
L'engagement du secteur privé dans la coopération au développement

Les formes de coopération
public-privé



ANALYSE APPROFONDIE

Auteur: Marta Latek
Service de recherche pour les députés
Service de recherche du Parlement européen
02/06/2014
140806REV1

Le présent document propose de replacer dans un premier temps la problématique choisie dans le cadre plus général du débat contemporain sur le financement du développement. Ensuite, il présentera un tableau reprenant les grandes tendances du financement international du développement qui se diversifie de plus en plus, en mettant en exergue les caractéristiques des principaux flux d'aide. Les formes hybrides de financement public-privé qui connaissent un essor certain dans les dernières décennies seront analysées par après. Enfin, le document se concentrera sur les positions de l'Union européenne et de ses États membres face à l'implication du secteur privé dans le financement du développement.

Clause de non-responsabilité et des droits d'auteur

Ce document ne reflète pas nécessairement l'opinion de l'auteur, ni celle du Parlement européen.

Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable de l'éditeur et transmission d'un exemplaire à celui-ci.

© Union européenne, 2014.

Crédits photo: © Kletr / Fotolia.

<http://www.eprs.ep.parl.union.eu>

<http://epthinktank.eu>

ep@ep.europa.eu

RÉSUMÉ

Que ce soit par l'intermédiaire d'entreprises dans le cadre des partenariats public-privé mis en œuvre au niveau local ou de grandes fondations philanthropiques au sein de fonds multidonateurs, le secteur privé a investi la scène de la coopération au développement, longtemps réservée aux acteurs publics (gouvernements et institutions internationales). Cette mutation, reflétée par une croissance de flux privés dans les ressources financières à disposition des économies en développement, est désormais clairement inscrite dans les documents traçant les grandes lignes de la politique internationale du développement. Le secteur privé y est clairement reconnu comme partenaire indispensable pour atteindre les objectifs communs en matière de développement, les Objectifs du Millénaire pour le développement dans un premier temps et les objectifs pour l'après 2015 par la suite. Dans une période de contraintes budgétaires croissantes dans les pays développés et face à un certain désenchantement quant aux résultats de l'aide au développement classique, ces nouveaux acteurs apporteraient non seulement des fonds supplémentaires, mais aussi une culture d'entreprise, censée apporter plus d'efficacité à la coopération. Dans ce contexte, l'essor des différentes formes de partenariats public-privé peut être perçu comme une tentative du secteur public de canaliser l'élan privé en faveur des objectifs de la politique publique. Cependant, l'implication croissante du privé dans la gouvernance internationale, à travers une multitude d'organismes et de fonds hybrides, pose la question de la légitimité de la participation de ces derniers dans la phase de formulation des politiques.

L'Union européenne promeut l'engagement accru du secteur privé en faveur du développement, notamment en élaborant des instruments, tels que les fonds de mixage, pour une plus grande synergie entre le privé et le public, avec l'aide européenne utilisée pour mobiliser des investissements.

Quant aux États membres, même s'ils entérinent la politique européenne sur ce point, leurs approches diffèrent quant à l'importance accordée au secteur privé et aux partenariats public-privé dans la mise en œuvre de leurs politiques nationales de coopération au développement.

Table des matières

1. Introduction	6
2. Le financement privé du développement: un enjeu global	6
3. Le financement du développement: mutation en cours.....	8
3.1. Considérations méthodologiques	8
3.2. La diversification des sources de financement	9
3.2.1. Les investissements directs étrangers: un flou financier dominant à répartition inégale	10
3.2.2. Prêts	11
3.2.3. L'aide publique au développement - essentielle pour les pays les moins avancés ...	12
3.2.4. Les envois de fonds par les migrants vers leur pays d'origine	14
3.2.5. Des flux privés à caractère philanthropique: une panoplie hétérogène	15
4. Le développement des formes de financements combinés	16
4.1. Le partenariat public-privé: un essor	16
4.1.1. Caractéristiques des partenariats public-privé	17
4.1.2. Facteurs de réussite et risques inhérents	18
4.2. Les enjeux de multiplication des fonds et institutions hybrides	19
4.2.1. Une myriade d'acteurs: le risque de fragmentation	19
4.2.2. L'implication des acteurs privés dans la gouvernance mondiale.....	19
5. L'Union européenne face à l'implication croissante du secteur privé dans le développement	21
5.1. Synergie public-privé au centre de l'approche communautaire.....	22
5.1.1. Fonds mixtes européens	23
5.1.2. La position du Parlement européen.....	24
5.2. Les approches nationales	25
6. Perspectives.....	26
Principales références	29

Liste des principales abréviations

APD:	aide publique au développement
CAD:	Comité d'Aide au développement (OCDE)
CNUCED:	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
IDE:	investissements directs étrangers
OCDE:	Organisation de coopération et de développement économiques
OMD:	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONG:	organisation non gouvernementale
PFR:	pays à faible revenu
PMA:	pays les moins avancés
PPP:	partenariat public-privé
PTRII:	pays et territoires à revenu intermédiaire tranche inférieure
PTRIS:	pays et territoires à revenu intermédiaire tranche supérieure
\$US:	dollars américains

1. Introduction

L'année 2015, qui marque l'échéance pour la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), sera une année décisive pour la formulation des objectifs futurs de la politique du développement et la définition d'un cadre financier pour leur réalisation.

Les analystes s'accordent sur le fait que, dans le climat économique actuel, il est difficilement envisageable d'accroître à l'avenir les ressources traditionnelles allouées à l'aide au développement. La prise de conscience semble être généralisée quant à la nécessité de mobiliser tant les ressources internes des pays en développement que des financements privés. Le secteur privé est de plus en plus perçu comme un partenaire clé du secteur public dans la coopération au développement. Ce phénomène, accueilli favorablement par certains et avec méfiance par d'autres, couvre une réalité hétérogène qui mérite une exploration approfondie.

2. Le financement privé du développement: un enjeu global

Dans le cadre des réflexions sur le renouvellement des objectifs du développement pour l'après 2015, menées au sein des institutions internationales et européennes, dont le Parlement européen, le financement reçoit une attention particulière. Parmi plusieurs rapports préparés dans ce cadre, le rôle du secteur privé est un thème récurrent.¹ Le débat actuel, qui culminera avec le sommet des Nations Unies en septembre 2015, se réfère aux acquis de plusieurs grands rendez-vous qui ont posé les jalons pour la réflexion en cours.

C'est depuis le début des années 2000, qui s'ouvrent avec la Déclaration du Millénaire établissant les OMD, que se dessine une prise de conscience globale quant à la nécessité d'élargir les bases de financement de la politique du développement. Depuis lors, le rôle du secteur privé dans la politique du développement se concrétise dans le débat au sein des instances internationales, notamment en ce qui concerne les synergies possibles entre les financements publics et privés du développement.

Le Consensus de Monterrey adopté en 2002 lors de la conférence sur le financement du développement, et reconfirmé depuis régulièrement, constitue un document clé posant la base d'une approche holistique du financement du développement, au cœur de laquelle se trouvent désormais la mobilisation des ressources nationales et le commerce en tant que moteurs du développement.

En ce qui concerne la mobilisation de ressources internationales, le consensus reconnaît le rôle essentiel des flux de capitaux privés, notamment issus du commerce, pour stimuler la croissance durable et invite les pays en développement à adopter des politiques adéquates, notamment pour attirer et protéger les investissements directs étrangers (IDE). En ce qui concerne l'aide publique au développement (APD), son rôle vital en tant que complément d'autres sources de financement est réaffirmé, en particulier pour les pays les moins avancés qui ont du mal à attirer les IDE. À cet égard, l'objectif pour les pays développés de consacrer 0,7% de leur produit national brut en faveur de l'APD, dont 0,15% à 0,20% en faveur des pays les moins avancés, est confirmé.

¹ [Financing for development Post-2015](#), World Bank Group, Octobre 2013; [Après 2015: Une action mondiale pour un avenir inclusif et durable. Rapport Européen sur le développement](#) 2013; [Mobilizing all resources to meet the post-2015 goals/Development initiatives](#), novembre 2013.

La **Déclaration de Doha**, adoptée en 2008 à l'issue de la conférence de suivi sur le financement du développement chargée d'examiner la mise en œuvre du Consensus de Monterrey, a confirmé la direction prise à Monterrey de mobiliser *toutes* les ressources, y compris des capitaux privés nationaux et internationaux, en faveur des OMD. Pourtant, dans une conjoncture internationale profondément détériorée, la capacité de certains pays en développement d'accéder aux ressources nécessaires pour leur développement se trouve limitée. Dans ces conditions, poursuit la déclaration, l'APD peut jouer, via des mécanismes divers, un rôle catalyseur dans la mobilisation de flux financiers privés, ce qui doit être accompagné, au niveau national, par les cadres législatifs et réglementaires qui encouragent les investissements.

Lors du **4^{ème} Forum à Haut Niveau sur l'efficacité de l'aide à Busan**, un partenariat a été approuvé par plus de 3000 participants, y compris les représentants des États membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), des pays en développement et de certains pays émergents, ainsi que des institutions internationales, et pour la première fois, du secteur privé (organisations de la société civile et entreprises multinationales). Cet accord, purement politique, a pour but de proposer à tous les acteurs impliqués dans la coopération au développement un socle de principes communs où toutes les formes de coopération puissent trouver leur place. En ce qui concerne le secteur privé, dont la contribution essentielle à la réduction de la pauvreté est reconnue, les participants s'engagent, notamment, à faciliter l'implication du secteur privé dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et stratégies de développement et à développer des mécanismes financiers novateurs afin de mobiliser des financements privés à l'appui d'objectifs de développement communs.

Une déclaration conjointe signée en 2011 lors du Forum de Busan par des représentants du secteur public (national et international) et du secteur privé pose les bases communes afin de renforcer la coopération entre le privé et le public et maximiser son potentiel de développement.

Un dialogue inclusif, mené au sein des plateformes de dialogue permanentes, au niveau local et international, doit associer le secteur privé aux gouvernements afin de créer un environnement socio-économique propice à la croissance et au développement. Le secteur privé devrait aussi être consulté dans le processus de formulation des plans de développement nationaux et sectoriels. Enfin, une plus grande transparence concernant la coopération entre le privé et le public, notamment en ce qui concerne les règles du marché public, et l'élaboration de méthodes de monitoring et d'évaluation d'impact de cette coopération sur le développement sont également préconisés.

La déclaration distingue trois formes de coopération entre le secteur public et privé, prometteuses en termes de développement:

- l'intégration des objectifs du développement dans l'activité principale ("core business") du secteur privé, investisseur, avec le secteur public dont le rôle est surtout, en tant que régulateur, de procurer un environnement réglementaire et économique propices (voir exemple du partenariat Cadbury cocoa);

Partenariat "Cadbury cocoa"

Lancé en 2008 par un important producteur de confiserie, Cadbury, le partenariat "Cadbury cocoa" implique plus d'une centaine de communautés de producteurs de cacao du Ghana, des ONGs et des acteurs publics, avec pour objectif d'encourager le développement d'une agriculture durable et équitable de cacao. Pour Cadbury, qui s'est engagé à soutenir le programme avec \$US 73 millions, il s'agit d'enrayer la baisse de production cacao au Ghana afin de s'assurer une source d'approvisionnement de grande qualité, et de gagner des parts de marché certifiés équitables.

- partenariats entre secteurs public et privé dans lesquels l'entreprise privée s'engage, avec le soutien financier du pouvoir public, à fournir des biens, des services ou des infrastructures publiques;
- des initiatives multisectorielles qui réunissent des contributions tant financières que conceptuelles de multiples acteurs (privés, publics, nationaux et internationaux) dans un but de développement commun (par exemple, dans les domaines de la santé, de l'éducation ou autres domaines).

3. Le financement du développement: mutation en cours

3.1. Considérations méthodologiques

Avant de dresser un tableau des grandes tendances qui se profilent à travers l'analyse de flux financiers envers les pays en développement, il convient d'en définir les principaux concepts et d'en comprendre les limites. Les statistiques disponibles sont incomplètes et parfois basées sur des définitions hétéroclites, donc difficilement comparables.

Le concept central dans le jargon de la politique du développement, l'aide publique au développement, apparaît comme de plus en plus obsolète.² L'APD est un concept statistique élaboré en 1969 dans le cadre du Comité d'Aide au développement (CAD) de l'OCDE. Pour être comptabilisée en tant qu'APD **une dépense émanant des membres du CAD** (à ce jour 28 pays développés et l'Union européenne) doit satisfaire aux **quatre conditions** suivantes:

- bénéficier aux pays en développement: les pays éligibles figurent sur une liste (révisée tous les trois ans), comprenant à ce jour **148 pays** et territoires divisés en quatre catégories (49 pays moins avancés (PMA), 5 pays à faible revenu (PFR), 40 pays et territoires à revenu intermédiaire tranche inférieure (PTRII), et 54 pays et territoires à revenu intermédiaire tranche supérieure (PTRIS)),
- émaner du budget public (État ou collectivités locales),
- avoir pour objectif le développement,
- présenter des conditions favorables et comporter un élément de libéralité (un don (en espèce ou en nature) ou un prêt avec au moins 25% d'éléments de don).

Le concept de l'APD est critiqué notamment à cause du fait qu'elle peut inclure, dans les conditions particulières, des contributions aussi diverses que, entre autres, l'aide militaire, les missions de maintien de la paix, des annulations de la dette ou l'aide aux réfugiés.

En ce qui concerne les autres flux financiers vers les pays en développement, les statistiques de l'OCDE distinguent également:

- les autres apports du secteur public (AASP), recouvrant principalement des prêts,
- les apports privés consentis aux conditions du marché (y compris les investissements directs étrangers (IDE)),
- les dons des organismes privés pour l'aide au développement.

Le cadre statistique du CAD est insuffisant pour capturer l'ensemble des flux financiers en faveur du développement.³ Les flux provenant de pays émergents (hors-CAD) (tels

² [Modernising ODA in the framework of the post-MDG agenda: challenges and opportunities](#)/Morazan P.Niewerth F., Behrens A., European Parliament, DG for External Policies, Policy department, January 2014, p. 10-11.

³ [Modernising ODA in the framework of the post-MDG agenda: challenges and opportunities](#)/Morazan P.Niewerth F., Behrens A., EP, DG for External Policies, Policy department, January 2014.

que, par exemple, la Chine, le Brésil, la Turquie ou le Qatar) de plus en plus actifs dans ce domaine n'y sont que partiellement comptabilisés. De même, certaines formes de flux privés, compris en tant que "contribution volontaire de personnes physiques ou morales du secteur productif ou de la société civile"⁴, en sont d'emblée exclues: il s'agit notamment des transferts personnels, des nouvelles formes de solidarité (comme les microcrédits et les parrainages). Par ailleurs, les dons privés caritatifs sont sans doute sous-estimés.⁵

À ce jour, aucun organisme global ne collecte de données concernant l'ensemble des financements privés et les données disponibles sont souvent basées sur des classifications divergentes, donc difficilement comparables et agglomérables.⁶ Par conséquent, le recours à des sources hétérogènes est nécessaire pour appréhender les volumes et la répartition, tant géographique que sectorielle, des financements extérieurs privés du développement.

Comme le souligne notamment un rapport de la Banque Mondiale sur le financement du développement après 2015, l'un des défis clé de la politique de développement est l'accès à des données statistiques fiables, qui font défaut ou sont incomplètes pour certains flux et/ou certains pays en développement. Certains appellent à une révolution statistique (Data revolution), tant en ce qui concerne les indicateurs de pauvreté que les volumes et les modalités de l'ensemble des flux financiers, comme un préalable nécessaire à une prise de décision de qualité dans le domaine de développement.⁷ Une réforme des mesures des flux d'aide est actuellement à l'étude au sein de l'OCDE. En 2011, une note du groupe de travail sur les statistiques de l'OCDE a posé des bases conceptuelles et a procédé à un premier inventaire des formes innovantes de financement de développement mises en œuvre en synergie avec le secteur public.

3.2. La diversification des sources de financement

L'architecture de l'aide au développement est en profonde mutation. Les sources de financement se multiplient, posant le défi de fragmentation croissante. Cette diversification s'accompagne de l'augmentation des volumes de flux financiers à destination des pays en développement⁸, eux aussi de plus en plus hétérogènes. L'impact des donateurs traditionnels (États, membres du CAD et institutions multilatérales) diminue face à la montée d'acteurs nouveaux: les pays émergents (qui ont leur façon propre d'envisager la coopération basée sur l'intérêt mutuel), des fondations philanthropiques privées, mais aussi des formes innovantes de solidarité interpersonnelle rendues possible par les nouvelles technologies (internet), indépendantes des canaux gouvernementaux.⁹

À noter que les flux financiers, qui sont en grande partie responsables de la croissance générale des ressources disponibles, tels que les IDE ou les transferts de migrants, ne

⁴ L'aide publique au développement/Charnoz O., Severino J-M, Ed. La Découverte, Paris, 2007, p. 8.

⁵ Expanding and enhancing public and private cooperation for broad-based, inclusive and sustainable growth, A joint statement for endorsement by representatives from public and private sectors at the Fourth High-level Forum on Aid effectiveness, November 2011, p.4.

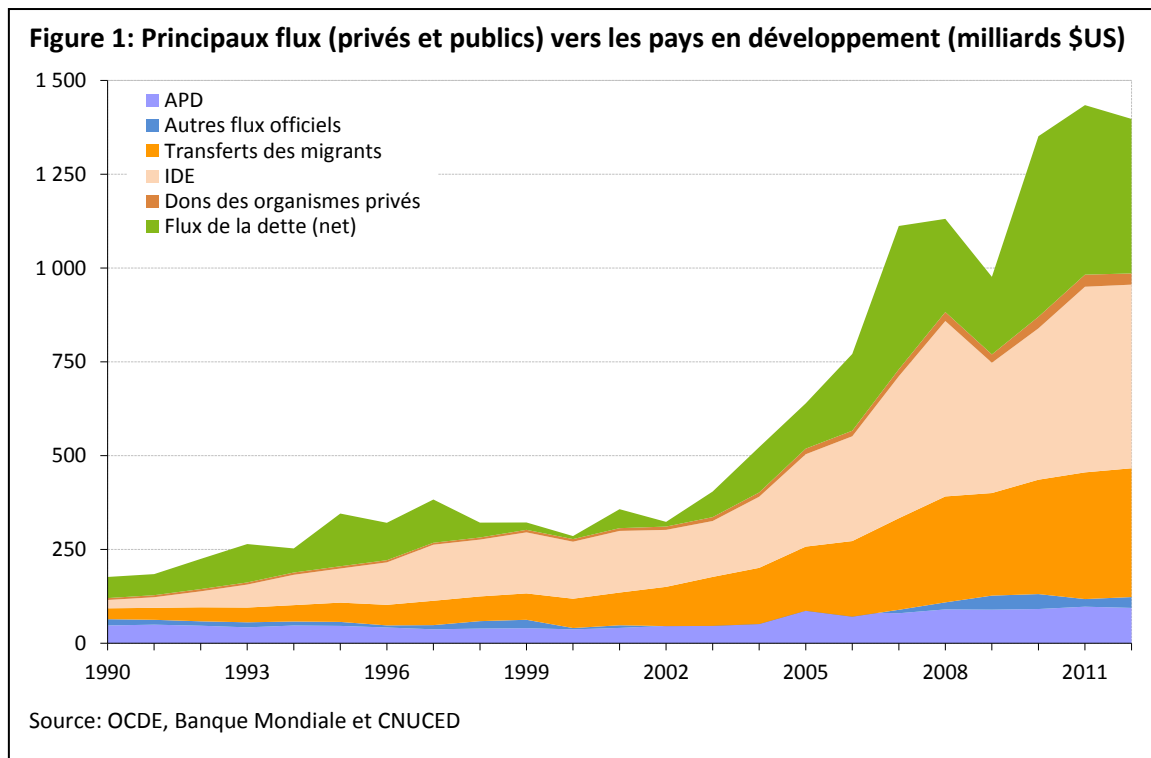
⁶ [Investment to end poverty](#)/Development Initiatives, September 2013, p. 135.

⁷ [Mobilizing all resources to meet the post -2015 goals](#)/Development initiatives, November 2013, p. 12.

⁸ [Mobilizing all resources to meet the post -2015 goals](#)/Development initiatives, November 2013, p. 5.

⁹ [Horizon 2025: creative destruction in the aid industry](#)/Kharsa H., Rogerson A, ODI, July 2012, p. 3.

visent pas le développement en priorité, sans pourtant que l'on puisse négliger leur impact sur ce dernier.



Les données statistiques confirment cette évolution. En ce qui concerne le volume des transferts, on peut constater que l'APD, tant bilatérale que celle qui transite via des organismes multilatéraux, devient relativement moins importante. Ceci est dû non pas à une diminution du volume d'aide (qui se dessine pourtant depuis 2011) mais à la montée en puissance d'autres flux financiers ayant une incidence sur le développement à savoir les prêts, les IDE, les transferts de migrants, les dons privés ainsi que l'aide des pays émergents (non-CAD), dont la contribution est estimée à \$US 16-17 milliards / an.

À noter que l'augmentation de flux financiers vers les pays en développement s'effectue en parallèle avec l'essor des flux financiers sortant de ces pays. Même si les estimations varient, il est probable, selon la Banque Mondiale, que **le volume (estimé entre \$US 589 milliards et \$US 1,138 milliards) des transferts illicites dépasse celui de l'APD et des IDE pris ensemble.**¹⁰ On estime qu'un tiers des volumes ainsi transférés se fait au profit d'entreprises étrangères qui pratiquent l'évasion fiscale via des mécanismes sophistiqués.¹¹

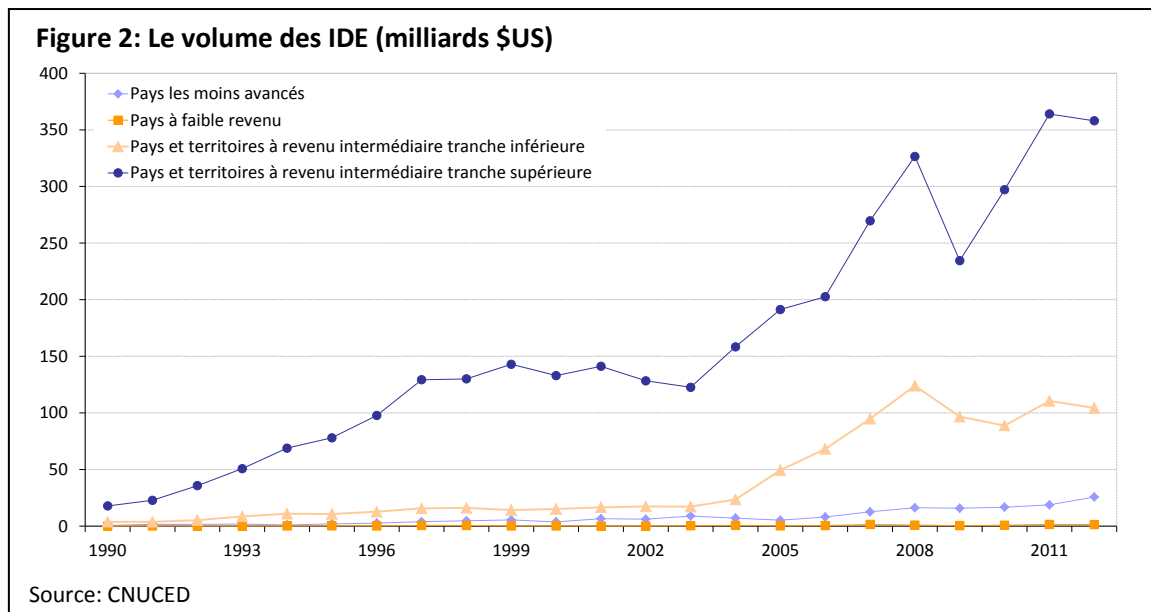
3.2.1. Les investissements directs étrangers: un flou financier dominant à répartition inégale

Boostés par la mondialisation (la libéralisation des cadres réglementaires relatifs à l'investissement couplée avec des coûts de travail relativement bas et des marchés domestiques croissants dans les pays en développement), les IDE sont devenus la source la plus importante des financements extérieurs de pays en développement, en atteignant en 2011 \$US 471 milliards. On estime que les IDE dans les pays en développement constituent 36% du volume mondial des IDE, et cette proportion va

¹⁰ [Financing for development Post-2015](#), World Bank Group, October 2013, p. 14.

¹¹ [The Future of Development Cooperation: from Aid to Policy Coherence for Development?](#)/Keijzer, N., ECDPM, April, 2012.

sans doute s'accroître. En ce qui concerne les transferts des profits des IDE, leur volume est estimé en 2011 à \$US 419 milliards.¹²



Les IDE sont considérés aujourd'hui comme apportant une contribution essentielle, même si difficile à évaluer précisément, au développement économique et social des pays du Sud.¹³

Il est estimé qu'une des voies principales par laquelle les IDE peuvent exercer des effets positifs sur le processus de développement des pays hôtes passe par le transfert de technologies et d'aptitudes commerciales, ainsi que l'initiation des exportations à plus forte valeur ajoutée.¹⁴ Des initiatives se multiplient, notamment dans le cadre des initiatives telles que Business Call for Action ou Growing Inclusive Markets (GIM), pour intégrer, sur une base volontaire, les objectifs du développement dans l'activité principale des entreprises.

Pourtant, les IDE, en tant que ressources au service du développement, souffrent d'une faiblesse fondamentale: leur répartition géographique reste inégale. En effet, dix pays (tous parmi les pays à revenu intermédiaire), dont en premier lieu la Chine, l'Inde et Brésil, attirent plus de 70% des IDE à destination des pays en voie de développement, alors que les pays les moins avancés et les pays fragiles peinent à attirer les IDE.

Dans la perspective de financement des objectifs du développement pour l'après 2015, le défi majeur consisterait donc à mobiliser, notamment via la coopération avec le secteur public, les investisseurs privés en faveur de ces objectifs aussi dans les PMA.

3.2.2. Prêts

L'importance des IDE est d'autant plus grande qu'aujourd'hui, seule une vingtaine de pays en développement à revenu intermédiaire ont accès aux marchés financiers privés au niveau national, notamment pour des emprunts à longue durée nécessaires pour

¹² [Mobilizing all resources to meet the post -2015 goals](#)/Development initiatives, November 2013, p. 16.

¹³ [Après 2015: Une action mondiale pour un avenir inclusif et durable. Rapport Européen sur le développement 2013](#), p. 108.

¹⁴ International Finance and Development/ Ocampo J.A., Kregel J., Griffith -Jones, S. 2007, p. 31-33.

financer des infrastructures. La crise financière a, en outre, affecté encore davantage cette capacité.¹⁵

En effet, le flux financier de \$US 411 milliards, constitué de différents types de prêts, reste fortement concentré dans quelques pays à revenu intermédiaire (tranche inférieure ou supérieure). Les dix premiers (voir Figure 3), dont la Chine, le Brésil, le Chili et l'Inde, totalisent 64% de la dette mondiale et presque 70% de flux nets de 2012. À noter que les créiteurs privés étaient à l'origine de 383 des \$US 411 milliards prêtés en 2012.¹⁶

Figure 3: Top 10 des bénéficiaires d'IDE (2012, \$US milliards prix réels)

Pays	Groupe	Milliards de dollars US
1. Chine	PRITS	121
2. Brésil	PRITS	65
3. Chili	PRITS	30
4. Inde	PRITI	26
5. Indonésie	PRITI	20
6. Colombie	PRITS	16
7. Kazakhstan	PRITS	14
8. Mexique	PRITS	13
9. Argentine	PRITS	13
10. Turquie	PRITS	12

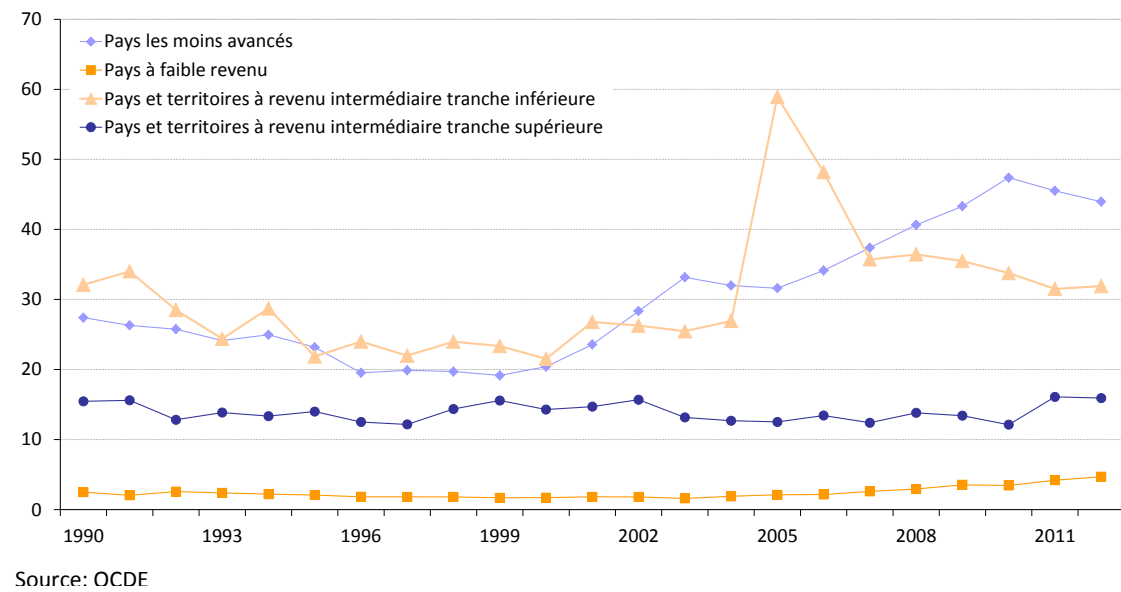
3.2.3. L'aide publique au développement - essentielle pour les pays les moins avancés

La tendance à la croissance de l'APD (plus de 68% à partir de 2000) a été renversée en 2010. Les contractions budgétaires dans les pays CAD se sont soldées en 2012 par une diminution de 0,9 en prix constants par rapport à 2011.¹⁷

¹⁵ [Financing for development Post-2012](#), World Bank Group, October 2013, p. 23-24.

¹⁶ [International Debt Statistics.2014](#)/World Bank, p. 1-6.

¹⁷ [Financing for development post-2015](#), World Bank Group, October 2013, p. 17.

Figure 4: Le volume de l'APD par groupe de pays (milliards \$US)

La perte d'importance de l'APD est avant tout relative à la montée des autres flux de financements. En effet, en 1990, l'APD était la première ressource pour 95 pays alors qu'aujourd'hui elle ne le reste que pour 43 pays seulement, la plupart africains.¹⁸ Pour certains, elle reste néanmoins essentielle, comme dans le cas du Rwanda où l'ADP représente 80% des dépenses publiques.

Figure 5: Top 10 des bénéficiaires de l'APD (2012, \$US milliards prix constants 2011)

Pays	Groupe	Milliard dollar
1. Afghanistan	PMA	6.8
2. Vietnam	PRITI	4.2
3. Éthiopie	PMA	3.3
4. Turquie	PRITS	3.2
5. Congo, Rép. dém.	PMA	3.0
6. Tanzanie	PMA	2.9
7. Côte d'Ivoire	PRITI	2.8
8. Kenya	PFR	2.7
9. Bangladesh	PMA	2.2
10. Mozambique	PMA	2.1

Source: OCDE

Le rôle catalyseur joué par l'aide publique pour mobiliser les ressources privées est de plus en plus fréquemment souligné, notamment via la création de partenariats de type public - privé (PPP), dont l'apport est désormais perçu comme nécessaire pour relever les objectifs du développement durable.¹⁹

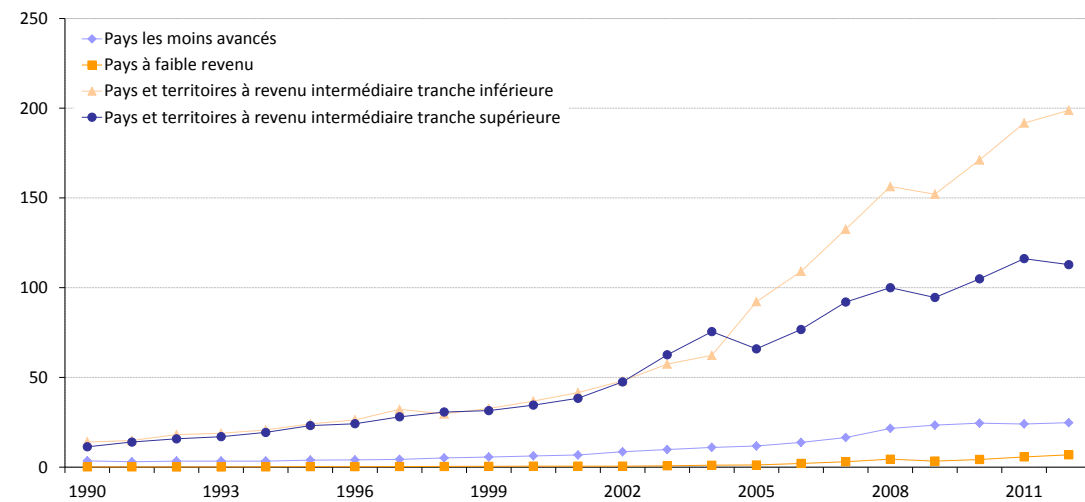
¹⁸ [Investment To End Poverty/](#) Development Initiatives, 2013, p. 44-45, p. 59.

¹⁹ [Après 2015: Une action mondiale pour un avenir inclusif et durable. Rapport Européen sur le développement 2013](#), p.120; [The Future of Public-Private partnership: strengthening a powerful instrument for global development/](#) Runde D.F, Zargarian A.C Center for Strategic International studies, 25 Octobre 2013.

3.2.4. Les envois de fonds par les migrants vers leur pays d'origine

Les envois de fonds par les diasporas vers leurs pays d'origine sont des transferts personnels qui constituent une source importante de financement soutenant directement les revenus des ménages. C'est un flux financier en croissance constante: triplement depuis 2000²⁰ pour atteindre \$US 414 milliards en 2013.²¹

Figure 6: Les transferts de fonds par les migrants vers leur pays d'origine (milliards \$US)



Source: OECD

Son effet principal est de dynamiser considérablement la demande intérieure des pays en développement. Certaines diasporas s'organisent aussi pour financer avec une partie de ces fonds des projets collectifs, tels que des écoles ou des centres médicaux, au sein de leurs villages d'origine. Presque la moitié de ces fonds (47%) sont envoyés en Asie, 28% en Amérique Latine, alors que l'Afrique subsaharienne et l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient ne reçoivent chacun que 10%.

Figure 7: Top 10 des bénéficiaires de transferts de migrants (2012, \$US milliards prix réels)

Pays	Groupe	\$US
1. Inde	PRITI	69
2. Chine	PRITS	39
3. Philippines	PRITI	25
4. Mexique	PRITS	23
5. Niger	PRITI	21
6. Égypte	PRITI	19
7. Bangladesh	PMA	14
8. Pakistan	PRITI	14
9. Ukraine	PRITI	8
10. Indonésie	PRITI	7

Source: Banque Mondiale

²⁰ [Changing patterns of global migration and remittances/](#) Greenidge Ch., Paw Research center, December 2013, p. 18.

²¹ [Index of Global Philanthropy and Remittances 2013/](#) Hudson Institut, p. 29.

3.2.5. Des flux privés à caractère philanthropique: une panoplie hétérogène

Des autres flux privés à caractère caritatif, bien que moins importants en termes de volume que les IDE ou les transferts de diasporas, connaissent une croissance remarquable et des formes parfois innovantes.

La grande majorité de ces fonds (\$US 30,4 milliards, d'un montant total estimé en 2011 à \$US 45,3 milliards) provient des États-Unis, où par ailleurs la philanthropie (\$US 39 milliards en 2011) dépasse l'ADP (\$US 30,9 milliards). Cette aide provient d'acteurs très divers: des grandes fondations privées (dont des fondations familiales telles que Gates, Buffett, Walton ou Rockefeller), des fondations des entreprises (par exemple Ford, GlaxoSmithKline, Shell) mais aussi des organismes divers caritatifs ou religieux et des personnes à titre privé.

La majorité des fonds privés est distribuée par les ONGs,²² mais des nouvelles formes de financement plus directes permettent aux personnes de soutenir des projets (individuels) par le biais de plateformes de financement participatif. L'assistance en nature est par ailleurs souvent proposée par les fonds d'entreprises qui fournissent leurs produits, par exemple des médicaments. À l'inverse de l'ADP qui vise souvent un pays, l'aide privée soutient le plus fréquemment des projets, des organisations et des personnes à titre individuel.

La philanthropie internationale, flexible et ayant une grande capacité d'innovation, passe souvent "au-dessus" des gouvernements en s'adressant directement aux ONGs locales ou même aux personnes à titre individuel. Ceci présente l'avantage d'éviter le risque de corruption et de tenter de résoudre directement des problèmes concrets sur le terrain, et, dans certains cas, de créer des liens interpersonnels.

Une étude sur une plateforme de microcrédits (Kiva) montre que les donateurs ne suivent pas, dans leur choix des bénéficiaires de l'aide, les critères habituellement en jeu dans l'allocation de l'aide publique tels que les considérations géopolitiques, le niveau de pauvreté ou la bonne gouvernance. Les liens sociaux et la présence de diaspora du pays du bénéficiaire dans le pays du donateur semblent peser davantage (sans que ce soient les émigrés qui soient forcément les donateurs ou les prêteurs).²³ Par ailleurs, la pluralité des acteurs et la faible transparence de ces flux laissent craindre une fragmentation croissante de l'aide et un risque de manque de coordination sur le terrain.

Même si les volumes d'aide de source philanthropique restent relativement limités face aux IDE, aux envois de fonds de diasporas et même à l'ADP au niveau mondial, les experts soulignent l'impact grandissant des "grands" donateurs privés sur les pratiques et les instruments de la politique au développement. La croissance d'investissements sociaux et la montée de partenariats PPP sont souvent attribuées à l'implication grandissante du secteur privé dans l'architecture internationale d'aide au développement.²⁴

²² [Understanding private donors in international development](#)/Pratt B. and all/INTRAC briefing paper 31, July 2012, p. 4.

²³ [The Wisdom of Crowd-funders: what motives cross-border private development aid/ Desai R.M., Kharas H., Global Economy and Development](#), Working Paper 64, December 2013, p. 7.

²⁴ [The role of private assistance in international development](#)/Little H.M., in *International Law and politics* Vol. 42, 2010.

4. Le développement des formes de financements combinés

L'intensification de la coopération entre le pouvoir public et le secteur privé, fruit des contraintes budgétaire, d'une part, et de la reconnaissance de l'impact croissant du privé sur le développement, d'autre part, prend des formes diverses. Parmi elles, deux formes de coopération sont clairement distinguées dans la littérature: d'une part, le partenariat PPP simple, conclu sur une base *ad hoc* en vue de la mise en œuvre d'un projet d'investissement particulier et, d'autre part, l'association public-privé qui s'institutionnalise au sein d'organismes multidonateurs²⁵ à finalité déterminée. Certains parlent alors dans ce cas de partenariats PPP multilatéraux pour désigner diverses relations nouées entre les organisations internationales et les entreprises privées.²⁶

4.1. Le partenariat public-privé: un essor

Dans les pays en développement, les investissements privés représentent 20% des investissements totaux dans les infrastructures. 80% de ces investissements privés prennent la forme de PPP. Ces formes de financements hybrides sont en augmentation, surtout dans les pays d'Amérique Latine et, dans une moindre mesure, en Asie. Seul un faible pourcentage (environ 4%) des PPP concerne les pays à faible revenu.²⁷

Le partenariat PPP est également de plus en plus utilisé dans la mise en œuvre de l'aide internationale au développement.

Il n'existe pas de données statistiques globales concernant les PPP dans le domaine du développement.

À titre d'exemple, aux États-Unis - pays reconnu en tant que "leader" dans ce domaine - plus de 1600 PPP ont été conclus avec plus de 3000 différents partenaires par l'agence américaine pour le développement international USAID lors de la dernière décennie.²⁸

C'est un moyen pour les pouvoirs publics d'encadrer l'investissement croissant du privé dans les pays du Sud tout en tirant profit des moyens financiers additionnels et du savoir-faire des entreprises.

Ainsi, le principal enjeu des PPP en tant qu'instrument de la politique de développement consiste à mobiliser des capitaux privés en faveur des pays les plus marginalisés et de secteurs relativement risqués et peu rentables: les services public, les infrastructures, la santé ainsi que l'éducation.

L'intervention publique vise à réduire les coûts totaux (soit en garantissant le bénéfice futur via une rémunération, soit par une subvention directe) ou le risque d'investissement par la réduction d'intérêts ou d'autres types de financements tels que prêts ou capital-risque.²⁹

²⁵ [Multi-Actor Global Funds: new tools to address Urgent Global problems/](#) Heimans J., in Development Finance in Global Economy. The road ahead/Addison T., Mavrotas G. (ed), UN University 2008, pp. 151-169.

²⁶ [Partenariats public-privé et coopération internationale/](#) Schümperli Younossian C., Dommen E., Annuaire suisse de politique de développement, Vol. 24, n°2 | 2005.

²⁷ [Infrastructure PPPs in the developing world. Lessons Learnt from recent experience/](#) Trebilcock M., Rosenstock M., University of Toronto Faculty of Law, March 19, 2013.

²⁸ [The Future of Public-Private partnership: strengthening a powerful instrument for global development/](#) Runde D.F, Zargarian A.C Center for Strategic International studies, 25 octobre 2013, p.4.

²⁹ [Après 2015: Une action mondiale pour un avenir inclusif et durable. Rapport européen sur le développement 2013.](#)

4.1.1. Caractéristiques des partenariats public-privé

Il n'existe pas de définition communément acceptée des PPP. Certains utilisent des définitions très génériques comme celle du Forum Économique Mondial qui désigne par PPP des formes d'accords entre le privé et le public qui contribuent à atteindre les objectifs particuliers de développement.³⁰

D'autres sont plus spécifiques, comme celle proposée par le département *Policy and Operation Evaluation* du Ministère néerlandais des affaires étrangères, qui distingue, sur la base d'une analyse systématique de la littérature sur le sujet, cinq éléments définissant les PPP dans le domaine du développement:

- la **coopération entre les secteurs privé et public**, qui peut également inclure les ONGs,
- un accord spécifique sur les **objectifs du développement** poursuivis,
- un **mélange de financements** privés et publics,
- une **répartition des tâches** et des ressources clairement définie,
- une répartition **des risques** entre privé et public.

Les PPP contenant ces éléments peuvent prendre des formes multiples. Parmi les plus communes, on peut distinguer:

- des contrats de service,
- des contrats de concession,
- des co-entreprises (joint-ventures),
- des contrats de gestion,
- des contrats de location (lease) ou d'affermage,
- des contrats "Construction-exploitation-transfert" (Build-Operate-Transfer) ou similaires.

Les raisons évoquées pour expliquer le recours aux PPP dans la coopération au développement sont le plus fréquemment d'ordre financier (le gouvernement local n'ayant pas de ressources suffisantes pour mettre en œuvre des projets de développement nécessaires pour atteindre notamment des OMD); politique/idéologique (les décideurs suivent la logique qui prévaut dans l'environnement international qui prône la libéralisation économique et moins d'intervention étatique³¹) ou relatives à l'efficacité (le secteur public qui souhaite profiter de capacités de gestion et d'expertise de partenaires privés).³²

Le Forum Économique mondial

a joué un rôle pionnier dans la création de partenariats entre les gouvernements, les entreprises multinationales et les ONGs internationales (Davis T.R, 2012).

Le Forum qui déclare comme objectif d'œuvrer en faveur "de l'amélioration de l'état du monde" a donné naissance à plus de 80 projets et initiatives ayant un impact sur le développement, notamment en matière de santé, d'éducation, d'agriculture ou de développement durable.

Cette organisation met en œuvre la coopération entre les secteurs privés et publics, en gérant 38 communautés-réseaux des représentants clé des milieux d'affaires, politiques, académiques et de la société civile avec la vocation déclarée d'influencer l'agenda politique et économique international.

³⁰ [Building on the Monterrey Consensus: The Growing Role of Public-Private Partnerships in Mobilizing Resources for Development](#)/ World Economic Forum report prepared for United Nations High-level Plenary Meeting on Financing for Development, September 2005.

³¹ [Success and failure mechanisms of public private partnerships \(PPPs\) in developing countries](#)/ Jamali D., The International Journal of Public Sector Management Vol. 17 No. 5, 2004, p. 415.

³² [Public-Private Partnership in developing countries. A systematic literature review](#)/IOB study, nr 378, April 2013, p. 25-26.

L'un des arguments clé en faveur de ce type de mécanisme consiste à souligner le bénéfice simultané des avantages comparatifs propres aux deux secteurs.³³ On évoque fréquemment, d'une part, l'innovation et les capacités de gestion pour le secteur privé et, d'autre part, l'accès privilégié aux gouvernements des pays en développement et la crédibilité unique en tant que fournisseur d'aide pour le secteur public.³⁴

4.1.2. Facteurs de réussite et risques inhérents

Quant à la réussite des PPP et leur impact en termes de développement, il existe relativement peu d'études concluantes sur ce sujet. Néanmoins, parmi les facteurs qui semblent décisifs pour le succès des PPP, on peut distinguer: l'engagement permanent du pouvoir public, notamment en ce qui concerne les normes et standards des produits et services pour l'accès; un cadre normatif sécurisant pour les investisseurs privés; la transparence du processus de sélection des partenaires privés; la prise en compte dans l'élaboration du projet des intérêts de toutes les parties ainsi qu'un consensus sur les objectifs à atteindre.³⁵

De côté des risques, on avance que la sélection de projets pour un PPP peut s'effectuer sur la base de leur viabilité financière bien plus que pour leur apport aux objectifs du développement.³⁶ Un autre défi inhérent aux PPP est le conflit entre l'intérêt commercial des partenaires privés, qui peut se traduire par la tendance à maximiser les prix des services, et l'intérêt public d'avoir des services à bas prix.³⁷

Des commentateurs soulignent également qu'il faut s'assurer que les instruments combinant l'aide publique avec la participation privée ne remplacent pas l'APD classique mais en soient complémentaires.

Comme le souligne un rapport récent sous l'égide de l'OCDE, la logique entrepreneuriale et ses méthodes de gestion sont de plus en plus adoptées par des grandes fondations privées qui, traditionnellement, ont travaillé dans le domaine du développement sur une base purement philanthropique. Connue sous divers noms - la philanthropie stratégique, la philanthropie de risque (*venture philanthropy*) ou catalytique - cette approche vise le bien public en unissant les principes d'action du "business". En combinant les différents modes de financement (sans et avec but lucratifs; subsides et prêts) ainsi que l'aide technique, les investissements soutenus à long terme visent à créer des solutions durables au bénéfice des communautés et à

Un partenariat PPP pour un accès mobile au système bancaire au Kenya

Un exemple du potentiel de PPP dans le domaine de l'aide au développement est fourni par la coopération entre le Département pour le développement international du Royaume Uni avec deux compagnies privées, Vodafone et Safaricom. Lancé en 2007, ce PPP (le programme M-Pesa) a permis un accès facile aux transferts bancaires via le téléphone mobile. Aujourd'hui 17 millions des kenyans utilisent M-Pesa.

³³ [Success and failure mechanisms of public private partnerships \(PPPs\) in developing countries/](#) Jamali D., The International Journal of Public Sector Management Vol. 17 No. 5, 2004.

³⁴ [The Future of Public-Private partnership: strengthening a powerful instrument for global development/](#) Runde D.F, Zargarian A.C Center for Strategic International studies, 25 Octobre 2013, p. 2.

³⁵ [Public-Private Partnership in developing countries. A systematic literature review/IOB study,](#) nr 378, April 2013, p. 39-40.

³⁶ [The role of Private Sector in the Context of Aid effectiveness/Davis P,](#) Consultative funding report, February 2011, p. 24.

³⁷ [Changes in Development Finance in Asia: trends , challenges and policy implication /](#) Nishizawa T., Asian Economic Policy Review ,2011, 6, p. 235.

promouvoir des solutions systémiques de marché répondant aux défis du développement.³⁸

4.2. Les enjeux de multiplication des fonds et institutions hybrides

4.2.1. Une myriade d'acteurs: le risque de fragmentation

Sous les noms d'alliances, forums, fonds ou partenariats divers, il existe aujourd'hui un millier d'organismes de financement de développement qui réunissent des États, des organisations internationales, des grandes fondations, des ONGs et des multinationales.³⁹

Un grand nombre de ces initiatives adoptent une approche "verticale" dans le sens où elles concernent une problématique donnée (par exemple, l'accès à l'eau, ou la lutte contre une maladie) avec un ensemble standard de programmes dans tous les pays couverts. Par exemple, dans le domaine de la santé, il existe déjà plus de 100 partenariats pour des maladies spécifiques. Le développement durable et l'environnement sont un autre domaine dans lequel prolifèrent des organismes hybrides.⁴⁰ La fragmentation de l'aide est souvent évoquée en tant que conséquence potentiellement problématique de cette prolifération.

On note également le risque des effets d'éviction des ressources publiques. En effet, notamment dans le domaine de la santé, il existe des inquiétudes quant au fait que les multiples partenariats, avec leurs exigences de succès mesurables à court terme peuvent accaparer les fonds et les capacités administratives endogènes qui pourraient être utilisés dans le développement de systèmes nationaux de santé publique.⁴¹

Pour atténuer ces risques, un alignement sur les plans nationaux de développement ainsi que des mesures de transparence sont préconisés, notamment la participation des acteurs privés dans des "Aide Transparency Initiative". Lancée lors du Forum à Haut Niveau sur l'efficacité de l'aide à Accra en 2008, cette initiative propose à tous les acteurs de développement de publier, dans un format standard, les aides octroyées aux pays en développement. À ce jour, 220 donateurs - ONGs, organisations internationales, fondations, entreprises et gouvernements - y participent.

Des bases de données et des plateformes de gestion d'aide fournies par l'ONG Development gateway sont aussi des exemples d'initiatives visant à accroître l'efficacité de l'aide en améliorant l'accès à l'information des différents acteurs.

4.2.2. L'implication des acteurs privés dans la gouvernance mondiale

La littérature parle des réseaux transnationaux de politique publique (Global Public Policy Networks) en tant qu'acteurs ascendants de la gouvernance transnationale.⁴² Dans ces réseaux, la participation du secteur privé ne se limite pas au financement et à

³⁸ [Venture Philanthropy in Development: Dynamics, Challenges and Lessons in the Search for Greater Impact/](#) OECD netFWD, 2014.

³⁹ [Dimensionner l'aide au développement: ce que nous enseigne l'évaluation/](#) Ruben R., Revue d'économie de développement, 2012/14 vol.26, p.100.

⁴⁰ [Public-Private Partnership for the Earth: Politics and partners of Hybrid Authority in the Multilateral System/](#) Andonova L.B, Global Environmental Politics 10:2, mai 2010, p. 25.

⁴¹ Idem. p.119 et 100; [The Effects of Donor Fragmentation on Bureaucratic Quality in Aid-Recipient Countries/](#) Knack S., Research Brief, World Bank, November 2006.

⁴² [Global Public Policy Networks as Coalitions for Change/](#) Streck Ch. in Global Environmental Governance, World bank; [Global Public Policy Networks: Lessons Learned and Challenges Ahead/](#) Witte J. M, Benner T., Reinicke W.H,

la mise en œuvre de projets, mais elle s'étend à d'autres fonctions de la gouvernance⁴³: l'élaboration des objectifs politiques et des règles et standards internationaux.

Le secteur privé disposerait en effet d'avantages comparatifs complémentaires avec le pouvoir public, dont la mise en commun pourrait, selon certains, améliorer l'efficacité de la gouvernance transnationale.

En effet, les acteurs issus du secteur privé disposent d'une expertise spécifique qui peut être très utile dans l'élaboration des règles et standards internationaux et dans la mise en œuvre, qui peut aussi bénéficier de leur expérience en matière de gestion et de leurs ressources.

Ces acteurs souffrent néanmoins d'un déficit de légitimité et de redevabilité (*accountability*), ainsi que de problèmes de coordination d'action collective, induits notamment par les divergences d'intérêts des différents opérateurs économiques.

Ainsi le partenariat au sein de réseaux transnationaux de politique publique avec les acteurs publics qui bénéficient d'une légitimité reconnue et possédant une forte capacité de mise en œuvre, permettrait aux deux parties de dépasser leurs faiblesses respectives et d'augmenter l'efficacité de la gouvernance transnationale.

Pourtant, le doute subsiste quant à la légitimité de telles structures. En effet, comment choisir parmi les acteurs privés - tant les ONGs que les fondations ou entreprise multinationales - qui représentent les intérêts et les valeurs de leurs donateurs ou actionnaires?⁴⁴ Un des défis liés à ces nouvelles formes de gouvernance transnationale consiste à savoir s'il existe un conflit potentiel entre les intérêts commerciaux des multinationales et les objectifs du développement et dans quelle mesure les objectifs spécifiques à chaque domaine sont influencés par les intérêts des corporations.

Conflict of interest coalition, réunissant des organisations de la société civile actives dans le domaine de la santé, essaie de faire face à ce défi en avançant l'idée d'un code

Réunissant des gouvernements des pays donateurs et des pays en développement, des grandes entreprises d'agrobusiness ainsi que des agences internationales, la **Nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition** (établie par le G8 en 2012) vise à promouvoir les investissements privés dans l'agriculture en Afrique afin d'améliorer la sécurité alimentaire.

Des semences "améliorées", l'utilisation d'engrais chimiques, des réformes des cadres juridiques agraires et relatifs aux investissements sont parmi les éléments clé du projet, dont l'instrument d'action principal est le PPP.

Faisant l'objet de nombreuses critiques, l'alliance est accusée de promouvoir l'agriculture intensive et de servir en premier lieu les intérêts des multinationales qui cherchent des nouveaux marchés pour leurs produits ainsi qu'un contrôle accru sur les ressources naturelles, en particulier les terres arables.

⁴³ Par gouvernance, on comprend l'ensemble des différents moyens par lesquels les individus et les institutions, publiques et privées, gèrent leurs affaires communes. C'est un processus continu de coopération et d'accommodements entre des intérêts divers et conflictuels. Elle inclut les institutions officielles et les régimes dotés de pouvoirs exécutoires tout aussi bien que les arrangements informels sur lesquels les peuples et les institutions sont tombés d'accord ou qu'ils perçoivent être de leur intérêt. (Commission sur la Gouvernance Globale, cité après: [Gouvernance mondiale et développement durable : une analyse en termes de jeux d'acteurs](#) Cahier du GEMDEV n°29).

⁴⁴ [Evaluating the Potential for Public-Private Partnership in Global Governance/](#) Meerts F., E-International Relations Publishing, mai 2008.

de bonne conduite et d'un cadre éthique pour encadrer l'implication du secteur privé dans la formulation des politiques publique.

En partant du constat d'un flagrant conflit d'intérêt entre les industries agro-alimentaires, de tabac et de spiritueux, qui répondent en premier lieu à leurs actionnaires, et les objectifs de santé publique, notamment la prévention de maladies non-transmissibles, la coalition demande aux Nations Unies d'élaborer un cadre normatif commun régissant les interactions privé-public dans ce domaine. Il est proposé tout d'abord de distinguer clairement, dans les forums internationaux, les ONGs d'intérêt public (public-interest NGOs (PINGOs)) et les ONGs d'intérêt commercial (business-interest not-for-profit NGOs (BINGOs)) établies, représentant ou étroitement liées à des intérêts commerciaux), ainsi que les phases d'élaboration et de mise en œuvre des politiques. Les ONGs à intérêt commercial devraient, selon les 143 institutions signataires, être exclues de la phase de formulation afin que "l'intérêt santé" soit intégré dans tous les domaines du développement sans interférence d'intérêts commerciaux.

Certains commentateurs vont plus loin dans leur analyse, en dénonçant l'avènement du régime transnational de la gouvernance corporative (ou gouvernance d'entreprise). Rendue possible par l'échec relatif du multilatéralisme onusien et la concentration des ressources économiques aux mains d'un nombre de plus en plus limité de multinationales, la mise en place de cette nouvelle forme de gouvernance s'opèrerait par la mise en place d'un réseau de clubs, forums et initiatives diverses permettant au secteur privé d'aligner les politiques publiques sur les intérêts des entreprises multinationales. Dans ce contexte, les PPP seraient souvent utilisés comme un moyen pour les entreprises privées de faire porter au secteur public le risque de l'investissement sans qu'il participe pleinement à ses bénéfices. Le changement de paradigme qui s'opère dans la politique de développement avec la place de choix réservée au secteur privé et aux PPP aurait ses origines non pas dans la véritable préoccupation des multinationales pour le développement humain, mais dans leur intérêt de se procurer un accès privilégié à des ressources naturelles et de nouveaux marchés façonnés selon leur intérêts.⁴⁵

Cette tendance est particulièrement notable dans la politique de développement agricole où les multinationales, formant de plus en plus des véritables oligopoles agro/chimio/pharmaceutiques⁴⁶, sont accusées d'influencer la direction du développement des pays du Sud en imposant, par le biais de réseaux d'organismes et par des initiatives diverses, leur vision de l'agriculture - intensive et technologiquement avancée, et brevetée.

5. L'Union européenne face à l'implication croissante du secteur privé dans le développement

Compétence partagée entre le niveau communautaire et les États membres, la politique de développement de l'Union européenne (UE), forte de son rang de premier donateur mondial d'APD, souffre néanmoins d'une fragmentation qui nuit tant à son efficacité qu'à sa visibilité. La Commission européenne gère environ 25% (2012) du budget européen destiné au développement et s'efforce de jouer un rôle, difficile, de

⁴⁵ [Privatizing the governance of "Green Growth"](#)/Alexander N., Fuhr L., Heinrich Böll Stiftung, November 2012.

⁴⁶ [Visualising consolidation in the global seed industry: 1996-2008](#)/ Howard PH, Sustainability 2009.

coordination et de bâtir un cadre politique et opérationnel commun afin d'arriver à une complémentarité des politiques nationales et communautaires.

Dans ce patchwork des approches nationales, influencées par les traditions institutionnelles et les intérêts géopolitiques des États membres⁴⁷, il n'est pas surprenant de constater des divergences d'approches quant à l'implication du secteur privé dans la politique de développement et quant à la coopération entre le secteur privé et le secteur public dans ce domaine.⁴⁸

5.1. Synergie public-privé au centre de l'approche communautaire

La Commission reconnaît de plus en plus le rôle du secteur privé dans la coopération au développement. En 2003 déjà, une communication se penchait sur le secteur privé en tant que bénéficiaire du soutien européen. Plusieurs documents récents y consacrent une large place.

Dans sa communication de juillet 2013 intitulée "Après 2015: vers une approche globale et intégrée du financement de l'éradication de la pauvreté et du développement durable", la Commission reconnaît le rôle des capitaux privés, en tant que moteurs de la croissance et envisage d'utiliser davantage de ressources publiques pour attirer les investissements privés en faveur des objectifs stratégiques du développement dans les pays le plus en besoin, tout en renforçant les mesures visant à instaurer un environnement propice aux affaires dans le respect des normes du travail et environnementales. La Commission souligne également la nécessité d'améliorer le suivi des différents flux financiers et l'évaluation de leur impact sur le développement. Le Conseil de l'UE, dans ses conclusions entérinant la communication de 2013, confirme que l'UE et ses États membres sont prêts à s'engager dans de nouvelles formes de coopération avec le secteur privé afin de favoriser les flux privés qui promeuvent les objectifs sociaux, économiques et environnementaux.

En ligne avec les orientations politique définies dans le Programme pour le changement (2011) et entérinées par le Conseil le 14 mai 2012, qui préconisent de chercher de nouvelles formes d'engagement avec le secteur privé afin de mobiliser ses ressources, la Commission a adopté le 13 mai 2014 une communication intitulée "Un rôle plus important pour le secteur privé en vue de parvenir à une croissance inclusive et durable dans les pays en développement". Comme l'indique déjà le document d'analyse pour les consultations sur le projet de communication (janvier 2014), la Commission conçoit désormais des actions visant, d'une part, à soutenir le développement du secteur privé local dans les pays partenaires, et, d'autre part, à favoriser la contribution du secteur privé international et européen en faveur du développement. Ce dernier axe vise, dans le cadre d'une approche globale et intégrée, à faire du secteur privé un partenaire dans le financement et la mise en œuvre du développement. En effet, la Commission reconnaît que les flux financiers privés répondent en premier lieu à des intérêts privés, parfois purement économiques, et doivent être liés à des objectifs plus larges pour poursuivre des objectifs de développement.⁴⁹ Pour arriver à les canaliser en faveur des

⁴⁷ [Vers la complémentarité des politiques européenne du développement](#)/ Latek M., EP, Briefing 036/2010.

⁴⁸ [Leading from behind in Public-Private Partnership. An assessment of European engagement with the private sector in development](#)/ Conley H.A., Dukkupati U., Center for strategic International Studies, February 2012.

⁴⁹ [Beyond 2015: towards a comprehensive and integrated approach to financing poverty eradication and sustainable development](#)/ Communication from the Commission to the European Parliament and Council, 16.07.2013.

objectifs du développement, la Commission propose une série d'actions, qui visent principalement à aider le secteur privé local dans les pays partenaires. Cette aide prendra la forme de mesures de soutien en faveur de la création d'un environnement favorable aux affaires et aux investissements (renforcement de la sécurité juridique, meilleur accès au financement, y compris pour les femmes entrepreneurs) et de mesures de soutien aux entreprises dans des domaines spécifiques d'importance clé pour le développement (énergie durable, agriculture et agro-alimentaire, infrastructures, économie verte). La Commission s'engage également à promouvoir les initiatives en matière de responsabilité sociale des entreprises, en soulignant que le respect des normes sociales, environnementales et fiscales est considéré comme une condition préalable à tout soutien financier de l'UE envers des entreprises du secteur privé.

La Commission veut encourager un dialogue structuré entre les secteurs public et privé en vue d'accroître l'impact des entreprises sur le développement. Au niveau local, ce dialogue passera par l'intermédiaire des délégations de l'UE. Au niveau européen et international, la Commission contribuera au développement d'un cadre pour le dialogue et une action commune efficace avec le secteur privé en renforçant les initiatives existantes (par ex. le Forum politique sur le Développement) et avec plus d'interaction avec les entreprises et les structures sectorielles.

5.1.1. Fonds mixtes européens

Les mécanismes de mixage des fonds sont un élément clé de la stratégie européenne visant la mobilisation du secteur privé en faveur du développement, ce que réaffirme la communication adoptée par la Commission en mai 2014.

Depuis 2007, l'UE a mis en place huit mécanismes mixtes, combinant des prêts provenant d'institutions financières du développement (IFD) ou du secteur privé et des subventions d'APD, provenant du budget communautaire, du Fonds Européen de Développement et dans certains cas des États membres, pour soutenir le développement. Il s'agit des mécanismes suivants:

- Fond fiduciaire UE-Afrique pour l'infrastructure (2007),
- Facilité d'investissement pour le voisinage (FIV) (2008),
- Cadre d'investissement pour des Balkans occidentaux (CIBO) (2009),
- Facilité d'investissement pour l'Amérique Latine (2010),
- Facilité d'investissement pour l'Asie Centrale (2010),
- Facilité d'investissement pour les Caraïbes (pays ACP)(2012),
- Facilité d'investissement pour le Pacifique (pays ACP) (2012).

Les subventions sont accordées selon différents types de modalités: investissements directs (41%); bonification d'intérêts sur les prêts (19%); assistance technique (32%); capital-risque (4%), garanties et assurances (3%).

Les secteurs de prédilection sont: énergie (35%), transport (26%), accès à l'eau et assainissement (20%) avec 11% allant aux petites et moyennes entreprises.⁵⁰

A l'heure actuelle, les fonds de mixage, avec un budget total d' 1,3 milliards euros, soutiennent essentiellement des projets publics d'investissement dans les infrastructures, mais la Commission étudie les possibilités d'étendre le champ

⁵⁰ Increased effectiveness and impact of EU grants through blending/Présentation de la CE,30 mai 2013 (se référant aux 5 des 8 mécanismes de mixage de l'UE, cités après, [Le mixage prêt-don, une modalité de financement de développement en pleine expansion](#), CONCORD, juin 2013.

d'application du cofinancement à de nouveaux domaines comme l'agriculture et les services sociaux. Environ 10% seulement des subventions sont "mixées" dans le cadre des investissements privés, mais, ici aussi, la Commission recherche des moyens de renforcer le rôle des subventions en tant que catalyseur d'investissements privés,⁵¹, notamment via la création de guichets dédiés au secteur privé dans les mécanismes régionaux de mixage.

Pour les organisations de la société civile, la mise en œuvre des mécanismes de mixage manque de transparence et échappe au contrôle des parlements et de la société civile. Pour CONCORD, il est nécessaire de séparer clairement les critères politiques des critères financiers, afin de s'assurer que ces derniers ne priment pas dans le processus de sélection des projets. Il est également souligné que l'augmentation de financement sous forme de prêts engendrée par ce type de mécanismes risque d'aggraver le niveau d'endettement des pays en développement.

Une des avancées préconisées pour améliorer la transparence des mécanismes de mixage est la présence d'organisations de la société civile et du Parlement européen au sein des structures de la **Plate-forme Européenne pour le mixage prêt-dons dans la coopération extérieure (EUBEC)**. Créée en 2012 afin de faciliter le dialogue entre différents acteurs et de proposer des standards communs pour la mise en œuvre et le monitoring des mécanismes de mixage dans la coopération extérieure, la Plate-forme réunit, au niveau politique, des représentants de la Commission, du Service européen pour l'action extérieure, des États-Membres et du Parlement européen (qui a le statut de l'observateur), et au niveau technique, des représentants des institutions financières. Les organisations de la société civile peuvent être consultées sur une base *ad hoc*. Une révision des mécanismes existants, notamment en ce qui concerne leur gouvernance ainsi que l'évaluation de leur impact sur le développement est prévue dans ce cadre.

Un document élaboré au sein de la Plateforme en avril 2014 propose de rationaliser la structure de gouvernance en créant quatre cadres de mixage regroupant les facilités existantes.⁵² Selon cette proposition, la décision d'allocation de fonds aux facilités régionales serait prise selon la procédure de comitologie avec l'implication du Parlement Européen. Par contre, les décisions concernant les opérations de mixages particulières seraient prises, contrairement aux souhaits initiaux de la commission parlementaire Développement qui préconisait également la comitologie⁵³, dans les structures spécifiques impliquant la Commission, les états contributeurs et les observateurs des institutions financières concernées.

5.1.2. La position du Parlement européen

Le Parlement européen (PE) soutient les grandes lignes de l'approche européenne par rapport à l'implication du secteur privé dans la politique de développement tout en émettant des mises en garde sur certains de ses aspects.

⁵¹ [EU Accountability Report 2013 on financing for development. Review of progress by the EU and its MS/](#) European Commission working document, 16 July 2013, p. 95.

⁵² Discussion paper on the future governance of the EU blending facilities/The EU Platform for blending mechanism/April 2014.

⁵³ Letter of Eva Joly, Chair of Committee on development and Bart Staes, Committee on development standing rapporteur on blending to Baronness Catherine Ashton and Mr. Andris Piebalgs from 27.01.2014.

Dans sa résolution du 5 juillet 2011 sur l'accroissement de l'impact de la politique de développement de l'UE, le Parlement demande aux États membres de trouver de nouvelles sources de financement du développement, par exemple une taxe sur les transactions financières à l'échelle mondiale, des financements issus du secteur privé et des solutions axées sur le marché mais s'oppose à toute modification ou tout élargissement de la définition de l'aide publique au développement établie par le Comité d'aide au développement de l'OCDE. Le PE souligne également que les projets financiers dans des mécanismes de mixage doivent faire l'objet d'une évaluation assidue et d'une sélection transparente et soumise aux principes définis dans les documents stratégiques de l'UE en matière de développement. Les députés appellent aussi la Commission à procéder à une analyse d'impact des partenariats PPP qu'elle soutient, et à ne pas substituer le soutien aux autorités publiques par le soutien au secteur privé.

Dans sa résolution du 23 octobre 2012 sur l'avenir de la politique de développement de l'UE, le PE demande que toute aide apportée au secteur privé s'inscrive dans le cadre de plans et/ou de stratégies nationaux des pays partenaires et se concentre sur les secteurs clé tels que le développement des ressources humaines, le travail décent, la gestion durable des ressources naturelles et le développement de services publics inclusifs.

La résolution du 13 juin 2013 sur les Objectifs du Millénaire pour le développement et l'après 2015 confirme l'importance de l'engagement du secteur privé en faveur du développement, notamment par le biais des partenariats PPP. Le PE en appelle aussi aux entreprises de l'UE ayant des investissements dans les pays en développement de respecter leurs obligations en matière de droits de l'homme, de protection de l'environnement, des normes du travail et du paiement de taxes.

La résolution du 11 décembre 2013 contenant des recommandations à la Commission sur la coordination des donateurs de l'UE sur l'aide au développement souligne que l'importance grandissante des donateurs non traditionnels, ainsi que des investissements du secteur privé et des flux de ressources financières philanthropiques vers les pays en développement posent de nouveaux défis en termes de coordination. Ils doivent être pris en compte dans le nouveau cadre relatif à la coordination des donateurs de l'Union sur l'aide au développement en s'appuyant sur les engagements pris dans le cadre du partenariat de Busan.

5.2. Les approches nationales

La coopération avec le secteur privé trouve une place différente dans le cadre des politiques nationales du développement des États membres. Non seulement l'importance accordée à cet aspect varie, ce qui se traduit par le nombre et la valeur des PPP mis en œuvre, mais les définitions des PPP utilisés varient, rendant la comparaison difficile.

Exemples d'initiatives en faveur des PPP avec implication d'États membres de l'UE

Private Infrastructure Development Group (PIDG) est un organisme multi-donateur, réunissant des agences de développement de plusieurs États membres (Suède, Pays-Bas, Irlande, UK, Autriche), d'Australie, de Suisse, et de la Banque Mondiale) afin de mobiliser les ressources privées en faveur du développement des infrastructures.

Public-Private Infrastructure Advisory Facility est un fonds multidonateur, réunissant plusieurs des donateurs multi- et bilatéraux (dont plusieurs États membres), qui propose aux gouvernements du pays en développement une assistance technique afin de créer un environnement légal et politique propices aux investissements privés et l'aide à l'établissement de PPP dans le domaine des infrastructures.

Parmi les États membres ayant le plus recours aux partenariats PPP, selon un rapport du Center of Strategic International Studies⁵⁴, figurent le Royaume-Uni, les Pays-Bas et l'Allemagne. L'importance des PPP est inscrite clairement dans les documents programmatiques des agences nationales de développement et des structures spécifiques existent pour promouvoir et gérer ces partenariats. Les différences se manifestent néanmoins au niveau de la définition des PPP: dans le cas hollandais, la définition inclut des PPP avec des entreprises pour des investissements, créant des nouvelles formes de coopération, mais également la contribution financière aux grands fonds mutidonateurs, alors que l'Allemagne distingue les deux formes de coopération. Quant à la motivation soutenant les PPP, pour l'Allemagne elle est double, promouvoir les objectifs du développement, d'une part, et l'intérêt commercial des entreprises allemandes, d'autre part. Le Royaume-Uni, par contre, privilégie davantage la coopération avec les entreprises locales des pays bénéficiaires en soulignant que les PPP n'ont pas vocation à promouvoir ses intérêts commerciaux.⁵⁵

Il existe aussi parmi les États membres des pays plus réticents quant à l'utilisation des PPP dans la coopération au développement. Parmi eux, on cite la France, qui mise davantage sur les mécanismes innovants, sans pour autant exclure des PPP en tant qu'instruments d'aide au développement, et l'Irlande, qui se focalise davantage sur les méthodes traditionnelles de la coopération au développement.⁵⁶

6. Perspectives

Au cours des années 2000, on a pu observer l'émergence progressive d'un nouveau paradigme de la politique de développement qui redéfinit les rôles des acteurs traditionnels et donne plus de poids aux acteurs privés.⁵⁷ Cette mutation a une double source. Elle reflète, d'une part, l'augmentation substantielle à partir des années 1990 des flux privés (les IDE et les transferts des diasporas) en faveur des pays en développement, qui dépassent, en termes de volume, l'APD et la rendent relativement moins importante. Elle se nourrit, d'autre part, de la victoire quasi-globale de l'idéologie néo-libérale dans le monde d'après-guerre froide avec son postulat de base qui stipule que l'entreprise privée et les mécanismes du marché sont un remède efficace pour les maux socio-économiques.

Pour certains, l'inclusion croissante des acteurs privés dans les réseaux de la gouvernance transnationale et le financement font naître la crainte d'une "privatisation" de la politique du développement.⁵⁸ Ce phénomène s'accompagnerait d'un désengagement progressif des pays développés du processus de développement, laissé à la seule responsabilité des gouvernements locaux aidés par les "forces du

⁵⁴ [Leading form behind in PPP? An assessment of European engagement with the private sector in development](#)/Conley H., Dukkupati, Centre for strategic and international studies, February 2012.

⁵⁵ [When business meets aid: analysing public---private partnerships for international development](#)/ Callan M., Davies R, Development Policy Centre Discussion Paper 28, Development Policy Centre, Crawford Australian National University April 2013, p. 2.

⁵⁶ [The Future of Public-Private partnership: strengthening a powerful instrument for global development](#)/ Runde D.F, Zargarian A.C Center for Strategic International studies, 25 octobre 2013, p. 9 and 11.

⁵⁷ [Les partenariats public-privé, enjeux et défis pour la coopération au développement](#)/ Schümperli Younossian C., Dommen E., Annuaire suisse de politique de développement Vol. 24, n°2 2005.

⁵⁸ [The Future of Public-Private partnership: strengthening a powerful instrument for global development](#)/ Runde D.F, Zargarian A.C Center for Strategic International studies, 25 octobre 2013, p. 5.

marché". De même, certains dénoncent l'entrée dans la politique du développement de la logique du business comme une sorte de "rapt hégémonique"⁵⁹ de l'agenda du développement par les multinationales ou leur corollaires ou même une tactique déguisée pour promouvoir leurs intérêts commerciaux.

Pour ses défenseurs, inclure le privé tant dans les structure de gouvernance que dans le co-financement, via notamment les partenariats PPP, permet, au contraire, aux pouvoirs publics de canaliser les " forces du marché" dans la direction des objectifs de développement.

Plus que sur ces remises en cause systémiques, le débat sur l'implication accrue du secteur privé dans la coopération au développement, ses modes de gouvernance et son financement, se focalisera sans doute davantage sur des problématiques plus générales et conventionnelles telles que:

- **Légitimité et redevabilité**

La prolifération des initiatives et des fonds mutidonateurs, qui réunissent sur une base volontaire des agences gouvernementales, des fondations, des entreprises multinationales et des institutions internationales, joue un rôle de plus en plus important dans la formulation et la mise en œuvre de la politique sectorielle de développement. La légitimité et la redevabilité de ces structures hybrides et variées posent problème. En effet, contrairement aux gouvernements, légitimés par les procédures démocratiques ou, au moins, constitutionnelles, qui régissent également leur redevabilité, les partenaires privés ne disposent pas de mandat politique (démocratiques) et doivent répondre uniquement devant leur actionnaires/donateurs/membres. En particulier dans le cadre des entreprises, l'intérêt économique propre risque d'être prédominant sur toute autre considération, y compris d'intérêt public.

Ainsi certains préconisent de redéfinir l'articulation entre les différentes parties prenantes en se fondant sur la vision du rôle prépondérant du pouvoir public dans la formulation des objectifs politiques et dans l'encadrement et la régulation des activités des acteurs privés.⁶⁰

- **Fragmentation de l'aide**

La multiplication des acteurs et la diversification des canaux par lesquels l'aide est livrée amplifie la fragmentation et la complexification d'aide qui constitue un fardeau en terme de gestion pour un nombre des gouvernements de pays en développement et diminue l'efficacité de l'aide. L'intégration des donateurs non traditionnels - des pays émergents et des acteurs privés dans le cadre international de la coordination de l'aide, commencée seulement lors de la conférence de Busan en 2011, est un défi qui s'avère difficile.⁶¹ Au niveau local, l'implication croissante du secteur privé dans la mise en œuvre de l'aide pourrait résulter dans une couverture géographique inégale, dans des problèmes de coordination au niveau local et la mise à l'écart des gouvernements, remplacés dans leurs fonctions par les opérateurs privés.

⁵⁹ [Venture Philanthropy in Development: Dynamics, Challenges and Lessons in the Search for Greater Impact](#), op.cit., p.10.

⁶⁰ [Socle commun de principes post-2015](#)/Action Mondiale Contre la Pauvreté, septembre 2013.

⁶¹ [Trends in In-country Aid Fragmentation and Donor Proliferation](#)/ Bürcky U., Report on behalf of the OECD Task Team on Division of Labour and Complementarity, 10 June 2011, p.5; [Foreign Aid: International Donor Coordination of Development Assistance](#)/ Lawson ML, Congressional Research Service, February 2013, p.21.

- **Transparence**

Un consensus existe quant à la nécessité de développer des outils cohérents pour mesurer les différents flux financiers et leur impact sur la réalisation des objectifs du développement. Il manque notamment des données fiables et des études quant à l'impact sur le développement des investissements privés et des PPP. Les analyses de cas des PPP dans les pays en développement montrent des résultats mitigés, surtout en Afrique, indiquant que le PPP ne peut pas être perçu comme une panacée au problème.⁶²

Au niveau de l'UE, ces problématiques sont prises en compte dans une série d'initiatives touchant à certains de ces aspects. Que ce soient les actions prises dans le cadre de la nouvelle stratégie sur la responsabilité sociale des entreprises ou des mesures destinées à lutter contre le blanchiment d'argent avec notamment le registre des propriétaires des entreprises, plusieurs initiatives peuvent avoir une incidence sur l'impact du secteur privé sur le développement des pays du Sud. La communication de la Commission sur le renforcement du rôle du secteur privé dans le développement pose les jalons d'une approche intégrée.

La montée du privé en tant qu'acteur du développement se profile certes comme un coup de pouce pour les économies en développement, mais apporte des défis propres à un phénomène plus large - la recomposition des modes de la gouvernance mondiale caractérisée par une osmose croissante entre le pouvoir économique privé et le pouvoir public, tous les deux de plus en plus transnationaux.⁶³

⁶² [Horizon 2025: creative destruction in the aid industry](#)/ Kharas H., Rogerson A., ODI, July 2012, p.15.

⁶³ A ce sujet, voir notamment: [Globalisation, Transnational corporations and the Future of Global Governance](#) / Kobrin S.J. /Chapter 12 in Andreas Geog Scherer and Guido Palazzo (Eds.): Handbook of Research on Global Corporate Citizenship. Cheltenham, UK, and Northampton, MA: Edward Elgar. 2008. [Private Actors and Public Governance Beyond the State: The Multinational Corporation, the Financial Stability Board and the Global Governance Order](#)/ Backer L.C., Scholarly Works. Paper 8, 2011; [The challenge of transnational private governance: Evaluating authorization, representation, and accountability](#)/Papadopoulos Y, University of Lausanne, LIEPP Working Paper, February 2013, n°8.

Principales références

[Mapping Private Sector Engagements in Development Cooperation](#)/José Di Bella, Alicia Grant, Shannon Kindornay, and Stephanie Tissot, Research report, North-South institute, September 2013.

[When business meets aid: analysing public---private partnerships for international development](#)/ Margaret Callan and Robin Davies, Development Policy Centre Discussion Paper 28, Development Policy Centre, Crawford Australian National University, April 2013.

[Blending grants and loans for financing the EU's development policy in the light of the Commission proposal for a development cooperation instrument \(DCI\) for 2014-2020](#)/ Núñez Ferrer J., Morazán P., Schäfer T., Behrens A., European Parliament, Directorate-General for External Policies of the Union, June 2012.

[Investment to end poverty](#)/Development Initiatives, September 2013.

Le présent document vise à faire le point sur les différentes formes d'implication du secteur privé dans la coopération au développement. Mise de plus en plus en exergue dans le débat international, notamment dans le cadre de l'agenda pour l'après 2015, l'implication du secteur privé se concrétise tant au niveau du financement que de la mise en œuvre, mais également dans la formulation des politiques. Pour rendre compte de l'importance croissante des flux financiers privés pour les pays en développement, le document propose un aperçu des flux existants et de leur impact potentiel sur le développement. Il étudie l'essor des formes hybrides de financements public-privé dans leurs diverses formes, allant de simples partenariats pour un projet spécifique à des structures institutionnelles permanentes, qui, au-delà du financement, impliquent une participation des acteurs privés dans la gouvernance mondiale. Enfin, il se penche sur les politiques de développement, tant au niveau communautaire que national, face à l'implication du secteur privé dans le développement avant de lancer quelques pistes de réflexions quant aux perspectives d'avenir.
