l’UE et d’un grand nombre d’agences bailleuses de fonds.

Ce document est divisé en quatre parties. Il aborde tout d’abord les typologies actuelles de l’initiative du secteur privé pour le développement et propose un classement indépendant où l’accent est mis sur le type de relation qui lie l'acteur privé et l’acteur public – aspect qui peut s’avérer particulièrement important à l’heure de cartographier la relation employeur depuis une perspective syndicale. Ensuite, le document passe en revue les deux principaux forums internationaux qui traitent du concept SPD, à savoir le Partenariat de Busan et le Processus du G20, et expose une partialité en faveur des entreprises dans leurs recommandations respectives. À partir de là, il examine plus en détail quels sont les moteurs publics et privés du développement du SPD et conclut finalement par un ensemble de priorités syndicales fondamentales.

##

## Qu’entend-t-on par « Secteur privé pour le développement » ?

Malgré toute l’attention portée au rôle du secteur privé dans le développement, l’élaboration d’un ordre du jour clair et cohérent pour un chantier aussi vaste relève du défi. Pour commencer, il est très facile de se laisser prendre au jeu d’un exercice de rhétorique sur les distinctions entre le secteur privé *dans* le développement, le secteur privé *pour* le développement, le secteur privé *et* le développement ou encore le développement du secteur privé et toutes les nuances y rattachées. L’ECDPM, par exemple, fait une distinction utile entre « développement du secteur privé » et « secteur privé pour le développement » (ECDPM 2012).

Le *développement du secteur privé* fait partie des instruments politiques traditionnels des bailleurs dans les pays en développement et a pour objet de soutenir une croissance économique basée sur le marché. L’accent est mis sur la réforme des législations nationales en faveur des entreprises, notamment la facilitation des échanges commerciaux, le développement des marchés locaux de crédit et de capitaux, parallèlement à une « réduction » du rôle de l’État (privatisation, « *corporatisation* » des entreprises et services publics, déréglementation par secteur). Peu de place y est accordée aux droits des parties prenantes autres que les entrepreneurs : Travailleurs, collectivités locales, environnement, percepteur des impôts, etc. La méthodologie pour la classification des pays dans le rapport « Pratique des affaires » (Doing Business) de la Banque mondiale est probablement l’instrument le plus connu au niveau mondial qui reflète cette approche. Si le développement à l’échelon local du secteur privé à but lucratif constitue le focus primordial, l’agenda du développement du secteur privé est souvent intrinsèquement lié aux objectifs d’attraction d’investissements directs étrangers, de même qu’aux intérêts commerciaux des sociétés transnationales.

À l’inverse, le *secteur privé pour le développement* fait référence aux diverses formes de participation basées sur des partenariats contractuels entre, d’une part, une entité publique – bailleur de fonds gouvernemental, institution publique à vocation d’aide au développement ou administration publique – et, d’autre part, une entité privée – entreprise privée et/ou investisseur – qui visent à atteindre des objectifs de développement spécifiques qui incluent, sans toutefois s’y limiter, le développement du secteur privé du pays. S’agissant toujours du *secteur privé pour le développement,* l’ECDPM fait une distinction supplémentaire entre : i) La participation à des fins de « promotion des activités productives » et ii) L'utilisation de l'APD publique « comme levier pour l’obtention de financements privés » (ECDPM 2012).

Le présent rapport se concentre sur cette dernière approche, à savoir le *Secteur privé pour le développement*.

### Chiffrer les initiatives du secteur privé

Il n’existe pas de méthode bien définie pour estimer le volume d’initiatives du secteur privé au service du développement. Ceci est dû, dans une grande mesure, à l’ambigüité inhérente à sa définition et à la définition qui en est donnée dans le cadre des statistiques de l’APD et par-delà, vu que toutes les initiatives ne sont pas considérées, d’entrée de jeu, comme relevant de l’APD. À titre d’illustration, l’Australie affirme que 27% de son APD en 2012/13 est allouée au « développement économique durable » et le Canada affirme, pour sa part, qu’en 2009/2010, 22,3% des activités de l'ACDI (Agence canadienne chargée de l’APD) étaient consacrées à la « croissance économique durable ». Or même en disposant de ce type d’informations, il est difficile de se livrer à un quelconque exercice comparatif, vu que la définition attribuée par chaque pays au « développement économique durable » diffère considérablement.

Il est, néanmoins, possible d’identifier certaines tendances globales. Comme l’on peut voir dans les tableaux et les graphiques ci-dessous, le « système de notification des pays créanciers » du Comité d'aide au développement (CAD) de l’OCDE indique que les flux d’APD vers les projets « d’infrastructures et services économiques » et les « secteurs de production » ont progressé à un rythme nettement plus rapide que n’importe quel autre secteur entre 2006 et 2011 (+72% et +82%, comparé à +48% en faveur de l’infrastructure sociale), ce qui confirme la thèse d’une augmentation progressive de l’APD ciblée sur le secteur privé pour le développement.

#### Tableau 1 : Distribution par secteur de l’APD en 2006 et 2011

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| En milliards de dollars | 2006 | 2011 | *% augmentation 2006-2011* | *% part 2011* |
| [I, Infrastructure et services sociaux](http://stats.oecd.org/OECDStat_Metadata/ShowMetadata.ashx?Dataset=TABLE5&Coords=%5bSECTOR%5d.%5b100%5d&ShowOnWeb=true&Lang=en" \o "Click once to display linked information. Click and hold to select this cell.), | 46,4 | 68,7 | *+48,1%* | *41%* |
| [II, Infrastructure et services économiques](http://stats.oecd.org/OECDStat_Metadata/ShowMetadata.ashx?Dataset=TABLE5&Coords=%5bSECTOR%5d.%5b200%5d&ShowOnWeb=true&Lang=en" \o "Click once to display linked information. Click and hold to select this cell.), | 15,8 | 27,2 | ***+72,2%*** | *16%* |
| [III, Secteurs de production](http://stats.oecd.org/OECDStat_Metadata/ShowMetadata.ashx?Dataset=TABLE5&Coords=%5bSECTOR%5d.%5b300%5d&ShowOnWeb=true&Lang=en), | 8,1 | 14,8 | ***+82,7%*** | *9%* |
| [IV, Multisectorielle / Transversale](http://stats.oecd.org/OECDStat_Metadata/ShowMetadata.ashx?Dataset=TABLE5&Coords=%5bSECTOR%5d.%5b400%5d&ShowOnWeb=true&Lang=en), | 8,6 | 17,5 | *+104,1%* | *10%* |
| VI, Aide en marchandises /Prog, d’aide généraux | 4,9 | 6,5 | *+32,2%* | *4%* |
| [VII, Action liée à la dette](http://stats.oecd.org/OECDStat_Metadata/ShowMetadata.ashx?Dataset=TABLE5&Coords=%5bSECTOR%5d.%5b600%5d&ShowOnWeb=true&Lang=en" \o "Click once to display linked information. Click and hold to select this cell.), | 23,2 | 4,5 | *-80,5%* | *3%* |
| [VIII, Aide humanitaire](http://stats.oecd.org/OECDStat_Metadata/ShowMetadata.ashx?Dataset=TABLE5&Coords=%5bSECTOR%5d.%5b700%5d&ShowOnWeb=true&Lang=en), | 8,5 | 12,8 | *+50,2%* | *8%* |
| [IX, Non allouée / Non spécifiée](http://stats.oecd.org/OECDStat_Metadata/ShowMetadata.ashx?Dataset=TABLE5&Coords=%5bSECTOR%5d.%5b998%5d&ShowOnWeb=true&Lang=en" \o "Click once to display linked information. Click and hold to select this cell.), | 13,6 | 15,1 | *+10,8%* | *9%* |
| Total | 129 | 167 | *+29,4%* | *100%* |
| Total (à l’exclusion de l’annulation de dette) | 105,8 | 162,5 | *+53,5%* | *s.o.* |

#### Graphique 1 : Distribution par secteur de l’APD 2006-2011

0.0

20.0

40.0

60.0

80.0

100.0

120.0

140.0

160.0

180.0

2006

2007

2008

2009

2010

2011

IX. Non allouée /

Non spécifiée

VIII. Aide humanitaire

VII. Action liée à la

dette

VI. Aide en marchandises /

Prog. d’aide généraux

IV. Multisectorielle / Transversale

III. Secteurs de production

II. Infrastructure et services

économiques

I. Infrastructure et services

sociaux

Source : ocde.org

#### Graphique 2 : Distribution de l’APD dans les trois principaux secteurs (base 100 = 2006)

100

110

120

130

140

150

160

170

180

190

2006

2007

2008

2009

2010

2011

I. Infrastructure et services

sociaux

II. Infrastructure et services

économiques

III. Secteurs de production

Source : ocde.org

# **Typologie**

Au cœur de l’approche du secteur privé pour le développement se trouve l’engagement ou la relation contractuelle entre les parties publiques et privées. Comme nous le verrons plus loin, la distinction en fonction du type de relation est importante depuis la perspective syndicale dès lors qu’elle déterminera, dans une grande mesure, si les responsabilités de l’employeur ressortent à l’entité publique ou à l’entité privée, ou si celles-ci sont partagées par les deux. La relation dépend du statut des acteurs publics et privés, lequel peut considérablement varier, comme il est illustré ci-après :

* Les parties publiques peuvent être : (i) une agence publique d’aide au développement (dans quel cas le SPD est considéré au titre d’APD), (ii) une institution « autonome » (parfois constituée sous forme de société privée) de financement pour le développement (dans quel cas il est peu probable que le projet soit considéré au titre d’APD) et/ou (iii) une banque ou un fonds de développement multilatéral,
* Les parties privées peuvent être : (i) des sociétés transnationales non financières basées dans les pays membres de l’OCDE (et dont le siège social relève plus que probablement de la même juridiction que la partie publique – cf. aide liée ci-après), (ii) des entreprises privées et non agricoles locales, (iii) des entreprises publiques locales, (iv) des grandes entreprises agricoles locales, (v) des groupements et des coopératives d’agriculteurs de petite taille et/ou (vi) des PME non agricoles, entre autres.

##

## Les classements actuels

Shannon Kindornay et Fraser Reilly-King (2012) proposent quatre types de participation du secteur privé en matière de développement comme suit : (i) En tant que bénéficiaire direct d’une aide destinée à ses investissements et ses activités (subventions et prêts), (ii) en tant que partie contractante chargée de l’exécution des programmes d’aide, (iii) en tant que partenaire au sein d’un partenariat public-privé établi ou à travers un fusionnement des prêts commerciaux avec des aides subventionnées et (iv) en tant que prestataire de ressources de développement équivalentes à l’aide (œuvres philanthropiques privées et dons des entreprises).

Les experts de l’OCDE, pour leur part, en distinguent cinq types différents : Les initiatives et programmes PPP « structurés » et « locaux », (ii) le financement traditionnel des infrastructures à travers des prêts et des prises de participation, (iii) l’assistance technique des bailleurs aux gouvernements destinataires pour le renforcement des capacités liées aux PPP et aux infrastructures, (iv) les « partenariats public-privé » et le travail en réseau à l’échelle internationale et (v) les activités « SPD plus générales » (développement des capacités des PME, facilitation des échanges commerciaux, etc.)[[1]](#footnote-1),

S’agissant des Institutions de financement du développement spécifiquement, l’OCDE fait une distinction supplémentaire entre : Les prêts publics accordés à des projets du secteur privé (prêts privilégiés et prêts à court terme), (ii) les participations publiques dans des projets du secteur privé (via des investissements de portefeuille, des investissements directs ou un fonds d’investissement privé), (iii) les assurances et les garanties publiques sur certains types de risques liés aux investisseurs comme le risque de crédit et la volatilité des taux de change (emprunts subordonnés, prêts basés sur le rendement, prêts convertibles, actions privilégiées, autres garanties) et (iv) les subventions (à travers les PPP et les bonifications d’intérêts sur dettes du secteur privé) et l’assistance technique,

À la lumière de ce qui précède, nous pouvons identifier la typologie suivante pour la participation SPD :

#### Tableau 2 : Catégories de participation SPD et types de relation contractuelle

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Catégorie de participation>Type de relation contractuelleV | Initiative RSE philanthropique | Projet privé à but lucratif | Partenariat public-privé | Marché public, y comp. projets APD | Travail en réseau, normalisation et plaidoyer politique |
| Subventions | X | X | X | X | X |
| Prêts publics |  | X | X |  |  |
| Participation publique |  | X | X |  |  |
| Assurance et garanties |  | X | X |  |  |

Source : OCDE et RoA 2012

Le type de relation entre les parties publique et privée dans le cadre d’un projet SPD est important du point de vue syndical car il déterminera quelle sera la portée de l’influence, voire du contrôle effectif ou, du moins, de l’intendance de la partie publique dans le cadre du projet et par-là, qui porte les attributions d’employeur. Le rôle et l’influence de la partie publique pourraient, par exemple, être plus importants si celle-ci intervient en tant qu’actionnaire ou client (comme dans le cas des prises de participation et de la passation de marchés publics, et théoriquement aussi des PPP) que si elle intervient en qualité d’assureur ou de créancier. Toutefois, l’influence du bailleur dépendra d’autres facteurs tels que les critères d’éligibilité pour l’apport d’aide publique à un projet privé, y compris les sauvegardes sociales et environnementales.

Nous pouvons identifier huit catégories d’initiatives du secteur privé dans le développement selon le rôle ou la fonction de la partie publique (bailleur, créancier, actionnaire, client ou assureur) et de la partie privée (opérateur d’un projet à but lucratif, sous-traitant dans le cadre de travaux publics, bénéficiaire d'avantages non commerciaux).

#### Tableau 3 : Typologie des initiatives

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Rôle de la partie publique >****Rôle de la partie privée >****V** | **Bailleur** | **Créancier** | **Actionnaire** | **Client** | **Assureur** |
| **Opérateur de projet à but lucratif** | Subventions | Prêts | Prise de participationPPP | PPP | Garanties publiques, crédit à l’exportation |
| **Sous-traitant de travaux publics** |  |  | PPP | Marchés publicsPPP |  |
| **Bénéficiaire d’avantages non-commerciaux** | Partenariats locaux et travail en réseau ;Renforcement des capacités ;Normalisation |  |  |  |  |

Le type de relation financière ou commerciale, à son tour, déterminera le rôle et la responsabilité des parties. À l’exception des marchés publics et des PPP, la partie privée intervient toujours en tant que destinataire de l’aide publique en vue de la mise en œuvre d’un projet à but lucratif intégralement privé : Soutien financier (c.-à-d. subventions et prêts publics au bénéfice d’un projet intégralement privé), prise de participation (une entité publique acquiert des parts dans une entité privée, qu’il s’agisse d’une société ou d’un fonds d’investissement privé), assistance et assurance financière (programmes de garanties publiques couvrant un éventail de risques dans le cadre d’un projet privé : Risque de crédit, risques liés aux taux de change, risques politiques ou risques liés à la législation).

Dans le cas des marchés publics, la partie privée intervient en qualité de sous-traitant ou de prestataire de services dans le cadre d’un projet public. La situation est plus complexe dans le cas des PPP, où les dispositions relatives au partage des risques et la « propriété » du projet (contrôle privé ou public) dépendent des dispositions contractuelles.

Des partenariats non commerciaux interviennent lorsque la partie publique joue le rôle de facilitateur ou opérateur pour le développement des capacités, et ce directement au profit de la partie privée. Ceux-ci incluent l’assistance technique financée par les bailleurs et les subventions aux administrations publiques bénéficiaires, pour contribuer à la construction d’ « alliances » et de forums permettant aux groupes d’entreprises d’avoir un meilleur accès aux décideurs politiques ou à la passation de marchés publics, etc..

## Les relations à base commerciale

Les relations à base commerciale consistent principalement dans l'apport d’une aide publique à des projets relevant du secteur privé, sous forme de crédits et de subventions, de plans d’assurance et de garanties (couvrant les risques de projet qu’aucun assureur privé du marché n'est à même de couvrir, du moins à un prix raisonnable) ou par le biais de participations (actionnariat minoritaire, le plus souvent dépourvu de droits de vote). Il peut aussi s’agir d’un projet intégralement public où la partie privée intervient en qualité de sous-traitant ou de prestataire de services (c’est le cas des marchés publics traditionnels) ou encore une combinaison des deux approches comme dans le cas des PPP. La collaboration sur une base commerciale est plus susceptible de faire intervenir les IFD et les banques publiques que les agences d’aide.

### L’aide financière et les investissements

Historiquement, les *prêts et les subventions* ont constitué la forme la plus courante de participation du secteur privé au développement. Une entreprise ou un fonds du secteur privé est le destinataire direct de prêts – généralement à un taux d’intérêt préférentiel – ou de subventions publics ou d’une combinaison des deux (prêts subventionnés à faible taux d’intérêt). L’opérateur privé contrôle entièrement l’investissement, gère la conception et la mise en œuvre des projets et en assume les risques. La partie publique joue, quant à elle, un rôle de soutien, le plus souvent en qualité de créancier. Les exemples incluent les mécanismes de crédit à l’exportation, certains projets d’aide pour le commerce et le financement traditionnel de projets relevant des IFD. Les IFD peuvent également, en collaboration avec des banques commerciales et d’autres fournisseurs de services financiers, mettre au point des produits de crédit de marché pouvant contribuer à faciliter l’accès aux financements dans les pays en développement. À titre d’exemple, le Fonds fiduciaire UE-Afrique pour les infrastructures accorde des subventions à l’appui des prêts « non concessionnels » (c.-à-d. des prêts assortis de taux d’intérêt basés sur le marché) octroyés par les IFD dans le cadre de projets d’infrastructure en Afrique. Ces subventions se présentent sous forme de subventions au taux d'intérêt ou d'assistance technique au projet.

Les *garanties publiques* sont des plans d’assurance du gouvernement qui couvrent certains types de risques associés à un projet du secteur privé. Ils ont pour but d'améliorer le profil risque-rendement global du projet. Elles se présentent le plus couramment sous forme d’une garantie du gouvernement sur le risque de crédit du projet ou sur les titres de créance qui financent le projet (ex. obligations pour la construction d’infrastructures, obligations vertes). Les garanties permettent au projet d’obtenir de meilleures notes auprès des agences de notation du crédit et donc, de bénéficier de meilleures conditions de financement des investisseurs, réduisant par-là même le coût du capital et de la dette. Les garanties incluent aussi les assurances et les mécanismes de crédits à l’exportation, les assurances sur les risques liés au taux de change et les services subventionnés de soutien pour les opérations d’investissement. Les fonds de capital-risque financés/gérés par les gouvernements peuvent aussi assumer des positions de « perte initiale » dans la part du capital du projet (par exemple, dans le cas où un projet manque d’atteindre ses objectifs financiers et requiert une recapitalisation, les parts du gouvernement sont absorbées pour faire en sorte que les nouvelles levées de fonds ne noient pas les actionnaires privés).

Dans le cas des *programmes de prise de participation* (investissements de portefeuille et co-investissements), la partie publique se convertit en actionnaire direct de l’entreprise impliquée dans le projet (co-investissement) ou acquiert des parts dans un fonds d’investissement qui investit, à son tour, dans un projet privé, soit en tant que créancier soit en tant qu’actionnaire (portefeuille). Dans les deux cas, la prise de participation publique est soumise aux conditions commerciales habituelles et aux retours sur investissements. En plus des prêts, ce type d’activité du secteur privé dans le développement constitue la raison d’être des IFD, de même que leur modalité la plus importante en termes de flux financiers et d’actifs.

### La passation de marchés publics et les PPP

S’agissant de la *passation de* *marchés publics*, la partie publique est l’opératrice du projet et est donc chargée de sa conception, de sa mise en chantier et de son exécution (le financement porte, en règle générale, sur de vastes programmes infrastructurels comme routes, approvisionnement en eau, écoles, etc.). Des entreprises du secteur privé sont sélectionnées sur la base d’un appel d’offres compétitif et interviennent en tant que sous-traitantes et prestataires de services. Les marchés publics représentent la modalité de participation où la partie publique possède le plus haut degré de contrôle sur un projet. Dans le cas des pays en développement, les marchés publics sont généralement dirigés par les gouvernements destinataires (et dans une certaine mesure par le bailleur qui finance le projet via un soutien budgétaire) et/ou par des banques multilatérales de développement.

Les *partenariats public-privé* sont des accords contractuels entre « l’État et un ou plusieurs partenaires privés (qui peuvent inclure les opérateurs et les financiers) en vertu desquels les partenaires privés fournissent des services de telle manière que les objectifs de prestation des services publics sont alignés avec les objectifs de rentabilité des partenaires privés et où l’efficacité de l’alignement dépend d’un transfert suffisant du risque aux partenaires privés » (OECD 2008).

La modalité PPP la plus courante est le DBFO (de l’anglais « *Design, Build, Finance, and Operate* ») ou Conception, Construction, Financement et Exploitation. Celui-ci concerne généralement des infrastructures publiques (ponts, tunnels, système ferroviaire, système d’approvisionnement en eau) ou un service public (école, hôpital, prison) fourni par un opérateur privé. Les PPP sont placés à mi-chemin entre les transactions des marchés publics et les concessions. L’État achète un « flux de services généré par l’actif du partenaire privé » et dont la propriété et la responsabilité de maintenance incombent à l’opérateur privé (OCDE 2008). Par ailleurs, les PPP sont régis par le droit privé qui par nature est moins exigent en matière de transparence et divulgation d’information que ne l’est le droit administratif public.

##

## Le travail en réseau et le plaidoyer politique

Les relations non commerciales incluent les soutiens publics basés sur les subventions qui, à la différence des relations commerciales, ne visent pas à atteindre un résultat économiquement tangible (ex. construire un pont, investir dans les capacités productives des firmes locales) mais plutôt des résultats intangibles (ex. faciliter l’ « accès » du secteur privé étranger aux marchés intérieurs, aux marchés publics intérieurs ou aux décideurs politiques d’un pays).

### Le cofinancement de partenariats locaux et le travail en réseau

La plupart des agences d’aide au développement gouvernementales disposent d’une ligne budgétaire spécifiquement dévolue à l’allocation de subventions au travail en réseau exécuté par des entreprises privées et aux projets *pro bono* (philanthropiques) dans des pays en développement. Ces lignes budgétaires sont souvent désignées en tant que « fonds », quoique le terme « fonds » puisse induire en erreur dès lors qu’aucun retour sur investissement n’est anticipé dans le cadre de ces programmes. Les financements fondés sur les subventions sont généralement accordés à une entreprise multinationale selon le principe du partage du coût (autrement dit, la subvention publique doit être assortie, en contrepartie, d’un financement privé équivalent) en vue du financement d’un objectif non commercial, comme par exemple : La promotion de partenariats locaux avec des entreprises du pays, la promotion de normes sociales ou environnementales dans la chaîne de production ou la promotion d’activités philanthropiques autonomes de l’entreprise. On pourrait citer, à titre d’exemple, les divers Challenge Funds (fonds de défi) du DfID britannique consacrés à des secteurs spécifiques, tels que le Food Retail Industry Challenge Fund (secteur du détail alimentaire), le Programme d’investissement du secteur privé néerlandais, le programme danois Danida Business-to-Business, et l’USAID Global Development Alliance.

### Les services de consultation et les programmes de développement des capacités

Le développement des capacités administratives des gouvernements destinataires constitue une priorité d’action pour une majorité d'agences d'aide. Les programmes de développement des capacités axés sur le secteur privé incluent la facilitation des échanges (dans le cadre des programmes d’aide pour le commerce), les services fournis aux PME, le soutien à l’entrepreneuriat à travers la formation et le transfert des innovations techniques. Les bailleurs peuvent aussi offrir des services de conseil à des entreprises étrangères du secteur privé. La Société financière internationale (SFI) de la Banque mondiale en est un bon exemple. Parmi les initiatives bilatérales dirigées par les bailleurs, *l’USAID Private Capital Group for Africa*[[2]](#footnote-2) offre des services de consultation aux fonds privés d'investissement pour ce qui a trait à la « conception de plateformes d’investissement évolutives et l’identification de partenaires stratégiques pour le développement du projet dans des domaines choisis en fonction de l’impact potentiel maximal, comme les secteurs de l’énergie, la santé et l'agriculture ». Ces services incluent « la négociation en qualité de conseiller indépendant et représentant de la transaction ». Autre exemple, celui mis en exergue par l’ECDPM, à savoir le Groupe privé de développement des infrastructures. Celui-ci consiste en une initiative à bailleurs multiples, qui inclut la BM et la SFI et fournit un large éventail de services d'appui financier, pratique et stratégique pour la promotion d’entreprises et de joint-ventures (ECDPM 2012, DFID 2012),

### La normalisation et le plaidoyer politique

Enfin, les relations commerciales peuvent se décliner sous forme de forums de dialogue entre le gouvernement et les autres décideurs, d’une part, et le secteur privé et les « autres parties prenantes », d’autre part. Dans la plupart des cas, les forums sont établis pour et par des groupes du secteur privé dans le but de développer et mettre en œuvre des normes ou standards ou des principes généraux volontaires pour atteindre un objectif spécifique de l’ONU en matière de développement durable ou de lutte contre la pauvreté. Ces initiatives sont centrées, dans leur grande majorité, autour des industries extractives énergétiques et géographiquement, autour de l’Afrique. Les exemples incluent l’Initiative pour la transparence dans les industries extractives (EITI), la Charte sur les ressources naturelles, le processus Kimberley (consacré spécifiquement aux diamants)[[3]](#footnote-3), la Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT)[[4]](#footnote-4) initiative, la Construction Sector Transparency initiative (CoST)[[5]](#footnote-5) et le Pacte mondial, entre autres.

# **Un Agenda International en plein essor**

Plusieurs forums internationaux et régionaux traitent le secteur privé pour le développement en tant qu’enjeu politique indépendant. L’un des plus importants est le Partenariat de Busan (BPA). Le BPA reconnaît « le rôle primordial du secteur privé dans le progrès de l’innovation, la création de richesse, de revenus et d’emplois, la mobilisation des ressources nationales et, par-là, sa contribution à la réduction de la pauvreté (OCDE 2011a) ». D’autre part, il expose en détail ce qui est attendu du secteur privé dans le développement et met en relief certains domaines évidents comme l’amélioration des cadres réglementaires pour l’investissement et la participation du secteur privé à la réalisation de stratégies de développement nationales.

Pour donner suite aux engagements de Busan, un groupe multipartite constitué principalement de bailleurs de fonds gouvernementaux, d’institutions multilatérales et de quelques associations professionnelles internationales a été constitué sous l'égide des « Building Blocks » (Initiatives ou Sessions thématiques de Busan) présentés à l’occasion du Quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide. Le groupe multipartite est convoqué aux fins « d’élaborer des initiatives concrètes pour une meilleure compréhension du rôle du secteur privé dans le développement et le partage des enseignements tirés, de sorte à proposer des mesures spécifiques pour une plus grande efficacité de l’aide au développement » (OCDE 2011b).

De même, les Sommets du G20 à Séoul et à Los Cabos en 2010 et 2012 respectivement ont mis en exergue le rôle du secteur privé dans l’agenda de développement. Un Groupe de travail du G20 sur le Développement a fourni une série de recommandations à cette fin, y compris à travers une collaboration « inter-agences » qui inclut l'OIT, le CNUCED, l'OCDE, le PNUD et la Banque mondiale. L’accent a été mis sur la promotion des investissements privés, à la fois étrangers et nationaux, en soutien au développement et à la création d’emplois, de même que sur les partenariats public-privé pour le financement des besoins infrastructurels. Plus récemment, sous la présidence russe du G20, les ministres des Finances des pays membres du G20 ont donné mandat à l’OCDE pour élaborer de nouveaux Principes portant sur les « investissements à long terme » des investisseurs institutionnels où l’accent est de nouveau mis sur le financement privé des infrastructures[[6]](#footnote-6).

Il mérite aussi d’être signalé qu’à l’échelon régional, le « Programme pour le changement » de la Commission européenne dont le lancement formel est intervenu sous forme d’une « Communication » officielle en 2011 (EC 2011) vise, entre autre, à accroître la participation du secteur privé au Cadre de politique de développement de l’UE par l’exploration d’« approches innovantes » de financement du développement, notamment à travers l’ « incorporation » des subventions et des prêts avec les financements du secteur privé. L’UE est appelée à « appuyer le développement de secteurs privés compétitifs à l'échelon local » et, ce qui est plus important, à « faciliter des réformes législatives et réglementaires », y compris en « facilitant l’accès aux services commerciaux et financiers ». À l’instar du Partenariat de Busan et du Processus de développement du G20, le Programme de la CE entrevoit de nombreuses possibilités dans la promotion active des PPP : « Le renforcement des activités et des ressources déployées par le secteur privé pour offrir des biens publics » est perçu comme un résultat souhaitable, cependant que « l'octroi de subventions immédiates et la mise en œuvre de mécanismes de partage des risques » doit être exploré « pour favoriser les partenariats public-privé et les investissements privés » (EC, 2011b:8).

Une « plateforme pour la coopération extérieure et le développement » a été lancée au début de 2013 pour « tirer le meilleur parti » de l’association des subventions et des prêts aux financements privés.

Enfin, au niveau bilatéral, plusieurs bailleurs individuels ont inscrit le rôle du secteur privé dans le développement au nombre des priorités essentielles des initiatives de coopération au développement. Des agences d’aide comme SIDA, DANIDA et USAID, de même que le gouvernement des Pays-Bas ont tous accordé une attention accrue au rôle du secteur privé dans le développement, en orientant les politiques et les priorités nationales d’aide au développement vers les initiatives du secteur privé.

## Le Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement

Le Partenariat de Busan a été entériné à l'occasion du Quatrième Forum de haut niveau sur l’efficacité de l’aide, en décembre 2011, à Busan, Corée du Sud. La déclaration énonce quatre « principes partagés » : (i) l’appropriation des priorités de développement par les pays en développement, (ii) l’efficacité centrée sur des résultats, (iii) la mise en œuvre à travers des « partenariats inclusifs » et finalement, (iv) la responsabilité à travers une transparence accrue vis-à-vis des bénéficiaires et des citoyens en général (prenant note de la pertinence de la mise en garde concernant la transparence : « sauf réserves légitimes concernant des informations commercialement sensibles ») (OCDE 2011a).

Le texte de la déclaration finale de Busan est opportun à de nombreux égards. Il souligne l’importance du respect des « engagements internationaux relatifs aux droits humains, au travail décent, à l’égalité entre femmes et hommes, à la durabilité environnementale et aux personnes handicapées » et, entre autres : La reconnaissance de l’importance croissante de la coopération Sud-Sud (#14) ; la nécessité d’ « accélérer » les efforts pour délier l’aide et favoriser une utilisation plus efficace de l’APD (#18) ; le « rôle déterminant » des OSC dans la « promotion d’approches fondées sur les droits » (#22) ; et la promotion d’une culture de « tolérance zéro » vis-à-vis de la corruption, conformément aux conventions anti-corruption de l’ONU et de l’OCDE (#33).

La déclaration représente également une avancée positive eu égard au renforcement du rôle des gouvernements bénéficiaires, au-delà des principes généraux afférents à l’ « appropriation » de l’aide. Les « recettes propres » des gouvernements doivent « contribuer de façon consistante au financement de leurs besoins pour le développement » (#28). Le renforcement des capacités dans l’administration publique est également mis en exergue mais uniquement pour les « fonctions essentielles de l’État » et « lorsque cela est nécessaire » (#29). Conséquemment, il faut déplorer l’absence de toute référence à la nécessité de protéger et de promouvoir les services publics.

De façon significative, le texte exalte le rôle du secteur public dans l’aide au développement – un rôle qu’il qualifie d’« essentiel » pour la réduction de la pauvreté, à travers la promotion de l’innovation, la création de richesses, de revenus et d’emplois. La déclaration énonce cinq engagements politiques comme suit :

* Coopérer avec les « associations professionnelles, les organisations syndicales et d’autres organismes » vers une réforme du cadre réglementaire pour favoriser les investissements privés, l’inclusion des investissements directs étrangers et l’établissement de partenariats public-privé ;
* Faciliter la participation du secteur privé à l’élaboration et la mise en œuvre des politiques et stratégies de développement, afin de favoriser l’instauration d’une « croissance pérenne et la réduction de la pauvreté » ;
* Développer davantage les « mécanismes financiers novateurs en vue de mobiliser des financements privés » ;
* Promouvoir le programme d’« l’aide pour le commerce » en accordant une attention plus particulière aux « capacités productives », aux « défaillances du marché », à « l’accès aux marchés financiers » et à l’atténuation des risques financiers et de crédit auxquels sont confrontés les acteurs du secteur privé.

### La Déclaration conjointe

Le document final de Busan a également donné jour à des initiatives à thématiques spécifiques en convoquant des « coalitions des volontaires » initialement nommées « building blocks » (engagements thématiques), dont un portait spécifiquement sur la coopération public-privé. À cette fin, une déclaration conjointe des gouvernements et des associations d’entreprises a été présentée à Busan et entérinée par 42 signataires (OCDE 2011b). Comme il est illustré dans le tableau ci-dessous, la liste des partisans penche lourdement en faveur des associations d’entreprises des pays de l’OCDE (12 signataires) et des bailleurs de l’OCDE (17 gouvernements et 2 réseaux d’institutions publiques basées dans des pays membres de l’OCDE). Les syndicats et OSC n'étaient pas parties à l'accord attendu que la déclaration a été élaborée sans la participation des syndicats et des OSC et est, conséquemment, fortement partiale en faveur des intérêts commerciaux. Il convient de signaler que plusieurs gouvernements de pays membres de l’OCDE qui sont habituellement actifs dans ces débats sont absents de la liste des signataires, notamment le Royaume-Uni et l’Australie.

#### Tableau 4 : Qui a signé la déclaration conjointe ?

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Entreprises OCDE** | 12 | Business Call to Action, Business and Industry Advisory Committee to the OECD, Confederation of Danish Industry, Conseil Français des Investisseurs en Afrique, European Business Council on Africa and the Mediterranean (EBCAM), European International Contractors, Global Business Coalition on Health (GBCHealth), Global Partnerships Forum, International Business Leaders Forum, Portuguese Association for Economic Development and Cooperation, Sanofi, World Business Council for Sustainable Development |
| **Entreprises non OCDE** | 5 | CONNECT (Tunisie), Omega Farms (Ethiopie), Pan African Business Coalition on HIV and Health, Tanzania private sector foundation, Confédération des Entreprises Citoyennes de Tunisie |
| **Gouvernements OCDE**  | 17 | Autriche, Belgique, Canada, République tchèque, Danemark, Finlande, France, Allemagne, Japon, Corée, Pays-Bas, Espagne, Suède, Suisse, États-Unis d’Amérique |
| **Institutions publiques OCDE** | 2 | European Development Finance Institutions (EDFI), GAVI Alliance |
| **Pays en développement** | 5 | Communauté des pays de la Caraïbe (CARICOM), Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA), Mali, Pérou, Zambie |
| **Initiatives mondiales** | 3 | Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et la malaria, Société financière internationale, Pacte mondial des Nations unies |

En substance, la déclaration appelle à « étendre et renforcer la coopération entre le secteur public et le secteur privé » et énonce cinq principes généraux qui renvoient à l’accord du Partenariat de Busan : Promouvoir le « dialogue inclusif » ; développer l’ « action collective » ; assurer la « cohérence » au plan des priorités et des institutions nationales ; garantir la « transparence entre le secteur public et le secteur privé » et accroître la « redevabilité des comptes » à travers le suivi et l’évaluation.

Cette initiative a pour principale ambition de contribuer au développement d’« actions collectives » entre les gouvernements et les associations d’entreprises privées qui puissent contribuer à la création de « plateformes interactives permanentes de dialogue » qui favorisent la coopération public-privé, y compris les PPP, tant à l’échelon national qu’international. Dans le cadre du suivi, les signataires coordonnés par l’OCDE sont initialement appelés à :

* Poursuivre leurs « efforts de sensibilisation » sur la déclaration et le Partenariat de Busan,
* Recenser les initiatives de coopération public-privé existantes, notamment en recherchant des exercices « complémentaires » en recourant à la méthodologie « Pratique des Affaires » de la Banque mondiale.
* Mettre sur pied des forums nationaux et internationaux pour la « coopération » entre les associations d’entreprises et les bailleurs et
* Renforcer le travail sur les initiatives de « suivi et d’évaluation ». [[7]](#footnote-7)

### « Partenaires égaux »

L’annexe à la déclaration conjointe décrit, à l’aide d’exemples, comment la coalition pourrait faciliter la mise en œuvre des engagements de Busan et assurer la promotion des PPP pour la « prestation des services publics » et, ce faisant, «encourager le leadership et l'engagement politique », tout en développant des « cadres juridiques, réglementaires et politiques efficaces ».

La déclaration en annexe appelle aussi à une répartition des rôles entre les gouvernements et les associations d’entreprises qui soit tout sauf équilibrée. Les attentes pour ce qui a trait à la réalisation et à l’ajustement échoient aux gouvernements seuls et non pas aux associations d’entreprises. Les représentants du secteur public sont supposés solliciter *systématiquement* la participation des représentants du secteur privé et« créer un environnement favorable », « à travers une communication étroite avec le secteur privé local et étranger ». Les gouvernements et leurs administrations publiques sont en outre appelés à :

* « Abaisser les barrières » à l’enregistrement des entreprises en réformant les systèmes afférant aux droits de la propriété et à la fiscalité et en renforçant l’accès aux services gouvernementaux et aux autres institutions indispensables.
* Recourir à l’aide publique pour « mobiliser des investissements du secteur privé », notamment par « l’association de l'aide et de prêts concessionnels » aux financements privés à but lucratif.
* Tirer parti des connaissances et des instruments des agences officielles et des Institutions de financement du développement pour réduire la part de gestion des risques et d’exposition aux risques du secteur privé.

En revanche, peu est demandé des associations d’entreprises et des « représentants du secteur privé ». Ceux-ci sont encouragés à « rechercher des formes d’organisation efficaces » pour « communiquer sur les besoins et les préoccupations » des milieux d'affaires locaux et « promouvoir » des accords volontaires relatifs à la lutte contre la corruption et les actes de corruption.

C’est donc sans surprise et avec raison que les entreprises engagées dans ces efforts se montrent assez enthousiastes à l’idée que le secteur privé soit reconnu « comme un partenaire égal » dans les consultations et l’indentification de solutions et de mesures et que les gouvernements soient appelés à « entretenir des consultations étroites avec le secteur privé local et étranger ». La déclaration conjointe a été saluée au niveau de la direction de la coopération au développement de l’OCDE comme « l’un des principaux résultats de Busan » (DAC 2011) ; « un changeur de donne » (sic) pour la façon dont les acteurs publics et privés envisagent désormais leur engagement conjoint à soutenir les processus de développement de pays. En réalité, toutefois, l’initiative semble avoir suscité un accueil mitigé auprès des gouvernements, à en juger par l’abstention de plusieurs bailleurs-clés de l’OCDE et celle, plus significative encore, de la majorité des pays en développement signataires de l’Accord du Partenariat de Busan – sans parler des autres parties prenantes de Busan.

##

## Le Processus du G20

Le sommet du G20 à Séoul en novembre 2010 a marqué un important tournant dans l’approche du G20 sur les enjeux du développement. Traité à titre de priorité secondaire lors des sommets antérieurs, le développement est passé au rang de pièce maîtresse dans le communiqué final du sommet de Séoul (G20 2010a). Un Groupe de travail sur le développement composé principalement de responsables de haut niveau des ministères des Affaires étrangères des pays du G20 avait été mis sur pied à Toronto[[8]](#footnote-8). À Séoul, le G20 a adopté un « Plan d’action pluriannuel sur le développement » reposant sur neuf piliers d’action spécifiques : Infrastructure, développement des ressources humaines, commerce, investissements privés et création d’emploi, sécurité alimentaire, croissance avec résilience, inclusion financière, mobilisation des ressources intérieures et partage des connaissances (G20 2010b).

Depuis l’adoption du Plan d’action pluriannuel, le Groupe de travail du G20 sur le développement a produit plusieurs rapports assortis de recommandations politiques se rapportant à chacun des neuf piliers (G20WG 2011 & 2012). Parmi les différents rapports, les trois exemples repris plus bas illustrent le plus clairement l’accent mis sur le secteur privé dans le volet développement du travail du G20.

### Les infrastructures sous la coupole des PPP

Au cœur de son mandat, le GT-G20 chargé du développement est appelé à définir des recommandations politiques pour « surmonter les obstacles à l’investissement dans les infrastructures », « améliorer la capacité et faciliter le financement d’investissements dans les infrastructures dans les pays en développement », où une attention particulière est accordée aux Pays à faibles revenus (PFR) et où « un accent particulier » est mis sur l’Afrique subsaharienne.

Un Panel de haut niveau (PHN) a été désigné en février 2011 suite su Sommet de Séoul et un premier rapport a été présenté au mois de novembre, en prélude au Sommet de Cannes. Il fut suivi, en avril 2012, par un rapport conjoint de la Banque mondiale et des banques régionales de développement : Banque africaine de développement (BAD), Banque asiatique de développement (BASD), Banque européenne d’investissement (BEI), Banque interaméricaine de développement (BID) et Banque islamique de développement (IsDB). Dans le rapport de progrès du GT présenté à Cannes en novembre 2011, l’objectif était de « rehausser et diversifier le financement des besoins infrastructurels, y compris de sources publiques, semi-publiques et privées, et d’identifier, avec les banques multilatérales de développement, une liste d’initiatives régionales concrètes » (BMD 2011).

Alors que le mandat initial relatif aux infrastructures admet aussi bien des options de financement publiques que privées, tant le rapport du PHN sur l’infrastructure de novembre 2011 (PHN 2011) que le rapport BMD qui lui a succédé en avril 2012 (BMD 2012) privilégient unilatéralement les modèles à financement privé et les contrats d’infrastructure privés dans les pays en développement. En réalité, ces rapports sont, tous deux, ouvertement pro-entreprise et pro-PPP et se lisent comme de simples listes de souhaits que ces groupes d’intérêts voudraient voir se réaliser à l’avenir.

Les principales recommandations incluent :

* Aligner les règles locales relatives à la passation de marchés qui s’ajustent aux dispositions contractuelles des PPP ;
* Soutenir la création d’ « unités PPP » dans les pays en développement et la création de « réseaux de professionnels PPP » régionaux conduits par le secteur privé capables de fournir « une assistance technique pratique » aux gouvernements bénéficiaires et d’orienter « les connaissances vers l’adoption de meilleures pratiques par les décideurs » ;
* Mettre sur pied des « plateformes régionales de marchés en ligne » en vue d’une mise en commun de l’information concernant les projets d’infrastructure pour « établir des liens concrets entre promoteurs et financiers », comme dans le cas du *Sokoni Africa Infrastructure Marketplace* nouvellement créé ;
* « Rehausser » la Construction Sector Transparency Initiative (CoST) – plateforme industrielle volontaire sur la transparence et la concurrence des procédures PPP;
* Identifier des projets pilotes PPP « catalyseurs » au niveau régional.

### Changer le « modèle d’entreprise » des BMD

De manière plus fondamentale, le travail du G20 suggère une transformation du *modèle d’entreprise* des BMD, un « changement culturel » allant du prêt (à savoir la fonction traditionnelle d’une banque) à la « facilitation » et l’ « assistance » au capital privé à travers les subventions, les garanties publiques et des produits « novateurs de mitigation du risque financier ». Les BMD sont appelées à moderniser leurs « outils de rehaussement de crédit », à avoir des échanges directs avec les nouveaux investisseurs à travers des « road shows » et à « appliquer des instruments financiers novateurs ». Les BMD sont par ailleurs appelées à introduire des « incitations aux personnels » pour encourager la participation de ces derniers aux transactions PPP et aux projets régionaux et à faciliter la collaboration avec le secteur privé (MDB 2012, 2,6& HLP 2011, 24), entre autres « pour la prise en compte des PPP » (HLP 2011 #23). Une « approche plus flexible des PPP » devrait être privilégiée, « y compris la prise en compte des transactions commerciales du secteur privé » (HLP 2011, #25). En bref, les BMD sont appelées à se conduire telles des banques d’investissement privées. De fait, la Banque mondiale a déjà pris certaines dispositions en ce sens dans le cadre de sa nouvelle Stratégie d’infrastructure[[9]](#footnote-9).

La grande poussée pour les PPP au cœur du processus de développement du G20 ne surprend guère vu la composition du PHN. La Fondation Heinrich Boell soutient que « le rôle du PHN et la dominance des financiers privés dans sa composition créent l’impression que, de concert avec les BMD, le G20 a créé un mécanisme qui permette de concevoir et mettre en œuvre un programme d’infrastructure avec une participation minimale des gouvernements et des parties prenantes des pays à faibles revenus affectés et où une place encore moindre est accordée au débat et aux processus démocratiques » (BOELL 2011). Mais ce qui est pire encore que l’inclusion par le PHN de banquiers privés, de gestionnaires d’actions voire de gestionnaires de *hedge funds*, c’est le fait que pas un seul expert gouvernemental en marchés publics n’aurait été invité à prendre part : Sur les 17 membres du Panel, le groupe comprenait 5 banquiers ou assureurs privés (Fidelity Bank Ltd., Gulf International Bank, Infrastructure Development Finance Company, Macquarie Bank & Prudential plc), 2 gestionnaires de *hedge funds* ou de capitaux privés (Caravel Fund, PAI Partner), 1 expert bancaire appartenant à un groupe de réflexion privé japonais (Japan Center for International Finance ) et 1 représentant de multinationale du secteur de la construction (PCL). Les autres membres incluaient des représentants de quatre institutions financières de l’État (dont BNDES, KfW et CIC), 1 homme d’affaires africain (Mo Ibrahim), 1 chercheur (Université de Sogang) et seulement un régulateur (autorité italienne pour l’électricité et le gaz)[[10]](#footnote-10).

### Investissements privés et création d’emploi

Pour le pilier Investissements privés et Création d’emploi, le G20 a mandaté un groupe inter-agences qui englobe le CNUCED, le PNUD, l’OIT, l’OCDE et la Banque mondiale. Celui-ci a été chargé d’ « identifier, de souligner, si nécessaire, et de promouvoir les meilleures normes existantes (développementales, sociales et environnementales) pour des investissements responsables dans les chaînes de valeurs et le respect volontaire de ces normes par les investisseurs ». Les contributions du groupe ont inclus un rapport sur la « Promotion d’investissements responsables pour un développement durable et la création d’emploi », paru en septembre 2011 (IA 2011a).

Les autres objectifs-clés étaient la mise au point « des indicateurs économiques et financiers quantifiables pour l’évaluation et l'optimisation de la valeur économique ajoutée et de la création d'emploi », l'établissement d’un challenge à l’innovation du G20 pour « mettre en avant » l’esprit d’entreprise et, enfin et surtout, l’identification de réformes réglementaires-clés dans l’optique d’une « culture d’entreprise inclusive ».

De prime abord, l'aspect positif du pilier Investissements privés et Création d’emploi tiendrait à l’importance accordée aux initiatives et pratiques d’investissements responsables. Le rapport final inter-agences fut publié à l’occasion du Sommet du G20 de Los Cabos en juin 2012. Celui-ci mettait en avant 11 recommandations visant à générer des investissements responsables. Ces recommandations semblent, toutefois, privilégier l’ « amélioration du climat des affaires » en suggérant l’alignement des « cadres réglementaires et juridiques » sur les indicateurs[[11]](#footnote-11) Doing Business de la Banque mondiale (#1), le soutien aux PME, notamment à travers l' « élimination des obstacles réglementaires » à des « entreprises inclusives et durables » (#10) et le recours à un ensemble d’indicateurs concernant la valeur économique ajoutée et la création d’emploi (#4) (IA 2012).

S’agissant des investissements responsables en tant que tels, le rapport encourage tous les pays à « promouvoir » les Principes directeurs des Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits de l’homme, la Déclaration tripartite de l’OIT relative aux entreprises multinationales et les Principes directeurs de l’OCDE à l’intention des entreprises multinationales. Les recommandations politiques incluent, en plus de la « conformité aux normes volontaires » : Des critères pour la passation de marchés publics ; des règles relatives à la cotation en bourse ; le développement des capacités ; des initiatives règlementaires, ainsi que la promotion des investissements et du commerce.

Le travail inter-agences sur les investissements responsables a suscité un accueil prudent au sein du GT-G20 chargé du développement, où il a été salué pour le fait qu’il offre des « options politiques » en matière d’ouverture et de « mécanismes volontaires de promotion du respect ». Le GT a, toutefois, mis en garde contre un recours abusif aux recommandations du rapport « à des fins de protectionnisme en matière de commerce et d’investissements » (GTG20 2011). Cette inquiétude a de nouveau été soulignée dans le rapport subséquent du GT en 2012 selon lequel « il conviendra de veiller à ce que les indicateurs et les normes ne soient pas utilisés à des fins de protectionnisme en matière de commerce et d’investissements » (GT-G20 2012). Étonnamment, le rapport inter-agences ne fait jamais textuellement référence à un quelconque risque potentiel ou réel que les normes d’investissement responsable incitent au protectionnisme.

### Indicateurs de valeur économique ajoutée et de création d’emploi

Le GT du G20 a conçu un ensemble d’indicateurs aux fins de mesurer l’impact de la participation du secteur privé au développement en termes de la valeur économique ajoutée et de la création d’emplois. Le cadre a été piloté dans six pays (République dominicaine, Mongolie, Bangladesh, Laos, Cambodge et Mozambique) avec 12 indicateurs regroupés sous trois rubriques :

* Valeur économique ajoutée : (i) Valeur ajoutée totale ; (ii) Valeur formation de capital ; (iii) Génération d’exportations totale et nette ; (iv) Nombre d’entités commerciales déclarées ; (v) Recettes fiscales totales
* Création d’emploi (vi) Emploi (nombre) ; (vii) Salaires ; (viii) Typologies des niveaux de compétences des employés
* Développement durable ; (ix) Indicateurs de l’impact sur les travailleurs ; (x) Indicateurs de l’impact social ; (xi) Indicateurs de l’impact environnemental ; (xii) Indicateurs de l’impact développemental (IA 2011b).

Fort malheureusement, aucun indicateur n’est inclus concernant la qualité des emplois et/ou le travail décent. L’indicateur relatif à l’ « impact sur les travailleurs » se focalise sur l’écart homme/femme et les groupes défavorisés, les compétences, la formation et les blessures professionnelles. Bien que toutes ces données soient pertinentes et importantes, des lacunes considérables subsistent, notamment en ce qui concerne les droits des travailleurs, le taux de rémunération et la négociation collective, pour ne citer qu’elles. Ceci est d’autant plus regrettable que la qualité de l’emploi représenterait un critère d’évaluation indispensable aux stades initiaux voire, en fait, à n’importe quel stade du développement, a fortiori dans les PFR.

Les pays bénéficieront, par ailleurs, d’une certaine marge de manœuvre à l’heure d’entreprendre ces évaluations puisqu’ils seront finalement libres de choisir les indicateurs à leur guise, si l’on s’en remet à la mention «n’est pas conçu comme un cadre universel ». Allant plus loin dans sa justification, le rapport du G20 affirme qu’ « aux toutes premières étapes du développement, la contribution pure au PIB et à la création d’emploi pourrait être plus pertinente ; cependant que la qualité de l’emploi et les contributions technologiques pourraient acquérir de la pertinence dans les étapes ultérieures » (IA 2011 & 2012).

Depuis que l’agenda du développement a été investi par le G20, une question particulièrement discutable a gagné en reconnaissance. Il s’agit du concept de *l’entreprise inclusive*. Bien qu’elle sera élaborée plus en détail plus loin dans ce document, *l’entreprise inclusive* consiste, en gros, en un concept de politique et de plaidoyer conçu par les associations d’entreprises internationales pour, à la fois, développer les pratiques d’entreprise et amorcer des réformes politiques qui facilitent l’accès du secteur privé aux pauvres, soit en tant que consommateurs (en concevant des produits qui correspondent aux pauvres) ou en tant qu’entrepreneurs (en stimulant les PME et le microcrédit). Dans son rapport de 2012, le GT reconnaît « la contribution potentiellement forte des modèles d'entreprises inclusives au service du développement » et se félicite de la création d’un « Challenge du G20 pour l'innovation des entreprises inclusives » (G20WG 2012, #52). Le rapport du GT met aussi en exergue une récente « Note politique sur l’environnement des affaires pour des modèles d’entreprises inclusives » de la SFI (Banque mondiale), qui accorde une légitimité accrue à ce concept (SFI 2012).

### La responsabilité fiscale

Au Sommet de Séoul, les pays membres du G20 se sont engagés à constituer « des bases d’imposition durables favorisant la croissance inclusive et l’équité sociale en améliorant les systèmes et les politiques d’administration fiscale des pays en développement » (G20 2010a). Pour le GT chargé du développement, l’imposition permet de lever « les fonds nécessaires au financement du développement, à la prestation de services publics », contribue « à réduire la dépendance aux flux extérieurs (notamment l’aide au développement) (…) et, à condition d’être correctement agencée, « favorise l’inclusivité et encourage la bonne gouvernance et la responsabilité des gouvernements vis-à-vis de leurs citoyens ». Enfin et surtout, elle « s’accorde avec les points de vue de la société concernant le revenu adéquat et la répartition inégale des richesses et favorise la justice sociale » (GT-G20 2011). De fait, la fiscalité est un sujet qui suscite préoccupation, a fortiori dans un contexte de pays en développement. Tel que le signalait encore l’OCDE, « une moitié des pays d’Afrique subsaharienne mobilisent moins de 17% de leur PIB sous forme de recettes fiscales, ce qui est inférieur au seuil minimum considéré nécessaire par l’ONU pour atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement » (OCDE 2013).

L’axe de travail « mobilisation de ressources intérieures » du GT-G20 chargé du développement est pertinent à l’agenda pour le développement car il s’attaque à la taxe sur les entreprises et à la transparence, de même qu’aux régimes et à l’administration fiscaux des pays en développement. Les principes essentiels préconisés ici sont bienvenus dès lors qu’ils mettent l'accent sur la fonction de redistribution de la fiscalité, tout en reconnaissant l’importance de la transparence et de la responsabilité des gouvernements et de la « gouvernance économique », aussi bien en termes de fiscalité que de l’APD.

Le GT a recommandé une augmentation de l’assistance technique à travers le Forum mondial sur la transparence et l’échange de renseignements à des fins fiscales, à travers des initiatives régionales comme le Forum africain d’administration fiscale et le Centre interaméricain des administrations fiscales, de même qu’à travers le Comité fiscal des Nations unies. Une attention particulière est accordée à la question de l’évasion fiscale par des sociétés transnationales par le biais des « prix des transferts » (autrement dit, des sociétés exerçant des transactions de financement intra-groupe en transférant leurs bénéfices depuis les pôles de production vers des paradis fiscaux ou des juridictions à faible imposition). À cet égard, le GT chargé du développement recommande « le renforcement des capacités dans les PFR, à travers le partage des connaissances dans le domaine des prix des transferts ». À titre plus général, il appelle instamment les « entreprises multinationales à améliorer la transparence et la pleine conformité aux lois fiscales applicables », à élaborer « des normes volontaires sur la divulgation des paiements aux gouvernements par les entreprises multinationales » et à « soutenir la participation volontaire à l’Initiative pour la transparence dans les industries extractives (EITI) (GT-G20 2012).

# **Forger une politique des bailleurs – Quels moteurs ?**

La propension des milieux politiques à accorder une place centrale au rôle du secteur public dans le développement est d’une évidence consternante. Cette tendance est manifeste tant au niveau de la politique internationale que des bailleurs individuels. Certains bailleurs de tout premier ordre ont pleinement intégré des orientations vers le secteur privé dans leurs politiques de coopération. La question est de savoir ce qui se cache derrière cette tendance ?

## Les moteurs gouvernementaux

Les gouvernements bailleurs ont depuis longtemps soutenu des politiques qui privilégient l’expansion du secteur privé et, par-là, la croissance économique. Cependant, le contexte historique dans lequel ce changement intervient est particulièrement révélateur, vu les défis économiques considérables auxquels se trouvent confrontés les gouvernements bailleurs au niveau de leurs propres économies – nommément déficits croissants et contraction des marchés intérieurs.

### L’aide liée

Le principal facteur d’ « incitation » qui expliquerait l’intérêt accru suscité par la participation du secteur privé dans les cercles de développement n’est probablement pas sans rapport avec le potentiel de création d’aide liée. Certains bailleurs sont, de fait, très explicites eu égard au rapport entre les efforts qui entourent le secteur privé et le liage de l’aide, malgré le fait que ce dernier est en contradiction directe avec les principes et aux engagements souscrits dans le cadre du programme relatif à l’efficacité de l’aide au développement. Voici quelques-uns des exemples mis en exergue par l’ECDPM : Le gouvernement néerlandais soutient que son cadre politique et son plan stratégique « accordent, plus que par le passé, la priorité aux intérêts néerlandais » ; l’agence suédoise Sida affirme, pour sa part qu’ « en cas d’appels d’offres financés par l’aide au développement, il est dans l’intérêt de la Suède et de la Sida que des entreprises suédoises soient les fournisseurs » ; et selon l’agence danoise Danida, « l’action en faveur du renforcement du secteur privé est une priorité stratégique de la coopération au développement danoise. Pour Danida, il est important que des entreprises danoises contribuent activement à cet objectif » (ECDPM 2012).

L’aide liée peut également être utilisée dans le cadre de plans de stimulation post-crise. Comme dans le cas du programme *Decreto Fare[[12]](#footnote-12)*, adopté en juin 2013, où le gouvernement italien a étendu considérablement sa liste de pays éligibles – de 27 à plus de 100 – pour lesquels les entreprises italiennes qui opèrent en joint venture avec des entreprises locales peuvent bénéficier d’un soutien APD.

### Le déficit des finances publiques

Un autre facteur important est lié à la perception que les coffres publics ou, plus spécifiquement, les flux d’APD se sont taris. Autrement dit, à mesure que les budgets publics se contractent, il devient nécessaire d’explorer des formes alternatives de financement du développement ou, en l’occurrence, de financement privé. Comme le suggère le rapport Reality of Aid : « Dans un contexte d’engagements manqués et de réductions continues de l’APD au cours des prochaines années », les bailleurs sont soucieux de transformer l’aide en « catalyseur » à même de « générer des ressources financières supplémentaires au service du développement à travers des partenariats avec le secteur privé » (RoA 2012). La crise financière de 2008 et sa transformation, deux ans plus tard, en une crise de la dette souveraine au niveau de l’OCDE ont renforcé les arguments en faveur du secteur privé en tant que réponse aux contraintes budgétaires. En l’occurrence, le financement du développement à travers des institutions de l’État qui octroient des crédits au secteur privé ostensiblement à des fins de développement plutôt qu’au travers de subventions publiques est perçu comme une option neutre pour les gouvernements. Les PPP, en particulier, sont présentés comme des solutions idéales pour atténuer la pression faites sur les bailleurs mais aussi sur les gouvernements.

L’approche du déficit des finances publiques a suscité un intérêt similaire en tant que réponse au défi que représentent les besoins infrastructurels et énergétiques des pays en développement au cours des 30 prochaines années. L’OCDE part de l’argument que « la demande en matière d’infrastructure va forcément croître » et estime que les besoins infrastructurels mondiaux jusqu’à 2030 seront de l’ordre de 50 trillions de dollars. L’OCDE laisse, toutefois, sous-entendre que « dans le même temps, les budgets publics aux quatre coins du monde sont soumis à des contraintes croissantes, (…) et que le déficit infrastructurel imminent implique, par force, (…) la nécessité d’encourager le capital privé à participer à ces projets (OCDE 2012).

Les notions de « rentabilité » et de « mobilisation par effet de levier » se trouvent au cœur de l’argument du déficit perçu des finances publiques, d’où la forte poussée en direction du secteur privé. À mesure que les deniers publics s’épuisent, les bailleurs sont plus que jamais attachés à la rentabilité et il s’avère que la mobilisation par effet de levier des financements privés (autrement dit un petit apport de fonds publics qui sert à attirer un apport plus conséquent de financement privé) est perçue comme la meilleure approche pour parvenir à cette fin. Toutefois, comme le souligne EURODAD, le concept de l’ « effet de levier » demeure, en soi, « mal défini et problématique » : L’effet d’ « additionnalité » supposément obtenu par l'association de fonds privés et publics «ne peut être présumé uniquement parce que des institutions publiques investissent conjointement avec des fonds privés » ; « plus le ratio de levier financier sera important, plus la contribution globale de l’instance publique sera réduite, au même titre que son influence dans la conception et la mise en œuvre de l’investissement », de même que le coût d’opportunité pour d’autres projets, sans parler de l’exposition accrue au risque de dette et aux marchés des dettes (EURODAD 2012).

### Promotion d’un environnement propice aux affaires

Enfin, le SPD peut être ancré dans les préceptes économiques de certains gouvernements et décideurs qui partent d’une conviction commune que le marché et, en l’occurrence, le secteur privé « a toujours raison ». Ceci rejoint une autre croyance très répandue selon laquelle l’administration publique et les processus de marchés publics sont intrinsèquement inférieurs. Aussi, l’affectation de l’aide vers le secteur privé se convertit-elle en un objectif qui se justifie par lui-même, pour autant qu’il contribue à un environnement « propice aux entreprises ».

Tel qu’il a été signalé par l’ECDPM, l’instance gouvernementale britannique chargée de l’aide au développement (DfID) propose « d’insuffler les idées, les innovations et les investissements du secteur privé au cœur de notre action ». Dans le cadre de sa mission, le DfID dresse une liste des services de conseil aux entreprises où il va jusqu’à « pointer spécifiquement des entreprises pour ses partenaires » (ECDPM 2012). La création d’un « environnement propice » se trouve au centre de l’approche idéologique – si les bailleurs optent pour un objectif de *développement du secteur privé* en lieu et place du gouvernement et des services publics, plutôt qu’un objectif de *secteur privé pour le développement*, il va de soi que la priorité devra être accordée à des réformes réglementaires qui favorisent les entreprises. Pour reprendre les propos de Talaat Abdel Malek, président du groupe de travail de l’OCDE sur l’Efficacité de l’aide : « Les gouvernements continuent de douter de leur propre capacité et tendent à trop attendre du secteur privé ; du reste, il y a encore beaucoup à faire pour construire un cadre propice adéquat pour le développement du secteur privé »[[13]](#footnote-13).

## Les moteurs du secteur privé

L’intérêt suscité par ces débats et initiatives auprès des associations d’entreprises peut être attribué à plusieurs facteurs. À un niveau plus superficiel, il y a tout d’abord l’attrait que suscitent les enjeux du développement en termes de l’effet positif sur l’image de marque des entreprises, de même que sur leur communication internationale. Les facteurs plus fondamentaux se trouvent, cependant, du côté des possibilités accrues d’accès aux marchés mais aussi aux décideurs politiques qui sont ceux qui, dans un contexte politique, créent les opportunités pour la promotion de l’agenda « entreprise inclusive ».

### L’accès aux marchés et aux décideurs

Aux yeux des entreprises, l’agenda du secteur privé dans le développement offre la promesse très aguichante de l’accès à de nouveaux marchés. Et dans certains cas, lorsque l'aide est liée, par exemple au processus de passation de marchés publics, l’accès est pratiquement dénué de démarches ou de risques. L’accès aux marchés est aussi convoité dans ce qui, à première vue, pourrait sembler relever de démarches philanthropiques. À titre d’exemple, d’après l’ECDPM, la collaboration conjointe entre USAID, UNICEF, la Bill and Melinda Gates Foundation et Unilever dans le cadre d’une campagne qui conseille de se laver les mains pour prévenir le risque de virus « offre à Unilever une possibilité d’accès et de reconnaissance dans de nouveaux marchés » (ECDPM 2012).

L’accès aux marchés est également facilité par la création de « forums », de « plateformes » et de « pôles » où les dirigeants d’entreprises peuvent obtenir un accès direct à des centres-clés de prise de décision de l’administration publique. Une des priorités de l'International Business Leaders Forum (IBLF) au sein du Partenariat de Busan, où il joue un rôle très actif, est précisément d’inciter les gouvernements à accepter de mettre sur pied des « pôles » régionaux et nationaux où les associations d’entreprises puissent avoir des échanges directs avec les bailleurs, les gouvernements bénéficiaires et les BMD. Pour l’IBLF, « le défi consiste toujours à savoir comment impliquer les entreprises dans le développement de façon systématique et efficace » étant donné que pour l’heure « il n’existe aucun mécanisme organisé pour lier les entreprises au développement » (IBLF 2012). L’IBLF propose l’établissement d’un « pôle à l’échelle mondiale » qui « établirait les normes » et ferait office de « guichet unique » pour la participation des entreprises au développement ». Ce pôle mondial, géré par l’IBLF mais financé à l’aide de deniers publics soutiendrait, à son tour, des pôles locaux, dont le financement sera, là aussi, pris en charge par les gouvernements et qui faciliteront la passation de contrats et de joint-ventures, de même que l’accès aux processus de marché public.

La proposition de l’IBLF est aussi indicative de la manière dont les associations d’entreprises conçoivent l’engagement des parties prenantes sur les enjeux du développement. L’IBLF dresse des listes des « besoins non satisfaits » des entreprises, des gouvernements, des bailleurs et de la société civile respectivement avant d’affirmer que les gouvernements veulent « impliquer les entreprises dans la *mise en œuvre de politiques publiques*», que les entreprises veulent « accroître leur capacité à influencer » ces politiques, à la différence des bailleurs et des ONG, qui veulent « tirer parti de la portée, du savoir faire, de l’innovation et des ressources financières des entreprises ».

### Entreprise inclusive

L’intérêt des entreprises pour le concept SPD semble aussi être motivé par l’espace politique accru accordé à l’agenda de l’entreprise inclusive. D’un point de vue conceptuel, le terme est étroitement associé à la théorie du « bas de la pyramide », qui a pour la première fois été introduite en 2004 (PRAHALAD 2004). Le concept a gagné en reconnaissance trois ans plus tard lorsque la Banque mondiale et la SFI ont publié un rapport qui soutenait que les entreprises manquaient de prendre en compte le marché potentiel que représentent les pauvres et les extrêmement pauvres et que les personnes qui vivent avec moins de 1500 dollars représentent un « marché de pas moins de 5 trillions de dollars » (HAMMON et. al. 2007). D’une manière générale, le concept d'entreprise inclusive fait référence aux pratiques et réglementations qui peuvent contribuer à ouvrir les portes du marché entrepreneurial aux pauvres qui vivent au pied de la pyramide et, par-là même, à convertir ces derniers en un « modèle d'entreprise financièrement lucratif » pour les firmes. Suivant une logique similaire, le World Business Council for Sustainable Development (WBCSD) s’auto-décrit en affirmant qu’il « déploie de manière profitable les populations à faibles revenus à travers les chaînes de valeur des entreprises et développe des produits et des services abordables qui répondent aux besoins des populations à faibles revenus »[[14]](#footnote-14). Business Call to Action (BCtA) estime que les modèles d’entreprise inclusive sont ceux où « les entreprises intègrent les pauvres dans le processus de développement des biens et des services » (BCtA 2011).

Depuis une perspective normative, l’agenda de l’entreprise inclusive n’est certainement pas dénué d’implications. Pour commencer, l’emploi du terme « inclusif » est plutôt trompeur dans le sens où il peut aisément être interprété comme impliquant l’adoption d’un modèle d’entreprise axé sur les « parties prenantes ». « Au bout du compte, cette approche [d’entreprise inclusive] laisserait supposer que l’activité principale de l’entreprise devrait fournir une valeur pour les parties prenantes au lieu de se limiter à la valeur créée pour les actionnaires », signale l’ECDPM (2012), qui fait également référence à des travaux universitaires où les entreprises sociales sont décrites comme relevant de ce concept. En revanche, les modèles basés sur les parties prenantes, du moins ceux qui seraient admissibles selon les critères de la société civile et des syndicats, sont ceux qui accorderaient la primauté aux *droits des parties prenantes*, tels que définis aux termes du droit et des traités internationaux. Ce n’est clairement pas le cas d’un modèle d’entreprise inclusive qui est dépourvu de la moindre référence aux normes et conventions internationales, et encore moins s’il exclut les droits humains et les normes fondamentales du travail. Les pauvres eux-mêmes sont dépeints comme des consommateurs (cf. « marché de 5 trillions de dollars ») et parfois comme des entrepreneurs ou des producteurs, mais rarement comme des travailleurs ou des employés et jamais comme des citoyens.

En revanche, les droits des propriétaires et des investisseurs sont, eux, clairement relevés. À titre d’exemple, le cadre du WSCD pour l’entreprise inclusive énonce trois « critères prioritaires » pour l’efficacité des modèles d’entreprises inclusives. Au nombre de ces priorités, il y a le respect de « l’État de droit » qui, selon le sens que lui attribue le WSCD, se limite à l’obtention de droits fonciers et de titres de propriété et la conformité aux contrats (privés). Pour sa part, la SFI a énuméré une série d' « obstacles réglementaires » à un « environnement d’affaires propice à des modèles d’entreprise inclusive » et a pointé du doigt l’excès de législation protégeant les consommateurs et de droits de propriété intellectuelle comme des « politiques » qui mériteraient d'être repensées dès lors qu'elles « pourraient involontairement étouffer » l’innovation (SFI 2012).

S’agissant du rôle du gouvernement et des services publics, le modèle d’entreprise inclusive suggère des directions politiques divergentes et parfois contradictoires. D’un côté, la privatisation des services publics, de l’éducation et des services de santé est vue d’un bon œil. Selon la SFI, du fait même que « dans beaucoup de pays les services de base tels que la santé, l’éducation et le logement sont fournis principalement par le secteur public » ou que les services publics puissent disposer de « droits exclusifs dans certains domaines » ceux-ci représentent un « obstacle » à l’entreprise inclusive. « La promotion d’un système de santé privé » créé des « opportunités pour les patients à faibles revenus » nous assure-t-on. Paradoxalement, toutefois, le modèle inclusif semble dans une grande mesure être tributaire des subventions gouvernementales. L’assistance technique aux PME financée par les gouvernements et « l’investissement public dans les infrastructures de base » sont des conditions préalables du cadre inclusif du WBCSD. La SFI va plus loin en soutenant que pour « les personnes qui n’ont pas les moyens d’accéder aux biens et services de base » [fournis par des entreprises privées] « des subventions publiques pourraient être justifiées », au même titre que pour les entreprises privées qui bénéficient de « l’effet multiplicateur des subventions ».

## Impact sur les objectifs de développement

À première vue, l’efficacité prétendument supérieure du secteur privé pour ce qui a trait à la réalisation des objectifs de développement devrait constituer un moteur essentiel de l’initiative du secteur privé pour le développement. En clair, selon le rapport Reality of Aid 2012, « Les stratégies du secteur privé pour le développement devraient être ciblées sur les domaines et les secteurs où les personnes pauvres vivent et sont économiquement actives, en tenant compte de leurs intérêts et de leurs besoins » (RoA 2012). Le secteur privé dans le développement devrait démontrer, preuves à l’appui, l’impact économique, social et environnemental et la contribution à la croissance économique et la création de richesse pour les segments de la société qui sont le plus affectés par la pauvreté. Force est de constater que c’est là précisément un de ses points faibles.

### Manque de diligence raisonnable

Comme il a été relevé dans le rapport Reality of Aid 2012, « les bailleurs ont, le plus souvent, manqué d'examiner comment diverses formes d'activité économique peuvent réellement contribuer à la réduction de la pauvreté (et) ont *manqué de diligence raisonnable* à l'heure d'évaluer les effets distributifs ou les effets potentiels des divers modes de développement du secteur privé sur les vies, les avoirs et les capacités des populations pauvres » (RoA 2012).

De même, un simple examen des initiatives multilatérales révèle que la capacité d’évaluation de l’incidence du secteur privé sur la pauvreté est insuffisante. À titre d’exemple, selon un audit du Conseiller pour l'application des directives/médiateur de la Banque mondiale (CAO) et le rapport du Bretton Woods Project, la SFI « sait très peu » à propos des effets environnementaux ou sociaux de ses prêts aux marchés financiers, qui représentent plus de 40% du portefeuille de la SFI, d’une valeur estimée de 20 milliards de dollars (BWP 2013). L’audit du CAO a révélé, à propos de cette part croissante du portefeuille, que la SFI ne procède à « aucune évaluation aux fins de déterminer efficacité des critères [environnementaux et sociaux] à prévenir des effets néfastes ».

Par ailleurs, les démarches entrepreneuriales «bas de la pyramide » (BoP) et inclusives manquent de correctement évaluer l’impact de ces types d’interventions sur le développement. D’après le Centre d’Analyse Stratégique, groupe de réflexion du gouvernement français, « le raisonnement en faveur du BoP fonctionne sur la base de *success stories* laissant dans l’ombre les éventuelles difficultés rencontrées par certains projets », cependant que « la pertinence du modèle économique porté par le BoP n’est jamais justifiée » par les défenseurs « ce qui rend toute généralisation hasardeuse » (CAS 2012). Et le groupe de réflexion français de conclure : « Contribuent-ils à l’objectif de lutte contre la pauvreté en permettant une meilleure intégration sociale de leurs clients-bénéficiaires ?

 Ont-ils tendance à augmenter ou diminuer le bien-être des personnes pauvres ? À ces questions, il n’existe guère de réponses stabilisées et univoques ».

Il y a de bonnes raisons de croire que les évaluations de l’impact de la pauvreté et, de manière plus générale, l’évaluation des effets distributifs sont insuffisamment conceptualisés, du moins à l’heure actuelle, et il est dès lors difficile de déterminer, de prime abord, si le secteur privé s’en tient à ces principes. Cela étant, d’après ce que nous avons cru comprendre, une relation intrinsèque existe entre l’aide liée et les efforts qui entourent le secteur privé dans le développement, comme en témoigne la politique explicite des bailleurs dans ce domaine, ce qui met, par-là même, en évidence une contradiction directe. De la même manière, lorsqu’on examine l’appropriation par les pays, les initiatives apparaissent souvent comme des relations exclusives entre bailleurs et entreprises. Ainsi, par exemple, l’ECDPM (2012) déplore « l’absence de prise en compte des gouvernements des pays en développement en tant que parties prenantes » dans des initiatives investies par le secteur privé et se demande « dans quelle mesure les gouvernements sont consultés à propos des domaines spécifiques où ils voudraient voir affecter des flux d’investissements subventionnés? »

 L’ECDPM met en exergue le cas des PPP dont « certains affirment » qu'ils sont « essentiellement contrôlés par les ailleurs et le secteur privé », avec un « degré discutable d’appropriation par le pays partenaire ».

### La lutte contre la pauvreté ?

Si au niveau macroéconomique, les statistiques montrent que beaucoup de gens ont été sortis de la pauvreté au cours des dernières années, essentiellement grâce à l’essor économique d'une poignée de pays à succès comme la Chine et le Brésil, la réalité atteste aussi d’une augmentation marquée des inégalités, particulièrement au cours des dernières années. Les avancées ténues et fragiles en termes de réduction de la pauvreté – pour peu qu’elles se soient produites – ne peuvent être acceptées comme une réponse internationale sérieuse au défi et à la responsabilité communes du développement mondial. Par ailleurs, elles ne suffisent pas à compenser la montée des inégalités, l’accélération de la dégradation environnementale ou l’impact brutal de la crise sur la vie de millions de familles travailleuses. Loin de livrer des progrès, la confiance aveugle dans l’efficience des marchés a entraîné une précarisation débridée des conditions de vie et de travail des classes laborieuses, et jeté un voile d'incertitude sur l’avenir des jeunes générations.

Les conclusions de l’OIT sur la croissance des inégalités (BIT 2012), celles de la CNUCED sur une mondialisation axée sur le développement (CNUCED 2012) et de nombreux autres indicateurs devraient amener les acteurs du développement et les décideurs à reconnaître que l’aide au développement a manqué de conduire au développement, et ce en raison de l’incohérence des politiques. Il en découle, ce nonobstant, une prise de conscience accrue de la nécessité d’une meilleure cohérence des politiques, comme dans le cas de la « Stratégie de développement » de l’OCDE[[15]](#footnote-15) adoptée récemment ou du « Programme pour le changement » de l’EU[[16]](#footnote-16).

###

### Une approche du développement fondée sur les droits ?

L’importance d’une approche du développement fondée sur les droits est soulignée par une pléthore d’études, partant de la prémisse essentielle que la réduction de la pauvreté et le développement économique ont pour point de départ et condition sine qua non le respect mais aussi l’exercice effectif des principes démocratiques et des droits humains fondamentaux. Pour citer Amartya Sen (1999) : « À l’heure de faire le bilan du développement économique, il n’est pas approprié de tenir compte uniquement de la croissance du PIB ou de l’un ou l’autre indicateur d’essor économique général. Nous devons aussi examiner l’impact de la démocratie et des libertés démocratiques sur la vie et les possibilités des citoyens ». S’agissant plus spécifiquement de la politique d’aide, le débat s’est, dans certains cas, centré sur la manière dont les groupes affectés par la pauvreté *s’émancipent* d’eux-mêmes aux plans politique, économique et social[[17]](#footnote-17). Une approche fondée sur les droits s’attacherait à identifier dans quelle mesure les initiatives du secteur privé ont des implications sur et tiennent compte des droits des populations exposées au risque, comme notamment les travailleuses et travailleurs informels dans les zones urbaines ou les petits agriculteurs et les communautés autochtones dans les zones rurales, entre autres.

Heureusement, la majorité des processus internationaux renvoient à des normes internationales essentielles afférentes aux droits humains, y compris la promotion du travail décent et les droits de négociation collective. Le Partenariat de Busan reconnaît, par exemple, la nécessité d’une cohérence avec « les engagements internationaux concernant les droits humains, le travail décent, l’égalité entre hommes et femmes, la durabilité environnementale et le handicap », de même que le « rôle primordial » des ONG dans « la promotion d’approches fondées sur les droits ». Le GT-G20 chargé du développement appuie un appel à « tous les pays » à « promouvoir » les Principes directeurs de l’ONU relatifs aux entreprises et aux droits de l’homme, la déclaration tripartite de l’OIT relative aux entreprises multinationales et les Principes directeurs de l’OCDE à l’intention des entreprises multinationales. Pour sa part, l’appel du « Programme pour le changement » de la Commission européenne aux entreprises à « appliquer, sur une base volontaire, les principes directeurs internationalement reconnus relatifs à la responsabilité sociale des entreprises (RSE) » qui, nous assure-t-on, « peuvent contribuer à éviter une ‘course vers le bas’ ».

Toutefois, force est de constater que ces références et déclarations à l’emporte-pièce sont rarement appliquées ou mises en œuvre avec le même degré d’engagement que dans d’autres domaines. À titre d’illustration, le Partenariat de Busan fait référence aux normes fondamentales du travail et au travail décent mais son plan d'action en tant que tel, à savoir l'engagement thématique (building block) sur la coopération privée, omet soigneusement d'y faire allusion. Le GT Développement a entériné le rapport inter-agences sur l’investissement responsable, y compris la réserve portant sur le risque d'un protectionnisme accru. Mais ce qui est plus significatif, c’est que rien dans le plan de travail n’indique que des mesures seront prises à ce sujet, contrairement aux nombreux efforts consentis autour de la promotion des PPP.

La situation apparaît plus compliquée au niveau national et dans le cadre des arrangements bilatéraux dès lors que la référence aux normes, sans parler des efforts visant à mettre en pratique ou à appliquer sont problématiques pour les relations bilatérales. D’après une enquête réalisée par l’Institut Nord-Sud et le Conseil canadien pour la coopération internationale, sept bailleurs sur 22 n’incluaient pas de références, alors que la moitié d’entre eux faisaient explicitement référence à deux ou plus de deux normes ou recommandations courantes volontaires (Kindornay & Reilly-King 2012).

Il y a bien évidemment des exceptions. Par exemple, d’après le rapport Reality of Aid 2012, le gouvernement des Pays-Bas a inscrit le respect des Principes directeurs de l’OCDE à l’intention des entreprises multinationales au nombre des obligations contraignantes pour toute entreprise bénéficiant d’un financement APD. Reste à voir si ceci se doit à un réalignement des Pays-Bas vers une approche fondée sur les droits ou plutôt à la visibilité accrue (autrement bienvenue) des Principes directeurs de l'OCDE dans ce pays.

# **Une perspective syndicale**

La communauté du développement s’est graduellement convertie en une arène où se côtoient un nombre sans cesse croissant d'acteurs et d'intérêts et où le Partenariat mondial de Busan pour une coopération efficace au service du développement offre la meilleure illustration du cadre de développement le plus avancé et le plus complet à ce jour. Elle se trouve aussi, comme il est montré plus haut, aux croisées politiques de l’agenda du développement financé par l’aide et des autres programmes de développement économique. Elle a amené au premier plan un certain nombre d'enjeux fondamentaux, en particulier dans les pays bailleurs en proie à la crise.

L’engagement relativement récent du mouvement syndical international à l’agenda du développement démontre aussi que depuis la perspective de partenaire social, l’engagement dans les enjeux de l’aide au développement n’avait, jusque là, pas figuré très haut dans son ordre du jour. Le Réseau syndical de coopération au développement[[18]](#footnote-18) fut lancé en 2007, suite à la première résolution du Congrès de la CSI à Vienne, novembre 2006, et la coopération formelle avec les plateformes OSC a débuté avec la création du Forum de la société civile d’Ottawa, en 2008.

Ce qui est en net contraste avec l’expérience de longue date d’un grand nombre d’affiliés de la CSI au plan du développement de projets nationaux de coopération au développement et de solidarité dans les pays en développement.

Pour la suite, il sera important de renforcer la sensibilisation et, par-là, d’introduire une perspective syndicale au sein du mouvement syndical, depuis les bases jusqu’aux dirigeants syndicaux, concernant l'importance croissante de l’agenda SPD et son impact sur la coopération au développement et les politiques d’aide mais aussi sur l’internationalisation des entreprises et du marché du travail à l’échelle mondiale.

Deux priorités politiques générales sont proposées ci-dessous pour une perspective syndicale dans le cadre du secteur privé pour le développement :

* Établissement de limites claires pour le financement des initiatives SPD, en veillant à ce que les objectifs liés à la protection sociale et aux services publics, de même qu’aux principes d’appropriation par les pays bénéficiaires ne soient pas affaiblis ou menacés
* Instauration de conditions strictes – droits des travailleurs, dialogue social, responsabilité des entreprises – pour l’affectation de fonds publics aux initiatives SPD

Le progrès dans ces domaines devrait donner au secteur privé les possibilités dont il a besoin et lui permettre de faire valoir son potentiel au service du développement. Il est néanmoins essentiel de résister à l’approche des « croyants » telle que prêchée par certains lors des débats préliminaires sur le cadre de développement post-2015, qui voudrait que l’aide soit remplacée par les bienfaits d’une « main invisible ».

## Priorité à la protection sociale et aux services publics

* L’affectation de fonds publics au SPD ne doit pas se substituer aux objectifs de protection sociale de l’APD ;
* Veiller à l'appropriation au niveau des pays en développement des programmes et des initiatives et la protection du droit de chaque pays de développer ses services publics ;
* Veiller à la cohérence des politiques avec les autres agendas internationaux.

### Sauvegarder le but de protection sociale et de lutte contre la pauvreté de l’aide au développement

Même s’il existe des raisons valables pour rehausser l'affectation d'APD à des projets orientés vers le secteur privé, des inquiétudes subsistent néanmoins quant à l’impact négatif qu’est susceptible d’avoir toute initiative APD en ce sens sur les priorités centrales de l’APD, telles que le financement et le soutien aux filets de protection sociale et aux programmes de lutte contre la pauvreté. En périodes de déficit budgétaire de l’État et compte tenu des réductions antérieures de l’APD liées aux programmes d’austérité, il existe un risque que toute augmentation du financement SPD n’intervienne dans le contexte d’un jeu à somme nulle, avec pour corollaire que d'autres APD « traditionnelles » se voient du coup privées de ressources.

### Appropriation locale et services publics

L’appropriation locale de l’aide au développement est un pilier central du cadre de l’efficacité de l’aide. L’appropriation par les pays doit être soutenue et facilitée à travers le respect et l’utilisation par défaut des mécanismes locaux (y compris la passation de marchés au niveau local). L’appropriation démocratique et inclusive du développement doit être soutenue à travers l’intégration et la participation sociale. Le rôle des partenaires sociaux et le dialogue social sont indispensables pour assurer l'appropriation et l’efficacité à l’heure d’élaborer et de mettre en œuvre les stratégies de développement économique et social.

La mobilisation d’investissements privés au nom du travail décent et de la croissance dans les pays en développement ne doit pas substituer ou menacer, de quelque façon que ce soit, l’augmentation indispensable des investissements publiquement financés et destinés à la promotion des services publics dans les pays en développement. Selon nous, l’argument qui voudrait que les partenariats public-privé soient considérés comme une option préférable pour le financement des infrastructures au regard de la passation de marchés publics traditionnelle ne tient pas la route. Dans les faits, les PPP se sont avérés être un modèle déficient qui peut conduire à des services publics excessivement chers, de même qu’à des situations où les gains sont privatisés alors que les pertes sont mutualisées. Contrairement à la passation traditionnelle de marchés publics, les PPP recèlent de nombreux coûts cachés et sont des contrats excessivement complexes à gérer pour les gouvernements.

Et même lorsqu'il y aurait lieu d'envisager des PPP, les projets devraient reposer sur une évaluation détaillée des besoins réels, de l’opportunité sur le long terme, du partage équitable des risques pour la communauté, de l'accessibilité des services et des biens produits, y compris en termes de prix. Aussi convient-il de veiller à ce qu’ils s’inscrivent dans le respect d’une approche multipartite.

### Cohérence des politiques

La cohérence des politiques pour le développement doit devenir une condition préalable pour des stratégies de développement véritables. Les pertes dues à l’incohérence ont eu un effet contraire tel sur les efforts d’aide au développement qu'il convient désormais de reconnaître la question de la cohérence des politiques à titre d’enjeu-clé pour une meilleure coopération internationale. Le progrès au plan de la cohérence des politiques sera fondamental pour parvenir à de véritables stratégies de développement, fondées sur les droits et appropriées par les pays et leurs populations. Ce qui sous-entend la nécessité d’un nouveau système de gouvernance international qui puisse tenir compte non seulement des acteurs étatiques nationaux mais aussi des divers acteurs et parties prenantes transnationaux. Cette nouvelle gouvernance du développement devrait tirer les enseignements qui s’imposent de l’échec de l’approche basée exclusivement sur les gouvernements et opter pour une approche radicalement multipartite où tous les acteurs soient tenus de répondre de leurs actions.

La cohérence des politiques est indispensable pour un développement équitable : Pour contribuer à la réalisation des Objectifs de développement convenus au niveau international (ODCI), les politiques sociales doivent nécessairement s’accompagner de politiques d’emploi, économiques, commerciales, financières et environnementales.

## Établir des conditions pour le SPD

Les conditions auxquelles doit être soumis le SPD doivent, au minimum, correspondre à nos priorités, en plus de toute forme de soutien des États pour la réalisation d’activités à l’étranger ; des conséquences devront également être prévues en cas de non-respect de ces conditions.

Dans le cas de projets SPD, nous pourrions éventuellement aussi exiger certaines contreparties en termes de soutien matériel aux organisations locales, afin d’assurer leur pleine participation au dialogue social, de même que le suivi et la défense des droits.

* La mise en œuvre effective des normes de l’OIT et de l’Agenda du travail décent dans le cadre d’une approche fondée sur les droits;
* L’intégration d’un mécanisme de dialogue social en tant que base pour l’inclusion, l’efficacité et la responsabilité du secteur privé;
* La mise en place de mécanismes éprouvés pour garantir la responsabilité d’entreprise et la transparence des grandes sociétés transnationales.

## Les normes de l’OIT et l’Agenda du travail décent

Comme il est relevé dans le présent document, la référence aux normes de l’OIT et à l’Agenda du travail décent est cruellement absente des forums internationaux du secteur privé portant sur le développement. Dans les meilleurs des cas, elle est uniquement incluse par pure formalité. En réalité, l’argument fallacieux d’un risque de protectionnisme accru – dans le cas où les normes de l’OIT et les droits humains seraient respectés – demeure très en vogue, comme il est démontré dans le cas du travail du G20.

Les syndicats sont fermement convaincus que toute initiative SPD doit être inscrite dans le cadre de du plein respect des engagements convenus internationalement tels que les conventions et normes de l'OIT, les résolutions relatives aux droits humains, basées sur l’ONU, les droits des femmes (CEDAW) et la Convention des Nations unies relative aux droits économiques, sociaux et culturels.

L’Agenda du travail décent[[19]](#footnote-19) prôné par l’OIT depuis 1999 et le Pacte mondial pour l’emploi[[20]](#footnote-20) se sont, à leur tour, inspirés de ces normes, en traduisant celles-ci en stratégies sociales et politiques en réponse aux défis de la mondialisation. Ils visent à mettre en œuvre des approches pratiques dans le sens d’un développement durable et inclusif, fondé sur les droits, où l’accent est mis sur :

* La création d’emploi – une économie génératrice d’opportunités pour l’investissement, l’entrepreneuriat, le développement des compétences, la création d’emploi et des moyens d’existence durables.
* La garantie de droits au travail – pour obtenir la reconnaissance et le respect des droits des travailleurs : Tous les travailleurs sans exception, en particulier les travailleurs défavorisés ou pauvres, ont besoin d’une représentation, d’une participation et de lois qui tiennent compte de leurs intérêts.
* L’élargissement de la portée de la protection sociale – afin de promouvoir, à la fois, l’inclusion et la productivité en veillant à ce que les femmes et les hommes jouissent de conditions de travail égales, sûres, qui incluent des périodes adéquates de temps libre et de repos, qui tiennent compte des valeurs familiales et sociales, qui garantissent une indemnisation adéquate en cas de perte ou de baisse des revenus et permettent d’accéder à des soins de santé de qualité.
* La promotion du dialogue social – avec la participation d’organisations de travailleurs et d’employeurs fortes et indépendantes – est indispensable pour accroître la productivité, éviter des conflits au travail et construire des sociétés harmonieuses.

## Le dialogue social en tant que base pour l’inclusion

Les partenaires sociaux (organisations de travailleurs et d’employeurs) et le dialogue social devraient être reconnus comme indispensables à la promotion de la participation du secteur privé en tant que partenaire dans le développement durable. Le dialogue social est essentiel pour assurer une appropriation large et démocratique des objectifs de développement économique et social, y compris le respect des normes fondamentales du travail et la promotion de l’équité sociale. À travers le dialogue social, les employeurs et les représentants des travailleurs contribuent à forger des stratégies efficaces de développement social et économique, tout en privilégiant la gestion des conflits et la paix sociale. Les partenaires sociaux devraient être reconnus en tant qu’acteurs du développement à part entière.

L’importance des relations de pouvoir et de l’appropriation par des partenaires autonomes et reconnus est fondamentale pour produire des résultats pérennes et conduire le développement dans une voie durable. Cela a été démontré dans quantité de rapports récents, comme par exemple le Rapport Norad 2011 sur le dialogue social dans les pays en développement[[21]](#footnote-21), les données de l'OIT et ses Programmes par pays pour la promotion du travail décent[[22]](#footnote-22), la stratégie conjointe OIT/FMI/CSI suite au Sommet d’Oslo de 2010 sur les Défis de la croissance, de l’emploi et de la cohésion sociale[[23]](#footnote-23), et plus récemment, les plans de l’UE pour la promotion du dialogue social dans le développement[[24]](#footnote-24). Toutefois, la réalité au niveau des bailleurs individuels est loin d’être rassurante, comme le démontrent des études de la confédération syndicale danoise LO et un rapport récent du TUC britannique (2012).

L’aide en faveur du développement peut certainement contribuer au développement et au renforcement des capacités des partenaires sociaux, comme a été démontré par plusieurs programmes de l’OIT au cours de la dernière décennie[[25]](#footnote-25). En revanche, la construction de relations du travail fortes et constructives exigera des approches de long terme et impliquera une capacité d'atténuation des risques prioritaires de la part de l’ensemble des interlocuteurs, y compris les partenaires de développement qui souhaiteraient s’engager.

Un dialogue social doit également avoir lieu au niveau de l’entreprise pour assurer que la création d’emploi dans les pays en développement contribue réellement et ne serve pas de substitut pour des emplois détruits dans les pays donateurs. Les initiatives SPD ne doivent pas encourager la délocalisation d’investissements basés dans les pays donateurs. Ceci sous-entend qu'un dialogue social dynamique ait lieu entre les syndicats, les associations d'employeurs et les gouvernements, et que ce dialogue social soit inscrit dans la politique d'aide et de coopération au développement du pays donateur.

## La responsabilité et la transparence des entreprises

Les entreprises multinationales basées dans des pays membres de l'OCDE jouent un rôle charnière dans la promotion de l’agenda développement du secteur privé. Aussi, doivent-elles être tenues de répondre de leurs actions et de respecter les normes internationales de transparence et de responsabilité dans le cadre de la coopération au développement[[26]](#footnote-26). Plus spécifiquement, les entreprises multinationales et leurs partenaires du secteur privé devraient respecter et appliquer les principes et les normes du travail de l’OIT tels qu’ils sont énoncés dans les Conventions de l’OIT et contrôlés par le mécanisme de surveillance de l’OIT. Le secteur privé et les entreprises multinationales plus particulièrement se doivent de respecter les *Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l’homme*: Mise en œuvre du cadre de référence « protéger, respecter et réparer » des Nations unies, de la Déclaration de principes tripartite de l’OIT sur les entreprises multinationales et la politique sociale, des Principes directeurs de l’OCDE à l’intention des entreprises multinationales et des meilleurs pratiques de la coopération SFI-OIT sur la promotion des normes fondamentales du travail à travers la chaîne de production.

La transparence et la responsabilité doivent figurer au cœur de l’engagement du secteur privé. Les sociétés transnationales doivent rendre compte de leurs transactions financières, y compris les procédures fiscales et les transactions de marché, pays par pays.

++++++

# **Sources**

BCtA 2011 Enhancing Value Through Inclusive Business Strategies, Business Call to Action, septembre 2011. <http://www.businesscalltoaction.org/wp-content/uploads/2011/11/Enhancing-Value-through-IB-Event-Report-11.2011.pdf>

BOELL 2011 Beyond the Public Eye: High-Level Panel on Infrastructure to Unveil its Recommendations for G20 Leaders, Nancy Alexander, Heinrich Boell Foundation-­‐North America, octobre 2011.

<http://www.boell.org/downloads/Alexander_Beyond_the_Public_Eye.pdf>

BWP 2013 IFC oblivious to impact of lending to financial sector, BRETTON WOODS PROJECT|12 février 2013.

<http://www.brettonwoodsproject.org/art-572062>

CAS 2012 Le rôle des entreprises dans la lutte contre la pauvreté - L’intérêt des démarches “bas de la pyramide” en question, Note d’analyse n°307, Centre d’analyse stratégique, Premier Ministre, République Française, Novembre 2012 [http://www.strategie.gouv.fr/system/files/2012-11-27-bop-na-307.pdf](http://www.strategie.gouv.fr/system/files/2012-11-27-bop-na-307.pd)

DAC 2011 The Busan High Level Forum: Five reasons why it was a success, DAC News, décembre 2011. <http://www.oecd.org/dac/49266238.pdf>

EC 2011 Accroître l’impact de la politique de développement de l’UE : Un programme pour le changement, Bruxelles, 13.10.2011 COM(2011) 637 final.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0637:FIN:FR:PDF>

ECDPM 2012 Common or Conflicting Interests? Reflections on the Private Sector (for) Development Agenda, European Centre for Development Policy Management, No, 131 juillet 2012.

[www.ecdpm.org/dp131](http://www.ecdpm.org/dp131)

EURODAD 2012 Private profit for public good? Can investing in private companies deliver for the poor? Jeroen Kwakkenbos, EURODAD, mai 2012.

<http://eurodad.org/wp-content/uploads/2012/05/Private-Profit-for-Public-Good.pdf>

G20 2010a Déclaration des chefs d'État et de gouvernement au Sommet du G20 à Séoul, 11-12 novembre 2010.

<http://www.canadainternational.gc.ca/g20/summit-sommet/2010/g20_seoul_declaration.aspx>

G20 2010b Plan d’action pluriannuel pour le développement, Sommet du G20 Séoul, 12 novembre 2010.

<http://www.g20.utoronto.ca/2010/g20seoul-development.html>

GT-G20 2012 Rapport de progrès du GT Développement, juin 2012.

<http://www.g20mexico.org/images/stories/docs/g20/conclu/2012_Progress_Report_Of_The_Development_Working_Group.pdf>

GT-G20 2011 Rapport du GT-G20 chargé du développement, septembre 2011.

<http://www.canadainternational.gc.ca/g20/summit-sommet/2011/DWG_20111104.aspx>

HAMMOND et. al. 2007 The Next 4 Billion, Market Size and Business Strategy at the Base of the Pyramid, Hammond A,L,, Kramer W,J,, Katz R,S,, Tran J,T, et Walker C,, World Resources Institute - International Finance Corporation/World Bank Group, 2007.

<http://www.wri.org/publication/the-next-4-billion>

HLP 2011 Recommandations du Panel de haut niveau sur l’infrastructure au G20 – Rapport final – Soumission au G20 - 26 OCTOBRE 2011.

<http://www.boell.org/downloads/HPL_Report_on_Infrastructure_10-26-2011.pdf>

IA 2011a Promoting standards for responsible investment in value chains, Item 1

GT inter-agences chargé du pilier investissement privé et création d’emploi du Plan d’action pluriannuel du G20 pour le développement. Rapport au GT de haut niveau chargé du développement, septembre2011.

<http://unctad.org/sections/dite_dir/docs//diae_G20_CSR_Standards_Report_en.pdf>

IA 2012 Promouvoir des investissements responsables pour un développement durable et la création d’emploi.

GT inter-agences chargé du pilier investissement privé et création d’emploi du Plan d’action pluriannuel du G20 pour le développement. Rapport final au GT de haut niveau chargé du développement sur les travaux du pilier investissement et création d’emploi. Sommet de Mexico – juin 2012.

<http://unctad.org/meetings/en/Miscellaneous%20Documents/diae_g20_Mexico_en.pdf>

IA 2011b Indicateurs pour l’évaluation et l’optimisation de la valeur économique ajoutée et la création d’emploi découlant des investissements du secteur privé dans les chaînes de valeur (Point 2). GT inter-agences chargé du pilier investissement privé et création d’emploi du Plan d’action pluriannuel du G20 pour le développement. Rapport au GT de haut niveau chargé du développement, septembre 2011. <http://unctad.org/sections/dite_dir/docs//diae_G20_Indicators_Report_en.pdf>

SFI 2012 Policy Note on the Business Environment for Inclusive Business Models, SFI 2012.

<http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/251803004d19d9ceb933fdf81ee631cc/G20_Challenge_on_Inclusive_Business_Innovation_policy_note.pdf?MOD=AJPERES>

IBLF 2012 Business in Development Facility, Concept note, juin 2012: version 1.1

OIT 2012 Le chômage élevé et l’aggravation des inégalités alimentent les troubles sociaux à travers le monde, OIT avril 2012.

<http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/comment-analysis/WCMS_179430/lang--en/index.htm>

KINDORNAY & REILLY-KING 2012 Investing in the Business of Development - Bilateral Donor Approaches to Engaging the Private Sector, Shannon Kindornay and Fraser Reilly-King, Canadian Council for International Co-operation CCCIC & North South Institute NSI, 2013.

<http://www.ccic.ca/_files/en/what_we_do/2013-01-11_The%20Business_of_Development.pdf>

BMD 2011 Infrastructure Action Plan 2011, soumis au G20 par le GT BMD chargé de l’infrastructure, octobre 2011 [http://www,boell,org/downloads/MDBs\_Infrastructure\_Action\_Plan,pdf](http://www.boell.org/downloads/MDBs_Infrastructure_Action_Plan.pdf)

BMD 2012 Infrastructure Action Plan 2012 Follow-up Report, soumis au G20 par le GT BMD chargé de l’infrastructure, avril 2012 g20russia.ru/load/780987101 ‎

OCDE 2008

Les partenariats public-privé : Partager les risques et optimiser les ressources, OCDE juin 2008 <http://www.oecd.org/gov/budgeting/public-privatepartnershipsinpursuitofrisksharingandvalueformoney.htm>

OCDE 2011a Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement, Quatrième Forum de haut niveau sur l’efficacité de l’aide, Busan, Corée, décembre 2011. [http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650173.pdf](http://www,oecd,org/dac/effectiveness/49650173.pdf)

OCDE 2011b Étendre et renforcer la coopération entre le secteur public et le secteur privé en faveur d’une croissance large, inclusive et durable - Une déclaration conjointe soumise à l’approbation des représentants du secteur public et du secteur privé au Quatrième Forum sur l’efficacité de l’aide, novembre 2011. <http://www.oecd.org/development/effectiveness/49211825.pdf>

OCDE 2012 Infrastructure Investment in New Markets - Challenges and Opportunities for Pension Funds, Fiona Stewart, Juan Yermo, OCDE, décembre 2012.

<http://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/infrastructure-investment-in-new-markets_5k8xff424vln-en>

OCDE 2013 What drives tax morale? Tax & Development, Groupe de travail de l’OCDE sur la fiscalité et le développement, OCDE. Mars 2013. <http://www.oecd.org/ctp/tax-global/TaxMorale_march13.pdf>

PRAHALAD 2004 The Fortune at the Bottom of the Pyramid: Eradicating Poverty through Profits, C,K, Prahalad, Wharton School Publishing, août 2004.

<http://knowledge.wharton.upenn.edu/article.cfm?articleid=1020>

RoA 2012 Reality of Aid – Rapport 2012, Aid and the Private Sector: Catalyzing Poverty Reduction and Development? [www.realityofaid.org](http://www.realityofaid.org)

SEN 1999 Development as Freedom, Amartya Sen. Oxford University Press, 1999.

TUC 2012 A decent job? DFID fails the TUC’s Decent Work test, TUC, octobre 2012.

<http://www.tuc.org.uk/international/tuc-21502-f0.cfm>

CNUCED 2012 Rapport du secrétaire général de la CNUCED à la XIIIe Conférence de la CNUCED 2012 : <http://unctad.org/en/docs/tdxiii_report_en.pdf>

⏹

1. Source : Rapports du personnel de l’OCDE diffusés lors de la Session thématique de *Busan sur la coopération public-privé au service du développement*, 27 juin 2012, délégation coréenne à l’OCDE, Paris [↑](#footnote-ref-1)
2. http://www.usaid.gov/news-information/fact-sheets/private-capital-group-africa [↑](#footnote-ref-2)
3. http://www.kimberleyprocess.com [↑](#footnote-ref-3)
4. http://www.euflegt.efi.int [↑](#footnote-ref-4)
5. http://www.constructiontransparency.org/ [↑](#footnote-ref-5)
6. Réunions des ministres des Finances et des gouverneurs des Banques centrales du G20, 15 - 16 février 2013, Moscou. <http://www.g20.org/events_financial_track/20130215/780960861.html> & PROJET OCDE SUR LES INVESTISSEURS INSTITUTIONNELS ET LES INVESTISSEMENTS À LONG TERME <http://www.oecd.org/finance/institutionalinvestorsandlong-terminvestment.htm> [↑](#footnote-ref-6)
7. Comme la norme DCED pour l’évaluation des résultats, les mécanismes de contrôle et d’évaluation des IFD, les normes de bonne pratiques pour l’évaluation des Banques multilatérales de développement et les indicateurs G20 pour l’évaluation de la valeur ajoutée des investissements privés. [↑](#footnote-ref-7)
8. [http://www.boell.org/downloads/2-2012\_G20\_DWG\_Seoul\_Meeting\_DraftParticipants\_List\_(as\_of\_mar.docx](http://www.boell.org/downloads/2-2012_G20_DWG_Seoul_Meeting_DraftParticipants_List_%28as_of_mar.docx) [↑](#footnote-ref-8)
9. <http://siteresources.worldbank.org/INTINFRA/Resources/Transformationthroughinfrastructure.pdf> [↑](#footnote-ref-9)
10. . <http://www.boell.org/downloads/COMMUNIQUE_HLP.pdf> [↑](#footnote-ref-10)
11. De même que le Cadre pour les politiques d’investissement au service du développement de la CNUCED et le Cadre d’action pour l’investissement de l’OCDE [↑](#footnote-ref-11)
12. <http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/decreto_fare/> [↑](#footnote-ref-12)
13. Rapport CSI/TUAC d’une session thématique du Partenariat de Busan sur la Coopération public-privé au service du développement, 27 juin 2012, Délégation coréenne à l’OCDE, Paris [↑](#footnote-ref-13)
14. www.inclusive-business.org/tools [↑](#footnote-ref-14)
15. La cohérence des politiques pour le développement – consultation de l’OCDE sur sa stratégie de développement à venir

<http://www.oecd.org/pcd/theoecdseeksviewsonitsforthcomingstrategyondevelopment.htm>. [↑](#footnote-ref-15)
16. Cf. Programme pour le changement de l’UE <http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/documents/agenda_for_change_en.pdf> [↑](#footnote-ref-16)
17. Consulter, à titre d’exemple : « Conceptualising empowerment and the implications for pro poor growth » Rosalind Eyben, Naila Kabeer and Andrea Cornwall, Report to DAC POVNET on empowerment, Institute for Development Studies, Londres, 21 septembre 2008 [↑](#footnote-ref-17)
18. <http://www.ituc-csi.org/development-cooperation> [↑](#footnote-ref-18)
19. <http://www.ilo.org/public/english/dw/ilo-dw-english-web.swf> [↑](#footnote-ref-19)
20. <http://www.ilo.org/jobspact/lang--en/index.htm> [↑](#footnote-ref-20)
21. <http://www.norad.no/en/tools-and-publications/publications/norad-reports/publication?key=268452> [↑](#footnote-ref-21)
22. <http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/index.htm> [↑](#footnote-ref-22)
23. <http://www.osloconference2010.org/> [↑](#footnote-ref-23)
24. <http://www.ituc-csi.org/social-dialogue-unearthed.html> [↑](#footnote-ref-24)
25. PRODIAF Promotion du Dialogue Social en Afrique <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_mas/---eval/documents/publication/wcms_160680.pdf> [↑](#footnote-ref-25)
26. « Private sector in development », Déclaration syndicale au Quatrième Forum de haut niveau sur l’efficacité de l’aide. Busan, novembre 2011 - <http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/private_sector_in_development_tu_messages_for_hlf4.pdf> [↑](#footnote-ref-26)