



CSO Partnership   
for Development Effectiveness



# LA RESPONSABILISATION DES ENTREPRISES **POUR** LE DÉVELOPPEMENT

Cartographie des mécanismes de responsabilité des entreprises et des interactions des donateurs avec le secteur privé dans le domaine du développement

Avec le soutien du POED en coopération avec CSI-RSCD et EURODAD

Avril 2015

« **La responsabilisation des entreprises POUR le développement** » a été réalisé grâce à l'appui du Partenariat des OSC pour l'efficacité du développement (POED).

La présente publication a été rédigée grâce aux contributions du groupe de travail du POED sur l'approche fondée sur les droits de l'homme, du réseau syndical de coopération au développement de la Confédération syndicale internationale (CSI-RSCD) et d'EURODAD. Elle a été coordonnée et éditée par Paola Simonetti (CSI-RSCD, coordinatrice et coprésidente du groupe de travail du POED sur l'approche fondée sur les droits de l'homme).

### **PREMIÈRE PARTIE : Cartographie des mécanismes de responsabilisation des entreprises**

Contributions spécifiques de : Kirstin Drew, Commission syndicale consultative (CSC-TUAC) ; Dwight Justice, Jeffrey Vogt, et Paola Simonetti, Confédération syndicale internationale (CSI).

### **DEUXIÈME PARTIE : Comprendre l'interaction des donneurs avec le secteur privé dans le contexte du développement**

Par Javier Pereira, consultant, avec des contributions de María José Romero (Eurodad) et Jesse Griffiths (Eurodad)

Lien permanent : <http://www.ituc-csi.org/la-responsabilisation-des?lang=fr>

## Table des matières

<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>4</b>
<b>PREMIÈRE PARTIE : CARTOGRAPHIE DES MÉCANISMES DE RESPONSABILISATION DES ENTREPRISES</b> .....	<b>9</b>
1. Le mécanisme de contrôle de l'Organisation internationale du travail (OIT) .....	10
2. La Déclaration de principes tripartite de l'OIT sur les entreprises multinationales et la politique sociale.....	14
3. Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales .....	16
4. Le Pacte mondial des Nations Unies.....	19
5. Les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme .....	21
6. Lignes directrices ISO 26000 sur la responsabilité sociétale .....	24
7. Accords d'entreprise transnationaux (AET) et accords mondiaux .....	26
Conclusions (première partie) .....	31
<b>DEUXIÈME PARTIE : COMPRENDRE DE QUELLE MANIÈRE LES DONNEURS INTERAGISSENT AVEC LE SECTEUR PRIVÉ À DES FINS DE DÉVELOPPEMENT</b> .....	<b>33</b>
Concepts clé.....	33
Structure du rapport .....	40
<b>Chapitre 1 – Politiques de développement institutionnelles et des donneurs concernant le secteur privé</b> .....	<b>41</b>
1.1. Une typologie des organisations et institutions qui dispensent l'aide au développement .....	41
1.2. Politique de soutien au secteur privé.....	43
1.2.1. Exemples de programmes d'appui au secteur privé.....	49
1.3. Instruments utilisés par les donneurs à l'appui du secteur privé.....	53
1.3.1. Comprendre le débat international sur les formes d'aide « alternatives et émergentes ».....	57
<b>Chapitre 2 : Tendances de l'appui des donneurs au secteur privé</b> .....	<b>61</b>
2.1. Édifier .....	61
2.2. Mobiliser.....	68
2.3. Réaliser .....	71
2.4. Que peuvent nous apprendre ces données ? .....	76
<b>Chapitre 3 : Contraintes dans l'évaluation de l'efficacité de l'appui des donneurs au secteur privé</b> .....	<b>78</b>
3.1. La mobilisation et les principes de l'efficacité de l'aide au développement .....	78
3.1.1. Redevabilité mutuelle et transparence .....	79
3.1.2. Appropriation, alignement et harmonisation.....	81
3.1.3. Additionnalité .....	83
3.2. Questions sans réponse au sujet du programme visant le secteur privé .....	85
Conclusions (deuxième partie) .....	87
<b>RECOMMANDATIONS FINALES</b> .....	<b>90</b>
Sur les mécanismes de responsabilisation des entreprises .....	90
Sur la manière dont les donneurs utilisent l'aide pour faire intervenir le secteur privé dans le développement .....	91
<b>Annexe : Méthodologie (deuxième partie)</b> .....	<b>93</b>

## INTRODUCTION

Le rôle dévolu au secteur privé dans le contexte du développement est à l'heure actuelle l'une des questions les plus débattues en matière de coopération. Elle s'inscrit dans un contexte plus large, de diminution des ressources financières allouées à l'aide publique au développement (APD), d'évolution de la coopération au développement pour aller au-delà du concept traditionnel de « l'aide », et de multiplication des acteurs ou entités susceptibles d'être des acteurs clés en matière de développement.

Heureusement, le développement est vu de manière croissante comme un processus holistique devant bénéficier du soutien de politiques globales intégrées (telles que celles sur l'investissement, le commerce, etc.), afin d'apporter des améliorations en termes de progrès tant économique que social, ce dernier s'appuyant sur le plein respect des droits de l'homme.

Dès l'apparition du processus et des programmes concernant l'efficacité de l'aide au développement, les organisations de la société civile (OSC) ont plaidé pour une approche au développement fondée sur les droits de l'homme<sup>1</sup>. Cette approche engendre des principes fondamentaux tels que la responsabilisation fondée sur les engagements internationaux en matière de droits de l'homme.

Comme indiqué par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), une approche fondée sur les droits de l'homme est « un cadre conceptuel pour le processus du développement humain, dont la base normative est constituée par les règles internationales définies dans ce domaine, et qui vise concrètement à promouvoir et protéger ces mêmes droits »<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Voir : CSOs on the Road to Busan', April 2011: [http://cso-effectiveness.org/IMG/pdf/cso\\_asks\\_final\\_.pdf](http://cso-effectiveness.org/IMG/pdf/cso_asks_final_.pdf) et CPDE recommendations on Human Rights-Based Approach, January 2014: [http://www.csopartnership.org/wp-content/uploads/2014/03/HRBA\\_recommendations\\_en.pdf](http://www.csopartnership.org/wp-content/uploads/2014/03/HRBA_recommendations_en.pdf)

<sup>2</sup> HCDH (2006), Questions fréquentes au sujet de la coopération au développement fondée sur les droits de l'homme, p. 16. <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQfr.pdf>

La Déclaration du millénaire en l'an 2000, puis le Programme d'action d'Accra (PAA, 2008)<sup>3</sup> reconnaissent les droits de l'homme comme pierre angulaire de la réalisation d'impacts durables en matière de développement : les donateurs et les pays partenaires étaient encouragés à s'assurer que leurs politiques de développement fussent toujours conçues et mises en œuvre en conformité avec leurs engagements internationaux en matière de droits de l'homme (§13,c).

La Déclaration de Busan de 2011<sup>4</sup> réaffirmait que la promotion des droits de l'homme, de la démocratie et de la bonne gouvernance devait faire partie intégrante des efforts de développement (§3) et soulignait la nécessité d'une cohérence avec les engagements souscrits en matière de droits de l'homme, de travail décent, d'égalité entre hommes et femmes, de durabilité environnementale et de handicap (§11).

Cependant, et cela ne peut que sembler incohérent, le Document de partenariat de Busan ne fait de référence directe aux approches fondées sur les droits que lorsqu'il aborde le rôle des organisations de la société civile (OSC), reléguant de fait les approches fondées sur les droits aux engagements relevant spécifiquement des OSC au lieu de les inscrire dans l'ordre du jour de l'ensemble des parties prenante en matière de développement. Il en est allé de même en 2013 avec le communiqué de la réunion de haut niveau de Mexico sur la Déclaration du Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement (PMCED)<sup>5</sup>.

Comme l'indiquait le HCDH, «la multiplication des acteurs du développement international (...) a imposé l'adoption d'une approche plus multidimensionnelle»<sup>6</sup>, suggérant une obligation redditionnelle pour les entreprises privées dont les actions ont un impact direct sur les processus de développement et sur les droits de l'homme.

---

<sup>3</sup> Voir : <http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-1217425866038/AAA-4-SEPTEMBER-FINAL-16h00.pdf>

<sup>4</sup> Voir : <http://www.oecd.org/development/effectiveness/49650173.pdf>

<sup>5</sup> Voir le communiqué de Mexico : <http://effectivecooperation.org/wordpress/wp-content/uploads/2014/05/FinalConsensusMexicoHLMCommunique.pdf>

<sup>6</sup> HCDH (2013), Qui sera responsable ? Droits de l'homme et programme de développement pour l'après-2015, p. 17. [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/WhoWillBeAccountable\\_fr.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/WhoWillBeAccountable_fr.pdf)

Récemment, le secteur privé a commencé à être vu chaque fois plus comme un acteur important pour générer des processus de développement. Le rôle du secteur privé a été relayé au sein de tous les forums concernant le développement, tels que le PMCED<sup>7</sup>, le CAD de l'OCDE<sup>8</sup>, l'Union européenne<sup>9</sup> et, enfin, dans le contexte du processus des Objectifs de développement durable au niveau des Nations Unies (ONU)<sup>10</sup>, ainsi que dans le processus de financement du développement.

Le rôle crucial des entreprises dans le développement est mentionné sur la base de l'équation entre la croissance économique et le développement durable, la responsabilité des entreprises (volontaire), la création d'un environnement propice par les États, et, enfin, les dialogues public-privé (la participation du secteur public dans l'élaboration des politiques).

Comme conséquence de ce paradigme, des pourcentages croissants de l'aide publique au développement (APD) traditionnelle (des ressources publiques, donc) sont destinés à des initiatives d'appui au secteur privé dans les pays en développement. Ce qui fait surgir de profondes préoccupations en termes de responsabilisation, de transparence, d'appropriation et, non moins important, de résultats en matière de développement.

Comment pouvons-nous faire en sorte que les entreprises – en particulier les entreprises multinationales (EMN) – contribuent réellement au développement dans les pays où elles mènent leurs activités ? Comment prévoir qu'elles se responsabilisent de leurs actions afin d'avoir un impact sur le développement ? Comment leur imposer une obligation redditionnelle quant à l'utilisation des fonds publics ? Ce sont là des questions qui peuvent sembler immédiates mais qui méritent toutefois de trouver une réponse.

<sup>7</sup> Voir la Déclaration de Busan, art. 32 : « *Nous sommes conscients du rôle essentiel que joue le secteur privé dans la promotion de l'innovation, la création de richesses, de revenus et d'emplois, et dans la mobilisation des ressources intérieures, ce qui contribue à la réduction de la pauvreté.* »

<sup>8</sup> Voir : <http://www.oecd.org/dac/povertyreduction/promotingpro-poorgrowthprivatesectordevelopment.htm>

<sup>9</sup> Se reporter à la communication de la Commission européenne : [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-551\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-551_fr.htm) et aux conclusions du Conseil de l'UE : <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16856-2014-INIT/fr/pdf>

<sup>10</sup> Voir Lou Pinget (2014), “*Corporate influence in the Post 2015 process*”, Working Paper, Misereor et Global Policy Forum. <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/252-the-millennium-development-goals/52572-new-working-paper-corporate-influence-in-the-post-2015-process.html>

La présente étude va dans ce sens ; elle met en exergue les mécanismes existants de responsabilisation des entreprises de manière générale, d'une part, et met en avant, d'autre part, des critères spécifiques permettant de garantir l'efficacité des initiatives du secteur privé dans le contexte du développement.

### *Première partie – Cartographie des mécanismes de responsabilisation des entreprises*

Il existe de nos jours divers mécanismes qui sont censés réglementer, guider et évaluer le comportement des entreprises (dans un contexte de développement ou pas). Il semble néanmoins difficile de les faire fonctionner dans la réalité, en raison d'un manque criant d'engagements contraignants. La première partie de la présente publication entend proposer une cartographie commentée des mécanismes en vigueur au niveau mondial en matière de responsabilisation du secteur privé, qui inclut une évaluation de leur efficacité et de leurs limites.

Cette cartographie est loin de prétendre à l'exhaustivité, mais souhaite plutôt mettre en exergue certains instruments spécifiques qui, à notre avis, abordent le mieux la question de la responsabilisation des entreprises. Ces instruments et les principes qui les étayent devraient être pleinement incorporés dans les politiques et les programmes de coopération au développement que les donateurs mettent en œuvre à l'appui du secteur privé.

### *Deuxième partie – Comprendre l'interaction des donateurs avec le secteur privé en matière de développement*

La deuxième partie de cette étude est centrée sur l'analyse de l'appui au secteur privé ayant impliqué le recours à des fonds provenant de l'aide. Elle offre au lecteur un aperçu des tendances et politiques actuelles des donateurs, au niveau tant bilatéral que multilatéral. Le secteur privé n'est pas un acteur nouveau dans le contexte des flux de l'aide au développement. Ce qui est nouveau en revanche est que les donateurs se penchent chaque fois plus sur les manières avec lesquels ils pourraient utiliser l'aide afin de déclencher des investissements du secteur privé là où ils sont pertinents et accroître leur impact sur le développement.

L'objectif principal du présent rapport est justement d'explorer des différences entre cette nouvelle approche et les approches antérieures. En particulier, le présent rapport examine l'évolution des politiques et des pratiques des donateurs au cours des dernières années et détermine leur orientation (à savoir vers les modalités de mobilisation de l'aide). L'examen du potentiel, des limites et des défis inhérents à ces différentes approches est également partie intégrante du présent travail de recherche, et aboutit à des conclusions et recommandations visant à améliorer l'intervention du secteur privé en matière de développement.

## PREMIÈRE PARTIE : CARTOGRAPHIE DES MÉCANISMES DE RESPONSABILISATION DES ENTREPRISES

Il existe un vaste consensus international concernant les responsabilités incombant au secteur privé, lesquelles figurent dans les instruments internationaux régissant le comportement des entreprises.

L'Organisation internationale du travail (OIT) elle-même est un exemple de mécanisme de responsabilisation à l'échelon international, fondé sur des normes et des engagements contraignants, qui inclut un système de contrôle, et au sein duquel les représentants des employeurs sont des mandants institutionnels.

Deux importants instruments intergouvernementaux traitant du comportement des entreprises datent d'une époque au cours de laquelle le comportement des entreprises multinationales dans les pays en développement était devenu une problématique majeure aux yeux des organisations intergouvernementales : les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, adoptés en 1976, et la Déclaration de principes tripartite de l'Organisation internationale du travail (OIT) sur les entreprises multinationales et la politique sociale, adoptée en 1977.

Il existe un autre instrument dans ce domaine, adopté plus récemment (2011) : les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme.

Par ailleurs, les lignes directrices ISO 26000 sur la responsabilité sociétale, conclues en 2010, sont un instrument privé qui est en grande partie fondé sur les instruments internationaux faisant autorité en la matière, notamment les normes de l'OIT.

Les dernières années ont vu l'émergence du dialogue social au niveau international. Celui-ci s'est parfois basé sur des « accords d'entreprise transnationaux » (AET) conclus entre des entreprises multinationales spécifiques et des organisations syndicales internationales.

## 1. Le mécanisme de contrôle de l'Organisation internationale du travail (OIT)

### Description

L'OIT est un système unique en son genre, fondé sur trois caractéristiques fondamentales :

- *Un cadre juridique contraignant fondé sur des normes* : Les normes internationales du travail sont des instruments juridiques établis par les mandants de l'OIT (gouvernements, employeurs et travailleurs) qui établissent les principes et les droits fondamentaux au travail. Il s'agit soit de *conventions*, à savoir des traités internationaux juridiquement contraignants qui peuvent être ratifiés par les États membres, soit de *recommandations*, qui donnent des orientations en matière législative. Les pays qui ratifient les conventions s'engagent à les transposer en droit national ainsi que dans la pratique, et à faire rapport régulièrement au sujet de leur application.

Les organisations représentatives des employeurs et des travailleurs jouent un rôle essentiel dans le système des normes internationales du travail : ils participent au choix des thématiques pour les nouvelles normes de l'OIT et prennent part à l'élaboration de leurs textes ; leurs votes peuvent déterminer si la Conférence internationale du travail adoptera ou pas une norme nouvellement rédigée. Si une convention est adoptée, les employeurs et les travailleurs sont en mesure d'encourager leur gouvernement à la ratifier.

- *Le tripartisme* : Une caractéristique unique du système de contrôle de l'OIT réside dans la nature tripartite de cette organisation. Contrairement à toutes les autres procédures internationales de supervision, les mandants non-gouvernementaux de l'OIT – c'est-à-dire les organisations d'employeurs et de travailleurs – ont la faculté, en vertu de l'article 23 de la Constitution de l'OIT, de soumettre leurs propres rapports concernant l'efficacité d'un gouvernement au regard d'une Convention ratifiée, et ces commentaires constituent une partie importante du processus de contrôle.

Ils peuvent également déposer des plaintes en vertu des articles 24 et 26 de la Constitution (voir plus bas les Procédures de dépôt des plaintes), et ils sont une cheville ouvrière essentielle de bon nombre des mécanismes de supervision de l'OIT. Il est important de reconnaître qu'il s'agit là d'un droit de participation à part entière, loin d'être limité à la présentation d'informations complémentaires ou à l'apport de données à l'intention des organes de contrôle, comme c'est le cas dans les organisations strictement intergouvernementales.

- *Le processus de contrôle* : Le contrôle des obligations découlant de la Constitution de l'OIT et des normes qu'elle adopte est comporte une série de procédures complémentaires qui constituent un processus unifié de contrôle.

## Champ d'application

### CADRE 1: processus de contrôle de l'OIT

#### A. Système de contrôle régulier

Une fois qu'un État a ratifié une Convention de l'OIT, le système de contrôle régulier entre en jeu. En vertu de la Constitution, chaque gouvernement est tenu de soumettre un rapport chaque année sur chacune des Conventions qu'il a ratifiées, couvrant « les mesures prises par lui pour mettre à exécution les conventions auxquelles il a adhéré ». De nos jours, les rapports sur certaines des conventions les plus importantes sont à présenter tous les trois ans, et tous les autres à des intervalles de cinq ans. Les organes de contrôle de l'OIT peuvent en outre demander des rapports plus fréquents en cas de besoin, par exemple lorsque des violations sont constatées ou suspectées, ou lorsqu'un gouvernement persiste à ne pas remettre une information exhaustive.

La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations est le principal organe de contrôle. Elle est composée de 20 experts indépendants spécialisés en droit du travail et en questions sociales. Elle se réunit tous les ans en vue d'examiner les rapports reçus de la part des gouvernements – plus de 2 000 rapports sont examinés chaque année. Si la Commission a pris note de problèmes dans l'application des conventions ratifiées, elle peut y réagir de deux manières. Dans la plupart des cas, elle adresse des « demandes directes » au gouvernement ainsi qu'aux organisations des employeurs et des travailleurs dans les pays concernés, visant la mise en place de mesures correctives ou bien demandant simplement des renseignements complémentaires. Ces demandes ne font pas l'objet d'une publication immédiate, et si les gouvernements fournissent l'information ou adoptent les mesures demandées, la question ne va pas plus loin. En cas de problèmes plus graves ou persistants, la Commission d'experts rédige des « Observations »,

lesquelles sont publiées comme partie intégrante du rapport annuel de la Commission à la Conférence internationale du travail.

La *Commission de l'application des conventions et des recommandations de la Conférence* est constituée chaque année par la Conférence internationale du travail. Composée de représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs, elle reflète la structure tripartite de l'OIT. La Commission de la Conférence abrite une discussion générale sur le rapport présenté par la Commission d'experts. Elle choisit ensuite 25 cas particulièrement importants ou dénotant une problématique persistante et demande aux gouvernements concernés de se présenter devant elle et d'expliquer les raisons des situations ayant suscité les commentaires de la Commission d'experts. Les discussions tenues par la Commission de la Conférence seront à leur tour prises en considération par la Commission d'experts lors de son prochain examen de l'application de la convention pertinente. Le rapport de la Commission de la Conférence est publié chaque année dans le *Compte-rendu des travaux de la Conférence internationale du travail*, de même que la discussion tenue par la Conférence sur le rapport de la Commission.

### ***B. Procédures relatives aux plaintes***

Des procédures sont également en place, qui permettent de traiter les plaintes concernant l'application inadéquate des conventions de l'OIT ou de ses principes fondamentaux, dont deux sont prévues dans la Constitution et une troisième a été établie en accord avec les Nations Unies.

#### **1. Réclamations au titre de l'article 24 de la Constitution de l'OIT**

En vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT, une réclamation peut être introduite si un pays « n'aurait pas assuré de manière satisfaisante l'exécution d'une convention à laquelle ledit Membre a adhéré ». Ainsi, une réclamation ne peut être introduite qu'à l'encontre d'un État ayant ratifié la convention visée. Une réclamation peut être adressée par « une organisation professionnelle des travailleurs ou des employeurs », c'est-à-dire une organisation syndicale ou patronale. Il peut s'agir autant d'organisations locales ou nationales que de confédérations régionales ou internationales.

#### **2. Plaintes au titre de l'article 26 de la Constitution de l'OIT**

Tout comme pour les réclamations, une plainte doit être fondée sur des allégations que le pays « n'assurerait pas de manière satisfaisante l'exécution d'une convention » qu'il a ratifiée. Une plainte peut être introduite contre tout État membre de l'OIT. De fait, une plainte peut être introduite même contre un État qui s'est retiré de l'OIT mais dont les obligations en vertu d'une convention qu'il a ratifiée lorsqu'il en était membre restent en vigueur. La procédure d'introduction d'une plainte peut être entamée par des pays ayant ratifié la même convention, par des délégués à la Conférence internationale du travail, ou par le Conseil d'administration de sa propre initiative.

Le Conseil d'administration communique la plainte au gouvernement concerné afin que celui-ci lui fasse parvenir ses commentaires. Normalement, il constitue ensuite une commission d'enquête composée de trois éminentes personnalités indépendantes. Le rapport de la commission d'enquête est communiqué au Conseil d'administration ainsi qu'à chacun des gouvernements intéressés dans le différend ; il est publié au Bulletin officiel du BIT, ainsi que dans la base de données de l'OIT sur les normes et les procédures de contrôle, et il est consultable sur Internet. Dans la plupart des cas, comme pour les réclamations, la Commission d'experts et la Commission de la Conférence continueront de superviser l'application des conventions visées dans les conclusions de la commission d'enquête.

En vertu de l'article 29(2) de la Constitution de l'OIT, tout gouvernement intéressé dans le cadre d'une plainte peut soumettre le différend à la Cour internationale de Justice s'il n'accepte pas les recommandations contenues dans le rapport de la commission d'enquête. La décision de la Cour internationale de Justice dans ces cas est définitive (article 31), et « les décisions ou recommandations éventuelles de la Commission d'enquête pourront être confirmées, amendées ou annulées » par la Cour (article 32). L'article 33 de la Constitution contient les seules dispositions permettant à l'OIT de prendre des mesures visant l'application d'une convention et qui ne consistent pas en une évaluation ou une assistance :

« Si un membre quelconque ne se conforme pas dans le délai prescrit aux recommandations éventuellement contenues soit dans le rapport de la Commission d'enquête, soit dans la décision de la Cour internationale de Justice, selon le cas, le Conseil d'administration pourra recommander à la Conférence telle mesure qui lui paraîtra opportune pour assurer l'exécution de ces recommandations. »

L'article 33 n'a été invoqué qu'une seule fois dans l'histoire de l'OIT, concernant le Myanmar et le travail forcé.

### **3. Procédures spéciales pour l'examen des plaintes en violation de la liberté syndicale**

La procédure la plus amplement utilisée au sein de l'OIT est la procédure spéciale en vigueur pour l'examen des plaintes en violation de la liberté syndicale. Celle-ci n'est pas spécifiquement prévue dans la Constitution de l'OIT mais elle a été établie en 1951 d'un commun accord par l'OIT et le Conseil économique et social des Nations Unies. Le Comité de la liberté syndicale a examiné près de 3 000 cas.

## Effacité et limites

En vertu du mécanisme de contrôle de l'OIT, les obligations premières incombent aux États. Ce sont eux qui ont la responsabilité de créer un cadre juridique, mais aussi de le faire appliquer. Cela implique également de rendre les entreprises redevables de leurs actions, faute de quoi l'État n'est pas en train de s'acquitter de ses responsabilités. Par conséquent, s'il est vrai que les acteurs du secteur privé ne sont pas responsables directement des obligations visées, lorsqu'ils ne les respectent pas ils rendent l'État responsable en vertu des conventions.

En outre, l'on s'accorde à dire que bon nombre des principes énoncés dans les conventions et les recommandations peuvent s'appliquer également aux entreprises (voir plus bas). La concrétisation et la mise en œuvre de l'Agenda pour le travail décent (lequel est fondé sur les conventions et recommandations de l'OIT) constituent un élément essentiel des stratégies pour le développement durable, car elles garantissent que la croissance économique soit plus inclusive socialement, et par conséquent plus pérenne. Le dialogue social, avec en particulier une emphase croissante sur la création de partenariats inclusifs, est un facteur clé de la responsabilisation des entreprises et, de ce fait, du processus de développement durable dans son ensemble.

## 2. La Déclaration de principes tripartite de l'OIT sur les entreprises multinationales et la politique sociale

### Description

La Déclaration de principes sur les entreprises multinationales et la politique sociale (ci-après Déclaration sur les EMN) fut adoptée par le Conseil d'administration du BIT en 1977 et révisée à plusieurs occasions, le plus récemment en 2006. Cette déclaration comporte 59 paragraphes organisés en quatre sections : Politique générale, Emploi, Conditions de travail et de vie, et Relations professionnelles. Le contenu de la Déclaration sur les EMN de l'OIT est fondé sur les conventions et recommandations de l'OIT. Les révisions de cet instrument ont consisté en des ajouts de références aux instruments de l'OIT adoptés depuis la précédente révision.

La Déclaration sur les EMN de l'OIT ne prétend pas que les entreprises définissent unilatéralement leurs responsabilités sociales. Elle envisage des consultations entre les gouvernements et les organisations nationales d'employeurs et de travailleurs. En outre, elle appelle les EMN à « tenir pleinement compte des objectifs de politique générale que se sont fixés les pays où elles opèrent » et à « s'harmoniser avec les priorités du développement » des pays concernés.

### **Champ d'application**

La Déclaration sur les EMN de l'OIT est conçue à l'intention des entreprises multinationales mais elle déclare spécifiquement qu'elle ne vise pas à instaurer ou à faire subsister des différences de traitement entre entreprises multinationales et entreprises nationales. Les principes doivent être entendus comme de bonnes pratiques générales, applicables, le cas échéant, par les deux types d'entreprises.

### **Efficacité et limites**

La contribution la plus importante au débat sur la responsabilité du secteur privé que fournit la Déclaration sur les EMN de l'OIT est que cet instrument reflète un entendement en vertu duquel, même si les conventions et recommandations de l'OIT portent sur les responsabilités incombant aux gouvernements et doivent être mises en œuvre par des gouvernements, bon nombre des principes sous-jacents de ces conventions et recommandations peuvent également s'appliquer aux entreprises.

Au fil des ans, la Déclaration sur les EMN a permis de réfuter sans équivoque l'argument parfois avancé par les entreprises selon lequel les conventions et recommandations concernent les gouvernements, et ne devraient par conséquent pas être appliquées aux activités des entreprises.

La procédure d'interprétation des dispositions de la Déclaration sur les EMN de l'OIT et l'enquête de suivi prévue se sont révélées inefficaces.

Contrairement aux Principes directeurs de l'OCDE, la Déclaration sur les entreprises multinationales de l'OIT n'a pas donné lieu à une révision en vue d'y incorporer les importants concepts du Cadre des Nations Unies et des Principes directeurs de l'ONU (voir plus bas). Et, contrairement au Cadre, elle ne dit rien sur les problématiques liées aux chaînes d'approvisionnement ou aux relations commerciales.

### 3. Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales

#### Description

Les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales (les *Principes directeurs*) sont des recommandations qui ne sont pas juridiquement contraignantes, formulées par les gouvernements à l'intention des entreprises multinationales (EMN). Ils établissent des principes et des normes dans des domaines incluant les droits humains, mais aussi l'emploi et les relations professionnelles, la publication d'informations, l'environnement, les questions relatives aux consommateurs et la fiscalité. En vertu des *Principes directeurs*, les entreprises multinationales sont censées respecter les normes internationalement reconnues tout autant qu'observer le droit national.

En 2011, les *Principes directeurs* ont été révisés en vue d'inclure un nouveau chapitre sur les droits de l'homme (Chapitre IV), lequel est fondé sur le Pilier 2 des Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme – Responsabilité incombant aux entreprises de respecter les droits de l'homme. En conséquence, les entreprises doivent exercer une diligence raisonnable en matière de droits de l'homme en vue de s'acquitter de leur responsabilité d'éviter d'être la *cause* d'incidences négatives sur les droits de l'homme, d'y *contribuer*, ou d'y être *impliqués*.

Outre les droits de l’homme, en vertu du chapitre II des *Principes directeurs*, les entreprises multinationales détiennent une responsabilité générale d’exercer une diligence raisonnable de prévenir les incidences négatives sur d’autres politiques couvertes par les *Principes directeurs*<sup>11</sup>.

Les *Principes directeurs* sont signés par les gouvernements – pas par les entreprises multinationales. À ce jour, 46 gouvernements y ont adhéré : 34 pays membres de l’OCDE, et 12 non membres. Ces gouvernements s’engagent de manière contraignante à créer des Points de contact nationaux<sup>12</sup> chargés de promouvoir les *Principes directeurs* et de traiter les affaires de violations présumées. Ce mécanisme de traitement des plaintes bénéficiant de l’appui des gouvernements est une caractéristique que l’on retrouve uniquement dans les *Principes directeurs*.

### **Champ d’application**

Les *Principes directeurs* s’appliquent aux entreprises multinationales dont le siège est établi dans un des 46 pays signataires des *Principes directeurs*. Comme les Principes directeurs des Nations Unies, ils s’appliquent indépendamment du statut de propriété de l’entreprise – que celle-ci soit détenue par l’État, publique ou privée – ou de son secteur d’activité – y compris les fonds de pension et les gestionnaires d’actifs dans le secteur financier. Du point de vue géographique, ils sont d’application partout où ces entreprises multinationales déploient leurs activités.

Il est important d’observer que les *Principes directeurs* couvrent la totalité des éventuelles relations commerciales des entreprises multinationales : filiales, fournisseurs, sous-traitants franchisés, détenteurs de licence ou autres partenaires commerciaux. Ils s’appliquent en outre à toutes les catégories de travailleurs : salariés, mais aussi travailleurs intérimaires, temporaires ou saisonniers.

<sup>11</sup> La recommandation générale d’exercer une diligence raisonnable ne s’applique pas aux chapitres relatifs à la Concurrence, à la Science et la technologie et à la Fiscalité.

<sup>12</sup> La liste complète des Points de contact nationaux est consultable à l’adresse suivante : <http://www.tuacoecdmguidelines.org/contact-points.asp>

## CADRE 2 : Pays ayant adhéré aux Principes directeurs de l'OCDE

### *Pays membres de l'OCDE*

Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Chili, Danemark, Espagne, Estonie, États-Unis., Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Israël, Italie, Japon, Luxembourg, Mexique, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République de Corée, République slovaque, République tchèque, Royaume-Uni, Slovénie, Suède, Suisse, Turquie.

### *Pays non membres de l'OCDE*

Argentine, Brésil, Colombie, Costa Rica, Égypte, Jordanie, Lettonie, Lituanie, Maroc, Pérou, Roumanie, Tunisie.

## Effacité et limites

L'un des points forts des *Principes directeurs* est son mécanisme de plaintes, qui est l'un des rares mécanismes que les syndicats et les ONG sont en mesure d'utiliser pour faire en sorte que les entreprises multinationales s'acquittent de leurs responsabilités concernant leurs activités commerciales en dehors du pays du siège. À ce jour, les syndicats ont introduit 165 plaintes auprès des Points de contact nationaux, et les ONG, 195.

Un autre des points forts des *Principes directeurs* est qu'ils sont amplement mis en œuvre. Les syndicats et les ONG ont la faculté de porter une affaire auprès des Points de contact nationaux indépendamment du pays dans lequel les violations ont eu lieu, tant qu'il y a une relation commerciale entre l'entreprise où les violations sont survenues (propriété, fournisseur, franchisé, investisseur) et une entreprise multinationale d'un pays ayant adhéré aux *Principes directeurs*. Cet instrument peut également être utilisé dans le cadre de campagnes à l'intention des actionnaires. Lorsque des entreprises faisant partie d'un portefeuille d'actions sont impliquées dans des violations des droits de l'homme, les syndicats sont en mesure de demander aux fonds de pension de respecter leurs obligations en vertu des *Principes directeurs* et d'utiliser les moyens de pression dont ils disposent afin de modifier le comportement nocif de l'entreprise.

La principale limite des *Principes directeurs* est qu'il s'agit d'un instrument juridique non contraignant qui ne peut pas être mis en application en recourant aux tribunaux. Certains gouvernements introduisent les Principes directeurs au sein de procédures telles que celles concernant les crédits d'exportation. Quant aux faiblesses de mise en œuvre, elles peuvent être corrigées en s'assurant du bon fonctionnement des Points de contact nationaux, ce qui est loin d'être le cas dans bon nombre de pays. Mais il faudrait également prévoir de lourdes conséquences pour les entreprises qui refusent de participer dans un processus engagé par le Point de contact national.

#### 4. Le Pacte mondial des Nations Unies

##### Description

Le Pacte mondial des Nations Unies a été lancé sur initiative du secrétaire général de l'ONU en l'an 2000. Cette initiative invite les entreprises à internaliser 10 principes dans leurs activités et stratégies. Elle visait également à mobiliser les entreprises « à l'appui des grands objectifs et thématiques des Nations Unies », en mettant l'accent sur la collaboration et l'action collective. Au départ, le Pacte mondial comportait neuf principes relevant de trois catégories : droits de l'homme, normes du travail et environnement.

En 2004, un 10<sup>e</sup> principe a été ajouté, relatif à la lutte contre la corruption. Les principes étaient fondés sur des instruments internationaux existants faisant autorité.

Le Pacte mondial s'adresse aux entreprises mais il est aussi ouvert aux organisations non commerciales, y compris les organisations de la société civile, les syndicats, les universités, les municipalités et les organisations du secteur public. Les entreprises sont « tenues » de présenter un rapport annuel sur leur mise en œuvre des 10 principes.

Le Pacte mondial est en lien avec diverses organisations de la famille des Nations Unies, dont quatre sont considérées les « gardiennes » des principes qui relèvent de leurs compétences : le Haut-commissariat aux droits de l'homme, l'Organisation internationale du travail, le Programme des Nations Unies pour l'environnement et l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime.

Toutefois, l'unité de travail inter-agences, qui faisait partie des structures de gouvernance du Pacte mondial, a été démantelée en 2013. Depuis lors, certaines des activités du Pacte mondial ont posé des « défis » pour ces agences, notamment l'OIT.

Le Pacte mondial reconnaît les syndicats en tant que partie prenante distincte, et deux représentants d'organisations syndicales internationales siègent au Conseil d'administration du Pacte mondial, organe consultatif composé de 31 membres.

### **Champ d'application**

Le Pacte mondial des Nations Unies est de nature planétaire, il compte environ 100 « réseaux locaux » qui sont organisés autour de lignes géographiques (essentiellement nationales). Tout en étant fondés sur des instruments internationaux faisant autorité, les principes du Pacte mondial ne constituent pas un instrument international faisant autorité comme peuvent l'être les Principes directeurs des Nations Unies, la Déclaration de principes de l'OIT ou les Principes directeurs de l'OCDE, lesquels sont considérés des instruments internationaux à part entière.

### **Efficacité et limites**

Les organisations syndicales internationales ont accepté de participer au Pacte mondial parce qu'au début elles ont reçu l'assurance que celui-ci ne deviendrait pas un « code » susceptible de se substituer aux instruments nettement plus complets que sont les Principes directeurs de l'OCDE ou la Déclaration de principes de l'OIT sur les EMN, tous deux en cours de révision lors du lancement du Pacte mondial. En outre, les syndicats voulaient que le Pacte mondial suscite un dialogue avec les entreprises multinationales, sur les principes, au niveau planétaire.

Dans une certaine mesure les craintes des syndicats se sont concrétisées. Le Pacte mondial n'a été que peu propice à un dialogue à l'échelle planétaire. Cet instrument est souvent traité comme une initiative de mise en conformité, comme un code édulcoré de RSE. Les inquiétudes au sujet du comportement des entreprises participant au Pacte mondial ont débouché sur l'élaboration de « mesures d'intégrité », censées mener à un dialogue sur des plaintes spécifiques.

Au lieu du dialogue, l'accent a été mis sur la promotion de diverses initiatives volontaires de RSE conduites par les entreprises et sur des « produits », tels que des « outils » ou des « principes ». Ceux-ci n'ont pas toujours été vraiment utiles au regard des problématiques du travail. De surcroît, l'essentiel de l'activité du Pacte mondial se déroule au sein des réseaux locaux institués sans les syndicats, et souvent sans représentants des organisations d'employeurs ou des ONG concernées, qui auraient tous dû être impliqués.

## 5. Les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme

### Description

Les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme ont été approuvés à l'unanimité par le Conseil des droits de l'homme en juin 2011. Ces 31 principes sont fondés sur le *Cadre de référence de l'ONU relatif aux entreprises et aux droits de l'homme* élaboré par le professeur John Ruggie en tant que représentant spécial chargé de la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales. Ledit cadre avait été présenté dans un rapport adressé au Conseil des droits de l'homme, qui l'avait approuvé en avril 2008. Le cadre de l'ONU est un « cadre conceptuel » établi en vue de fournir un socle commun sur la manière de traiter les questions des droits de l'homme impliquant les entreprises.

Le cadre de référence « protéger, respecter et réparer » a pour but de contribuer au débat politique public sur ces questions. Les idées figurant dans le cadre peuvent être intégrées au sein de textes législatifs, de traités, de règlements, d'activités relatives à la responsabilité sociale des entreprises (RSE) et de politiques d'entreprise.

La Cadre de référence de l'ONU est fondé sur trois « piliers » : (1) la responsabilité de l'État de protéger contre les violations des droits de l'homme commises par des tiers, y compris par des entreprises ; (2) l'obligation des entreprises de respecter les droits de l'homme ; et (3) la nécessité d'améliorer l'accès à des voies de recours pour les victimes de violations des droits de l'homme. Les *Principes directeurs* suivent la structure du cadre – les principes 1 à 10 portent sur la responsabilité de l'État, les principes 11 à 24 concernent la responsabilité des entreprises, et les principes 25 à 31 traitent de la réparation.

La Cadre et les Principes directeurs de l'ONU ont eu une incidence sur la pensée concernant la responsabilité du secteur privé, ainsi que sur la RSE. À cet égard, trois idées revêtent une importance particulière. La première est la distinction faite entre le rôle dévolu respectivement à l'État et aux entreprises, et le fait que ces rôles soient joués indépendamment l'un de l'autre. Les États ne peuvent pas invoquer le pouvoir ou l'importance d'une entreprise, ou la RSE, comme excuse pour ne pas s'acquitter de leur devoir de protéger les droits de l'homme.

Les entreprises ne peuvent pas invoquer l'incapacité de l'État à protéger (que celle-ci prenne la forme d'insuffisances du droit ou de faiblesses de la mise en œuvre) comme excuse pour éviter de s'acquitter de leur devoir de respecter les droits de l'homme. La deuxième idée concerne la nature de la responsabilité. Les Principes directeurs ont porté un coup à l'idée, promue dans le discours sur la RSE, selon laquelle la responsabilité serait un « concept facultatif ».

La troisième idée, particulièrement importante pour les syndicats, est la reconnaissance que la responsabilité des entreprises inclut également leurs relations commerciales. Les Principes directeurs de l'ONU établissent des critères permettant de déterminer cette responsabilité. Outre ces idées, les Principes directeurs DE l'ONU avancent le concept de « diligence raisonnable », qui existait déjà auparavant dans d'autres domaines de la responsabilité juridique ou financière, et qui devient la nouvelle caractéristique à rechercher en matière de comportement responsable des entreprises.

### **Champ d'application**

Les Principes directeurs de l'ONU doivent s'appliquer « à tous les États et à toutes les entreprises commerciales, transnationales ou autres, indépendamment de leur taille, de leur secteur, de leur lieu d'implantation, de leur régime de propriété et de leur structure ».

En outre, les Principes directeurs de l'ONU concernent la gamme entière des droits de l'homme reconnus internationalement, notamment les droits économiques, sociaux et culturels et incluant les droits de l'homme établis dans la Déclaration de l'OIT sur les principes et les droits fondamentaux au travail, ainsi que l'élaboration de droits de l'homme dans la Charte internationale des droits de l'homme qui correspondent aux normes du travail de l'OIT. Un grand nombre de ces droits de l'homme sont élaborés au sein des normes du travail de l'OIT.

Malgré l'absence d'un accord officiel sur ce que constitue la dimension sociale du développement durable, la concrétisation des droits de l'homme synthétiserait de fait presque tout ce que l'on présuppose lorsque l'on parle de cette dimension. La portée des Principes directeurs de l'ONU inclurait dès lors les problématiques du travail les plus importantes aux yeux des syndicats.

### **Efficacité et limites**

La déception provoquée par l'absence de mécanisme d'exécution spécifique pour les Principes directeurs de l'ONU, et le fait que ces derniers ne soient pas juridiquement contraignants, en sont les critiques les plus fréquentes. Même si le Conseil des droits de l'homme de l'ONU a mis sur pied un Groupe de travail constitué d'experts chargés de promouvoir ces principes, les seuls mécanismes réels de mise en œuvre se situent en dehors du système des Nations Unies.

Ainsi, tels que révisés en 2011, les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales ont intégré plusieurs des concepts des Principes directeurs de l'ONU relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, y compris celui de diligence raisonnable. Cela revient à dire que les Principes directeurs de l'ONU font partie du plus important mécanisme non judiciaire et basé sur les États régissant le comportement des entreprises.

Les Principes directeurs de l'ONU ont en outre exercé une influence sur les procédures adoptées par les institutions financières internationales (IFI). La norme ISO 26000 est totalement compatible avec les Principes directeurs de l'ONU. Les lignes directrices G-4 sur le reporting développement durable de la Global Reporting Initiative (GRI), qui est le cadre de reporting non financier le plus important, traduisent aussi certaines idées importantes découlant des Principes directeurs de l'ONU. Ces Principes ont eu aussi un impact sur le concept de RSE, d'autant plus qu'ils ont joué un rôle prépondérant dans la décision de l'Union européenne de réviser sa définition de la RSE.

## 6. Lignes directrices ISO 26000 sur la responsabilité sociétale

### Description

Les lignes directrices ISO 26000 sur la responsabilité sociétale sont un document d'une centaine de pages, divisé en sept « articles » ou chapitres. L'article 6 englobe à lui seul la moitié du document, et il fournit des orientations concernant six « questions centrales », à savoir : gouvernance de l'organisation, droits de l'homme, relations et conditions de travail, environnement, loyauté des pratiques, questions relatives aux consommateurs et communauté et développement local.

Chaque question est à son tour divisée en domaines d'action, lesquels donnent lieu à des explications et sont accompagnés d'actions suggérées aux organisations responsables et d'énoncés d'attentes à leur égard. L'article 3 apporte une introduction au sujet, et l'article 4 introduit et explique les sept « principes de la responsabilité sociétale ». L'article 5 est consacré à la manière dont une organisation peut identifier sa responsabilité sociétale et dialoguer avec les « parties prenantes ». Le dernier article donne des directives concrètes de gestion visant « l'intégration de la responsabilité sociétale dans l'ensemble de l'organisation ».

### Champ d'application

La norme ISO 26000 « présente des lignes directrices pour tous types d'organisations, quelle que soit leur taille ou leur localisation ».

## Effacité et limites

Deux critiques fréquemment formulées à l'encontre de la norme volontaire ISO 26000 est qu'elle n'est pas destinée à la certification, et qu'elle est trop longue. D'aucuns avaient espéré que la norme ISO 26000 puisse aboutir à la délivrance de certifications. Cependant la majorité des experts, y compris les experts syndicaux, ont rejeté cette idée en faveur d'une norme proposant des « lignes directrices » uniquement. Compte tenu de l'ampleur des sujets couverts par la norme, celle-ci est tout de même raisonnablement compacte. La section sur les relations et conditions de travail est probablement l'exposé le plus exhaustif et néanmoins concis de ce qui constitue un comportement responsable à l'égard des travailleurs.

Bien que la norme ISO 26000 n'ait pas été élaborée par une organisation intergouvernementale faisant autorité, un certain nombre d'organisations de cette nature y ont pris part, et la plupart des attentes établies s'appuient sur des instruments faisant autorité, lesquels sont référencés. Le processus d'élaboration de la norme ISO 26000 a été minutieux et a exigé de grandes dépenses de temps et d'argent.

Elle a été mise au point par un « Groupe de travail » spécial composé de plus de 100 experts provenant de plus de 90 pays et organisé en six « catégories de parties prenantes ». L'une de ces catégories avait trait aux relations et conditions de travail, et les syndicalistes ont exercé une influence significative sur l'élaboration de cette norme. ISO 26000 est considérée par l'Union européenne comme faisant partie de l'ensemble des « principes et lignes directrices internationalement reconnus en matière de RSE ».

La principale limite de la norme ISO 26000 est qu'elle est exclusive et pourvue d'une protection de droit d'auteur. Les syndicalistes et la plupart des autres participants à l'élaboration de la norme ISO 26000 souhaiteraient qu'elle soit intégrée dans le domaine public, et le refus opposé par l'Organisation internationale de normalisation ISO les a grandement déçus.

La norme ISO 26000 peut être utile pour identifier les sujets à inclure dans le reporting non financier des entreprises. Du point de vue syndical, l'on y trouve de très bonnes définitions de la « responsabilité sociétale » et des « parties prenantes », ainsi que des concepts tels que la relation entre responsabilité sociétale et développement durable, ou de la manière dont une organisation devrait déterminer ses responsabilités à l'égard de la société.

## 7. Accords d'entreprise transnationaux (AET) et accords mondiaux

### Description

Contrairement aux mécanismes de responsabilisation décrits ci-dessus, les AET (terme souvent utilisé à l'échelon européen) ainsi que les accords-cadres mondiaux ou internationaux (termes utilisés plutôt à l'échelon mondial) sont des accords ou conventions officiels conclus entre entreprises multinationales et organisations syndicales internationales. Ils ne constituent pas des codes de conduite. Il s'agit d'accords faisant l'objet de négociations, dont le contenu est susceptible de varier. Ils impliquent que l'entreprise reconnaisse une organisation syndicale internationale en tant que partenaire social.

### Champ d'application

Les premiers accords étaient limités à l'entreprise les souscrivant. En revanche, certains des plus récents accords incluent également les partenaires commerciaux ou chaînes d'approvisionnement de l'entreprise.

### Efficacité et limites

Les AET sont une forme de dialogue social, et l'existence d'un accord de cette nature indique que l'entreprise déploie des efforts en vue de s'acquitter de ses responsabilités sociales. Contrairement aux codes de conduite, les AET ne sont pas censés signifier l'absence de problèmes. Ces accords mondiaux sont plutôt une manière de reconnaître, avec maturité, qu'il y aura toujours des problèmes, et d'établir un moyen permettant d'en débattre et, enfin, de les résoudre.

### *Définition des AET*

Suite à l'internationalisation des relations professionnelles, les fédérations syndicales européennes et internationales ont trouvé un nouveau terrain d'action en concluant des accords transnationaux avec des entreprises multinationales.

La base de données de la Commission européenne et de l'OIT compte près de 245 textes identifiés par le nom d'accords d'entreprise transnationaux. Ceux-ci sont généralement définis comme des « accords comportant un engagement réciproque dont le champ d'application s'étend au territoire de plusieurs États, conclus entre un ou plusieurs représentants d'une entreprise ou d'un groupe d'entreprises d'une part, et une ou plusieurs organisations de travailleurs d'autre part, portant sur les conditions de travail et d'emploi et/ou les relations entre les employeurs et les travailleurs ou leurs représentants »<sup>13</sup>.

Le phénomène n'est pas nouveau mais a gagné en intensité au cours des dix dernières années, et ce n'est par conséquent que récemment qu'il a fait l'objet d'une plus grande attention de la part des institutions et des partenaires sociaux au niveau communautaire et international. L'on estime que plus de 10 millions de travailleurs à l'échelon mondial, et 6,5 millions en Europe, sont couverts par un AET ou un accord-cadre mondial.

En fonction de leur portée géographique, les AET sont généralement regroupés en trois catégories : les accords-cadres internationaux (ACI) ou accords-cadres mondiaux<sup>14</sup>, les accords-cadres européens (ACE), et les accords ayant une portée géographique mixte (par exemple des accords s'appliquant à toute l'Europe et qui sont partiellement applicables aux opérations à l'échelon mondial d'une entreprise transnationale).

<sup>13</sup> Cette définition apparaît dans le document des services de la Commission sur « Le rôle des accords d'entreprise transnationaux dans le contexte d'une intégration internationale croissante » SEC(2008)2155 du 2 juillet 2008. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008SC2155&from=EN>

<sup>14</sup> Tous les accords faisant intervenir des entreprises et des syndicats au niveau mondial ne sont pas forcément des AET ou des accords-cadres mondiaux. La Fédération internationale du transport (ITF) a négocié un accord avec le Comité international des employeurs (IMEC) regroupant de nombreux armateurs, qui est une convention collective internationale couvrant, entre autres, le temps de travail et les conditions de travail. À l'autre extrémité de la gamme l'on trouve un accord important aussi bien que limité tant du point de vue géographique que du contenu, conclu entre deux Fédérations syndicales internationales et des entreprises multinationales commercialisant des vêtements de marque.

Pour la plupart, les accords promus et conclus par les Fédérations syndicales internationales ont pour finalité d'inciter les entreprises transnationales à respecter les normes fondamentales du travail ou de la RSE et les droits de l'homme. Au fil du temps, leur contenu est devenu plus détaillé, en particulier dans les accords à l'échelon européen.

La Commission européenne reconnaît que les ACE sont les plus à même de traiter les restructurations et les réorganisations ainsi que les mesures anticipées y afférentes et qu'ils abordent des questions spécifiques telles que la santé et la sécurité au travail, l'égalité dans l'emploi, la formation et la mobilité, la planification des besoins en matière d'emploi et de compétences, les mesures permettant d'éviter des licenciements, etc.<sup>15</sup> Cela a incité les Fédérations syndicales européennes (FSE) à observer ce phénomène avec un intérêt renouvelé, et bon nombre d'entre elles ont mis au point des procédures et des règles dans le but de renforcer la transparence et la légitimité de ce type d'accords<sup>16</sup>.

### CADRE 3: L'Accord du Bangladesh<sup>17</sup>

L'Accord sur les mesures de sécurité ayant trait aux incendies et aux bâtiments au Bangladesh est un accord juridiquement contraignant conclu entre les fédérations syndicales internationales IndustriALL et UNI Global, plusieurs syndicats du Bangladesh, et des enseignes internationales de la confection et des distributeurs (entreprises).

Des ONG internationales cautionnent l'accord, parmi lesquelles *Clean Clothes Campaign* (Campagne vêtements propres), le Consortium des droits des travailleurs *Workers' Rights Consortium*, le Forum international pour les droits du travail et le Réseau de solidarité Maquila. L'Organisation internationale du travail (OIT) en assure la présidence indépendante.

La finalité de l'Accord est la mise en œuvre d'une batterie de mesures raisonnables en matière de santé et

<sup>15</sup> Document des services de la Commission européenne « Accords d'entreprise transnationaux : réaliser le potentiel de dialogue social » SWD(2012)264 du 10 septembre 2012.

<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=8767&langId=en>

<sup>16</sup> Cette année la CES proposé la création d'un cadre juridique optionnel pour les négociations transnationales dans les entreprises multinationales ; le Parlement européen a également été favorable à un acte juridique de l'Union reconnaissant de tels accords dans l'aménagement juridique de l'UE. Voir :

<http://www.etuc.org/documents/etuc-resolution-proposal-optional-legal-framework-transnational-negotiations-multinational>

<sup>17</sup> Voir <http://bangladeshaccord.org>

de sécurité afin de garantir, durant les cinq années à venir, la sécurité et la durabilité du secteur de la confection et du prêt à porter au Bangladesh. Plus de 170 enseignes internationales de la confection et distributeurs ont ratifié l'Accord.

L'Accord a été signé le 15 mai 2013. Il avait été rédigé juste après l'effondrement du bâtiment du Rana Plaza, dans lequel plus de 1 100 personnes avaient trouvé la mort et plus de 2 000 avaient été blessées. En juin 2013, un plan de mise en œuvre a été conclu, menant à la constitution de la Fondation de l'Accord du Bangladesh aux Pays-Bas en octobre 2013.

L'Accord est constitué de six composantes essentielles :

- Un accord juridiquement contraignant d'une durée de cinq ans entre les enseignes et les syndicats, visant à assurer un environnement de travail sûr dans le secteur du prêt à porter du Bangladesh.
- Un programme d'inspection indépendant, soutenu par les enseignes où sont actifs les travailleurs et les syndicats.
- La divulgation publique de la liste des entreprises, des rapports d'inspection et des plans d'action corrective.
- L'engagement des enseignes signataires à assurer la disponibilité de fonds suffisants pour les mesures de réparation et pour le maintien des relations d'externalisation.
- L'élection démocratique de commissions santé et sécurité dans toutes les usines, chargées d'identifier et de corriger les risques à la santé et à la sécurité.
- Le renforcement du pouvoir des travailleurs, par le biais d'un programme de formation étendu, d'un mécanisme de réclamations et du droit de refuser un travail dangereux.

Au moyen de cet Accord, les enseignes s'engagent à mener un ensemble d'inspections juridiquement contraignantes, dans lesquelles participent les représentants de la main-d'œuvre. L'aspect contraignant de ces inspections implique que les enseignes devront apporter un financement aux propriétaires des usines pour que ces derniers apportent les mesures correctives et de réparation.

Des mesures d'incitation sont également prévues pour les propriétaires d'usines qui entreprennent des changements tels qu'un engagement de la part des détenteurs de la marque à rester au Bangladesh pendant au moins cinq ans et à travailler avec les entreprises concernées pendant au moins deux ans. La création de commissions de santé et de sécurité au travail, dotées d'un rôle constant de suivi, fait également partie des mesures. Un autre aspect important est la capacité dévolue aux travailleurs de refuser tout travail dangereux.

Les réalisations positives de l'Accord incluent le nombre élevé et croissant de signataires, puisque plus de 170 enseignes et distributeurs l'ont signé ; le fait que plus de 1 500 usines et plus de deux millions de travailleurs soient couverts par l'Accord, ainsi que des résultats concrets concernant l'amélioration des conditions de travail et de la sécurité.

### *Application des normes mondiales par le biais d'AET ou d'accords-cadres*

Dans l'économie mondialisée, un grand nombre d'instruments ont été créés en vue de compenser le pouvoir dominant des dynamiques du marché. Il est amplement souligné que l'application de normes sociales et environnementales est nécessaire face aux entreprises qui tirent profit de manière excessive de l'absence de restrictions institutionnelles.

D'ailleurs, plusieurs normes internationales agissent conjointement sur la scène internationale dans le but de faire en sorte que la totalité des acteurs, autant étatiques que non-gouvernementaux, respectent un ensemble minimum de normes fondamentales, ce qui vient atténuer le déficit démocratique au sein de la gouvernance mondiale.

De tels instruments sont normatifs ou procéduraux, et visent à introduire la transparence et la responsabilisation dans la manière dont les acteurs privés se comportent (par exemple la Global Report Initiative, le Pacte mondial, les Principes directeurs de l'OCDE, etc.). Ils agissent en déclencheurs de relations entre les entreprises, les syndicats, les parties prenantes, les pouvoirs publics locaux, les États, et les organisations internationales. Il s'agit d'un tissu complexe de relations qui, aux yeux de certains, soulignent l'absence de toute forme de gouvernance planétaire du marché mondialisé. Pour d'autres, de telles relations représentent malgré tout, dans leur ensemble, une forme de gouvernance mondiale.

C'est dans ce cadre que s'inscrivent les AET : en se référant aux normes internationales, ils sont conclus par des acteurs privés tels que les représentants des salariés et les entreprises multinationales, et ils sont contraignants si les parties signataires en ont ainsi décidé.

Si tant est qu'un AET puisse être contraignant à lui seul, l'on ne sait pas encore clairement de quelle manière les AET s'inscrivent dans le droit national. Cela signifie que leur nature juridique est encore incertaine. En conséquence, en cas de non application ou de différend, les tribunaux nationaux pourraient rejeter la nature contraignante des obligations des parties.

Compte tenu du fait qu'ils sont censés être d'application dans plusieurs pays, des différences en matière de droit du travail ou dans les systèmes de relations professionnelles peuvent entraîner des variations dans la mise en œuvre des accords dans certains pays.

## Conclusions (première partie)

Comme décrit ci-dessus, différents mécanismes existent déjà dans le but de régler, guider et évaluer le comportement des entreprises. Il semble néanmoins difficile de les faire fonctionner de manière adéquate dans la réalité, en raison du manque criant d'engagement de la part des entreprises.

En recourant à des lois contraignantes ou à des mécanismes facultatifs, la communauté internationale tente de forcer les acteurs privés actifs sur le marché mondial à respecter des règles sociales et environnementales. Cependant, en l'absence d'une autorité publique supranationale reconnue universellement – qui serait habilitée à prendre des décisions démocratiques et aurait la faculté de les appliquer opportunément – plusieurs acteurs étatiques et non gouvernementaux établissent des relations avec pour cadre de référence diverses normes internationales, afin de parvenir à l'effet désiré.

Pour l'heure, on peut amener les entreprises à rendre compte de leurs actes sur la base de normes internationales pertinentes, soit directement soit indirectement (par le biais des États). Il n'est pas surprenant de constater que la mise en œuvre de mécanismes directs de responsabilisation pour les entreprises est facultative par nature, contrairement à l'application de mécanismes indirects qui deviennent directs lors de leur transposition en droit national. Dans ce contexte, il faut observer que les AET ont démontré qu'il est possible d'introduire des obligations contraignantes pour les entreprises multinationales au moyen d'accords de nature privée<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> En juin 2014, une initiative a été lancée dans le cadre du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, concernant un cadre juridiquement contraignant pour les entreprises transnationales. Voir : <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/221-transnational-corporations/52651-treaty-alliance-press-release-on-resolution-on-binding-human-rights-standards.html>. Alors que les entreprises doivent respecter tous les droits humains, elles ne sont actuellement pas tenues responsables en vertu du droit international. Il n'est pas encore clair à quel niveau celui-ci pourrait devenir réalité. La préoccupation soulevée par cette possibilité est qu'un éventuel traité soit fondé sur le plus petit dénominateur commun des pratiques nationales, ce qui abaisserait les attentes internationales en vigueur concernant le comportement des entreprises. Le danger réel est que les gouvernements utilisent ces négociations afin d'affaiblir leurs obligations.

Au vu de l'intérêt croissant réveillé par le secteur privé en tant qu'acteur du développement, les instruments en vigueur régissant la conduite responsable des entreprises, en particulier ceux qui ont été décrits plus haut, doivent acquérir une nouvelle importance. **L'adhésion à des lignes directrices ou à des principes internationalement reconnus concernant le comportement des entreprises, et leur mise en œuvre, ainsi que leurs instruments de responsabilisation décrits plus haut, doivent devenir une condition clé pour accorder un appui du secteur privé à la coopération au développement. L'éligibilité à cette coopération doit être fondée sur le respect des directives ou des principes, et un système adéquat de supervision devrait mener à des suspensions de toute aide financière lorsque des violations sont constatées.** Dans le cas spécifique des **AET**, ils pourraient être reliés à l'octroi d'appui financier aux entreprises privées en développement.

Ce serait là un élément crucial pour aborder le développement économique d'une manière inclusive et à multiples parties prenantes, incluant le dialogue social, et pour intégrer véritablement les approches du développement fondées sur les droits.

## DEUXIÈME PARTIE : COMPRENDRE DE QUELLE MANIÈRE LES DONNEURS INTERAGISSENT AVEC LE SECTEUR PRIVÉ À DES FINS DE DÉVELOPPEMENT

### Concepts clé

Le secteur privé n'a probablement jamais été le sujet d'un débat aussi intense qu'aujourd'hui entre les praticiens du développement. À l'approche des conférences Finance for Development (FfD) et de l'après-2015, le rôle du secteur privé dans le développement est devenu l'une des questions prioritaires de l'ordre du jour politique. Il semblerait que la force motrice derrière cette évolution soit la croyance que si l'on veut atteindre les objectifs de développement actuels et futurs, la communauté internationale aura besoin d'exploiter la puissance du secteur privé.

Dans le cas particulier des donateurs, il existe aussi un certain nombre de raisons sous-jacentes susceptibles d'expliquer leur intérêt dans le secteur privé. Tout d'abord, dans l'ensemble les donateurs ne sont pas parvenus à atteindre les objectifs fixés ou à augmenter l'aide à un niveau raisonnable. L'aide publique au développement (APD) représente 0,30 % du produit national brut des pays donateurs<sup>19</sup>, à savoir moins de la moitié de la cible fixée à 0,7 %. En deuxième lieu, même si les donateurs avaient augmenté leur niveau d'aide jusqu'à cette cible de 0,7 % du PNB, le montant total de l'aide serait assez réduit comparé aux financements privés - l'investissement étranger direct dans les pays en développement est d'environ 480 milliards USD, alors que l'investissement intérieur est de 7,3 milliards<sup>20</sup>. Enfin, il existe de plus vastes facteurs économiques et politiques qui jouent très certainement un rôle eux aussi, tels que l'affirmation accrue des pays à l'économie émergente en tant qu'acteurs majeurs sur la scène internationale, associée à la perte de prééminence de nombreux pays industrialisés, en particulier en Europe.

<sup>19</sup> Sur la base des calculs de l'OCDE pour les membres du Comité de l'aide au développement (CAD) de l'OCDE. Voir : <http://www.oecd.org/fr/cad/stats/apd2013finale.htm>

<sup>20</sup> Griffiths, Jesse (2014), « L'état des financements pour les pays en développement, 2014. Une évaluation de l'ampleur de toutes les sources de financement à la disposition des pays en développement » (en anglais), Eurodad, Bruxelles. [http://www.eurodad.org/finance\\_for\\_developing\\_countries](http://www.eurodad.org/finance_for_developing_countries)

Le présent rapport se penche uniquement sur les mesures d'appui au secteur privé impliquant le recours aux fonds de l'aide publique. Ceci n'est qu'une partie du plus ample débat en cours actuellement sur le rôle dévolu au secteur privé. L'aide publique est une ressource rare, alors que les besoins des pays en développement sont nombreux.

Par ailleurs, d'autres sources de financement sont disponibles, à la fois publiques et privées, visant à appuyer le secteur privé. Dans ce contexte, d'aucuns se demandent si l'assistance peut réellement faire la différence pour les acteurs du secteur privé, et si l'utilisation de l'assistance de cette manière pourrait porter à son maximum l'impact des flux d'assistance sur le développement.

Les rapports et les articles sur le sujet ont souvent simplifié à outrance ce débat en le synthétisant ou en dépeignant le débat comme un simple choix : l'aide devrait-elle être canalisée vers le secteur privé, ou pas ? La réalité est nettement plus nuancée que cela.

Le secteur privé n'est pas un nouvel acteur dans le contexte des flux financiers alloués à l'aide. Il a été à la fois le sujet et le vecteur d'activités liées à l'aide, et ce depuis longtemps. Par exemple, le secteur privé joue habituellement un rôle significatif dans tout projet infrastructurel financé par l'aide, qu'il s'agisse de fournir des biens, des services ou des conseils techniques. Traditionnellement, les donateurs ont également mis en œuvre des projets en vue de créer les conditions juridiques, politiques et économiques adéquates pour que le secteur privé puisse prospérer.

En revanche, ce qui est nouveau est que les donateurs se penchent chaque fois plus sur les manières d'utiliser l'aide afin de déclencher des investissements du secteur privé dans les secteurs les plus pertinents et d'accroître leur impact en matière de développement. Dans la pratique ceci permettrait de multiplier les montants alloués au développement en mobilisant les ressources du secteur privé.

L'identification détaillée des différences entre cette nouvelle approche et les approches antérieures est précisément l'objectif principal du présent rapport. En particulier, nous examinons de quelle manière les politiques et les pratiques des donateurs ont évolué au cours des dernières années, et vers où elles s'orientent maintenant. L'examen du potentiel, des limites et des défis inhérents à chacune de ces approches est également un élément constitutif de notre recherche. Nous mettrons spécialement en exergue la « mobilisation » des modalités d'aide au développement.

### **Cadre 1. Les PPP : terme à la mode qui plonge souvent les praticiens du développement dans la confusion**

Le présent rapport évite de recourir à l'expression partenariat public-privé (PPP) pour plusieurs raisons. Tout d'abord, les PPP n'ajoutent rien à l'analyse effectuée dans le présent rapport, puisqu'ils peuvent relever indifféremment de chacun des trois rôles décrits plus bas (édification, mobilisations et réalisation).

En deuxième lieu, l'expression PPP a des significations diverses pour différentes personnes. Il n'existe pas de définition unique de ce qu'est un partenariat public/privé, et cette expression a recouvert, au cours des dernières années, des réalités radicalement différentes. Le nom générique PPP est utilisé, dans la terminologie du développement, pour identifier des types d'arrangements extrêmement divers : des différences existent autant entre les secteurs économiques qu'entre les zones géographiques. À l'heure actuelle, l'expression PPP est utilisée pour indiquer tout ce qui va des collaborations informelles ponctuelles entre organisations non gouvernementales, le secteur privé et/ ou des agences gouvernementales, jusqu'aux arrangements plus complexes, contractuels et avec un horizon plus lointain, dans lesquels le secteur privé procure des actifs d'infrastructures et des services dont l'État était le pourvoyeur traditionnel.

Une telle diversité de définitions rend extrêmement difficile tout débat constructif sur le rôle joué par les PPP en matière de développement. Par conséquent le présent rapport opte pour une définition plus restrictive, en vertu de laquelle l'on utilise l'expression PPP pour décrire un arrangement contractuel entre l'État et le secteur privé, comportant un partage des risques entre eux. Dans cet accord contractuel, « le secteur privé fournit des infrastructures et des services qui étaient traditionnellement assurés par l'État, tels que des hôpitaux, des écoles, des prisons, des routes, des ponts et des tunnels, des réseaux de voies ferrées, et des usines de traitement des eaux et d'assainissement »<sup>21</sup>. En ce faisant, nous nous centrons sur la structure et les conditions définissant la relation entre les deux parties, facilitant de la sorte l'analyse. Les modalités de type partenariat délimitent les rôles et responsabilités de chacun des partenaires, le partage des risques ainsi que la distribution des avantages financiers et non financiers.

<sup>21</sup> Voir la définition de l'OCDE ici : <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=7315>

## Les différents rôles dévolus au secteur privé dans l'aide au développement

Avant d'aller plus loin dans le présent rapport, il est important de tenter d'emblée d'éclaircir le rapport entre les donateurs et le secteur privé. En termes généraux, les donateurs peuvent interagir avec le secteur privé de trois manières distinctes<sup>22</sup>. Les frontières entre ces catégories sont perméables par nature et certains projets ne correspondent pas parfaitement à l'une d'entre elles spécifiquement. Ces catégories n'en restent pas moins utiles pour conceptualiser les différentes manières avec lesquelles le secteur privé participe aux projets de développement financés par l'APD, et afin d'illustrer les différences entre elles.

- **Édifier**: le secteur privé des pays en développement est le bénéficiaire recherché. L'objectif est de développer le secteur privé par le biais d'investissements directs ou indirects. Ceux-ci peuvent prendre différentes formes, que l'on peut regrouper en un certain nombre de sous-catégories. Dans la pratique, de nombreux projets mélangent deux des sous-catégories énumérées plus bas, voire davantage. C'est pour cette raison, ainsi qu'à cause de l'absence de données suffisamment détaillées, que le rapport envisage l'édification comme une catégorie unique. La liste suivante de catégories n'est pas exhaustive :
  - Soutien direct et assistance aux entreprises afin de les renforcer.
  - Accès au financement : projets visant à faciliter et rendre plus abordable l'accès aux financements pour les entreprises.
  - Accès au marché : projets tels que les investissements en infrastructure.
  - Renforcement des capacités, qui peut cibler des entreprises spécifiques ou bien englober des projets plus vastes, dans le but d'améliorer les qualifications de la main-d'œuvre.
  - Cadre normatif : changements à la législation ou à d'autres réglementations afin d'améliorer l'environnement pour les entreprises.

<sup>22</sup> Ce classement s'appuie sur le document de discussion publié par ActionAid en avril 2014, "*Aid to, with and through the private sector: emerging trends and ways forward*".  
<http://www.actionaid.org/publications/aid-and-through-private-sector-emerging-trends-and-ways-forward>

- **Mobiliser:** le secteur privé est un partenaire du développement. L'objectif est d'accroître les ressources disponibles pour le développement en mobilisant des financements et des investissements supplémentaires. Cette mobilisation peut avoir lieu à différents niveaux (multinationales, entreprises de pays donateurs ou de pays en développement, etc.)
- **Réaliser :** le secteur privé est un partenaire dans l'exécution des projets de développement. Le secteur privé est engagé par le biais de passations de marchés publics ou de contrats d'externalisation de biens ou de services (par exemple services de conseil, édification d'infrastructures, matériels de bureau, etc.). Pour pouvoir être opérationnels, pratiquement tous les projets financés par l'aide au développement exigent un montant variable de passation de marchés.

### Cadre 2. Quelques exemples illustrant le rôle des donneurs pour édifier et mobiliser le secteur privé

**Édifier :** En 2013, L'Autriche a octroyé une aide de 180 000 USD en vue de contribuer à la construction d'un certain nombre de stations de sélection pour des élevages au Kosovo, dans le but d'accroître la productivité du bétail<sup>23</sup>. Cette même années, la Banque interaméricaine de développement (BID) a dépensé 120 000 USD dans la conception d'un mécanisme pilote de financement en vue d'améliorer l'accès aux financements pour les projets remplissant les critères du Programme de promotion d'une productivité agricole durable<sup>24</sup>.

**Mobiliser :** L'Asdi, agence suédoise de développement international, a émis une garantie pour Global Commercial Micro-finance Consortium II B.V., fonds d'investissement créé et administré par Deutsche Bank aux États-Unis. Le fonds prête de l'argent aux institutions de micro-financement pour qu'elles prêtent à leur tour aux populations cible de pays pauvres, à des fins commerciales. La garantie émise par l'Asdi sert potentiellement à couvrir toute perte encourue par le fonds, ce qui réduit le profil de risque de l'investissement et aide à attirer d'autres investisseurs privés ou philanthropes<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Voir l'ensemble de données pour 2013 du système de notification des pays créanciers, OCDE : <http://www.oecd.org/dac/stats/idsonline.htm>

<sup>24</sup> Ibidem.

<sup>25</sup> Voir : Asdi, "Innovative Financing collaboration with the private & public sector". Exemples de collaborations innovantes entre secteur privé et secteur public en matière de financement : <http://www.sida.se/English/Partners/Private-sector/Collaboration-opportunities/Innovative-Finance/>

## Une définition pratique de *mobiliser*

Le présent rapport définit la « mobilisation » comme étant l'utilisation des finances publiques et des instruments d'atténuation des risques en vue d'éliminer les obstacles aux investissements de secteur privé dans les pays en développement, canalisant de la sorte des sommes significatives de capital privé à des fins de développement<sup>26</sup>. Cette définition inclut un nombre potentiellement élevé d'acteurs publics et d'instruments. Dans le présent rapport, nous allons examiner uniquement une source spécifique de financement public : l'aide publique au développement (APD).

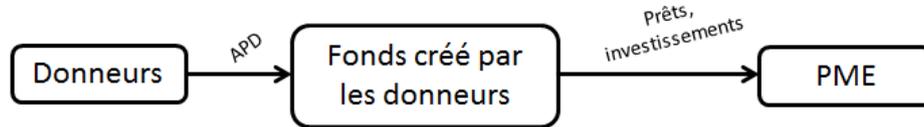
Si l'on veut conceptualiser l'idée de mobilisation, il est souvent utile d'y réfléchir sous la forme d'un projet qui comporte une étape ou phase supplémentaire par rapport aux formes plus traditionnelles d'APD utilisées à l'appui du secteur privé. L'objectif de cette étape supplémentaire est de générer des financements supplémentaires. La figure ci-dessous illustre cela avec un exemple fictif.

---

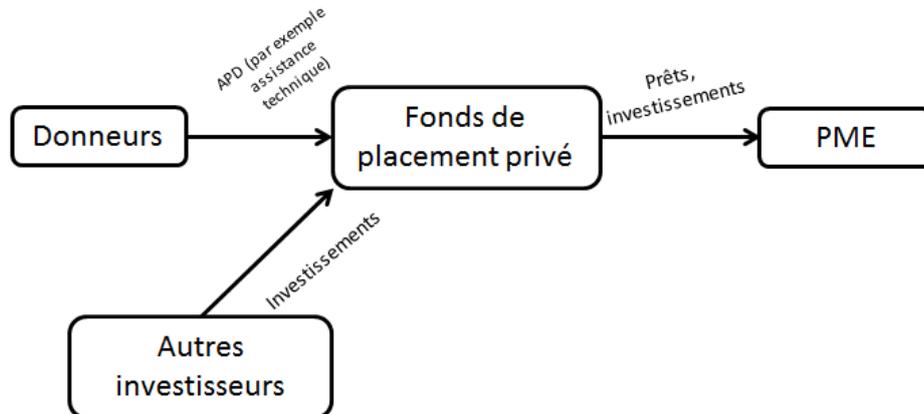
<sup>26</sup> Pereira, Javier (à paraître), “*Literature review on the additionality of using ODA to leverage private investments*”, UK Aid Network.

**Figure 1. Des bailleurs de fonds veulent investir dans les PME dans un pays X et constituent un fonds**

1. Sans mobilisation : les donateurs créent un fonds (par exemple un fonds d'encouragement) pour investir dans les PME



2. Avec mobilisation : les donateurs aident à la création d'un fonds privé de placement qui attire d'autres investisseurs



Source : Élaboration propre.

## Pourquoi le présent rapport est nécessaire

En dépit de l'intérêt croissant généré par le rôle du secteur privé dans le développement, aucune vision clairement formulée ne détaille le rôle que cette aide peut et doit jouer à l'avenir. La liste ci-dessous énumère certaines des questions qui demeurent encore sans réponse. Le présent rapport n'entend pas apporter de réponse complète à chacune de ces questions, mais espère contribuer à faire progresser le débat.

1. Que font exactement les donateurs en matière d'appui au secteur privé ? Il ne s'agit pas ici uniquement de politiques concernant le secteur privé, mais aussi de la manière dont les fonds provenant de l'aide ont été utilisés par le passé, et de la manière dont les flux de financement pourraient changer à l'avenir.
2. Comment le secteur privé appuie-t-il ces approches, en particulier concernant la mobilisation, par rapport à d'autres formes d'aide ? Compte tenu des montants d'aide limités, il est indispensable de mieux comprendre les possibilités, défis et limites inhérents aux différentes manières de travailler avec le secteur privé.

3. De quelle manière pouvons-nous surveiller et faire le suivi des progrès, maintenant et à l'avenir ? Il est nécessaire de disposer de données de meilleure qualité, plus exactes, afin de permettre aux parties prenantes de suivre, surveiller, évaluer et comparer l'appui apporté par les donateurs au secteur à l'avenir.

## Structure du rapport

Le chapitre 1 du présent rapport examine le cadre politique régissant les rapports entre les donateurs, d'autres acteurs pertinents, et le secteur privé. L'on commence par décrire et identifier tous les acteurs pertinents. L'on passe ensuite en revue leurs politiques et la manière dont celles-ci ont évolué au cours des dernières années. La fin du chapitre 1 décrit les différentes manières d'utiliser l'aide en relation avec le secteur privé, en mettant particulièrement en exergue celles qui mènent à la mobilisation d'autres sources de financement.

Le chapitre 2 examine l'évolution des flux d'aide au cours des dernières années, et tente de quantifier les montants d'aide que les donateurs allouent au secteur privé, en la ventilant suivant la typologie décrite plus haut (édifier, mobiliser et réaliser). Ce chapitre s'appuie sur une nouvelle méthodologie de quantification de l'appui des donateurs au secteur privé, et tente d'établir des données de référence qui permettront de mesurer le progrès à l'avenir.

Le chapitre 3 évalue l'efficacité de l'appui des donateurs au secteur privé. L'on examine en particulier le rôle que pourraient jouer les principes de l'efficacité du développement. Dans une deuxième section, l'on discute d'un certain nombre de domaines dans lesquels il est nécessaire d'approfondir la recherche afin de permettre des avancées dans le débat sur l'utilisation de l'aide publique pour soutenir le secteur privé. Le chapitre 3 se centre en premier lieu sur les activités de mobilisation des ressources, car les autres formes d'appui au secteur privé ont déjà fait l'objet de nombreuses publications. Lorsqu'elles présentent un intérêt, d'autres formes d'interaction avec le secteur privé sont mentionnées.

La dernière partie du présent rapport regroupe les principales conclusions de chacun des trois chapitres et avance un certain nombre de recommandations à l'intention des décideurs politiques et de futurs travaux de recherche.

## Chapitre 1 – Politiques de développement institutionnelles et des donateurs concernant le secteur privé

L'on explore dans ce chapitre les politiques de développement pour un certain nombre de donateurs, et l'on évalue le rôle jouée par le secteur privé dans ces politiques. Tout d'abord, une brève typologie des donateurs et des institutions évalués dans le présent rapport est présentée. Outre la synthèse et l'analyse des contenus des politiques des donateurs relatives au secteur privé, les sections ultérieures rassemblent des exemples de programmes et de mécanismes ciblant le secteur privé, et en décrivent les principaux instruments utilisés. Ce chapitre propose également des exemples qui illustrent notre propos à partir de projets existants.

### 1.1. Une typologie des organisations et institutions qui dispensent l'aide au développement

Dans le présent rapport, le mot « donneur » fait référence à toutes les organisations qui gèrent les fonds de l'aide au développement. Celles-ci peuvent être regroupées dans quatre catégories principales, que nous mentionnerons de manière spécifique lorsque nécessaire. Ces quatre catégories sont énumérées ci-dessous. Afin de fournir des orientations complémentaires, cette liste inclut des informations sur les montants de l'aide directement gérée par chacune des catégories de donateurs<sup>27</sup>. La section suivante fournit des informations complémentaires sur certaines organisations que nous avons examinées de manière plus détaillée dans le cadre de notre travail de recherche.

- **Les donateurs bilatéraux** acheminent l'essentiel des flux d'APD. En 2013, les donateurs bilatéraux ont géré 67 % des flux d'APD au niveau mondial. Cette catégorie inclut les agences d'aide au développement et d'autres donateurs bilatéraux canalisant l'aide, tels que ministères et pouvoirs publics locaux ou régionaux.
- **Les donateurs multilatéraux** ont acheminé en 2013 un peu plus de 14 % de l'ensemble des flux d'APD. Cette catégorie inclut un certain nombre d'institutions des Nations Unies, des initiatives multilatérales telles que le Fonds mondial, ainsi que l'aide octroyée par les institutions de l'Union européenne.

<sup>27</sup> Sur la base des données du système de notification des pays créditeurs de l'OCDE.

- **Les institutions bilatérales de financement du développement** acheminent environ 2,5 % des flux d'APD. Les institutions bilatérales de financement du développement ont généralement pour mission de promouvoir les investissements privés afin de favoriser le développement économique. Leur mandat varie d'une institution à l'autre. Dans certains cas, la DEG allemande ou le FMO néerlandais par exemple, ces institutions ont un mandat clair : celui de travailler dans les pays en développement. Dans d'autres cas, les activités destinées au développement font partie d'un ensemble d'activités plus ample.

Plusieurs de ces institutions ont pour mandat de promouvoir les intérêts économiques des pays donateurs. La plupart des institutions bilatérales de financement du développement octroient des fonds à des investisseurs privés, et agissent essentiellement comme des banques publiques. Bien que certains auteurs ne considèrent pas les agences de crédit à l'exportation comme des institutions de financement du développement, et que ces agences ne gèrent qu'une partie résiduelle de l'aide au développement, nous les avons incluses par souci de simplification. Les agences de crédit à l'exportation fournissent généralement une assurance aux acteurs du secteur privé qui investissent à l'étranger.

- **Les institutions multilatérales de financement du développement** ont acheminé un peu moins de 16 % des flux d'APD en 2013. Les institutions multilatérales de financement du développement incluent des organisations dont le mandat est plus vaste que celui des institutions bilatérales de financement du développement. Par exemple, l'Association internationale de développement (IDA) se centre essentiellement sur les gouvernements des pays en développement, alors que la Banque européenne d'investissement (BEI) a un très ample mandat, dont seule une partie revient à l'appui au secteur privé des pays en développement. D'autres institutions, telles que la Société financière internationale (IFC), sont très exclusivement axées sur le secteur privé.

Concernant l'appui au secteur privé, les institutions de financement du développement jouent un rôle plus significatif que ne le laissent paraître les pourcentages ci-dessus. Les institutions bilatérales et multilatérales de financement du développement gèrent des montants d'aide considérables en rapport avec le secteur privé. En outre, il est assez commun que les donateurs fassent transiter leur appui au secteur privé par le biais de ces organisations.

Par exemple, les facilités de financement mixte de l'Union européenne réunissent la Commission européenne, en tant que pourvoyeur d'APD, et un certain nombre d'institutions européennes de financement du développement. Chacune de ces dernières passe en revue, trie et propose des projets à la facilité, et la Commission européenne autorise un décaissement au titre de l'APD pour les projets retenus. La mise en œuvre et le suivi des projets sont généralement effectués par l'institution de financement du développement. Des données détaillées sont fournies au chapitre 2 concernant le rôle de ces différents acteurs dans l'appui au secteur privé.

## 1.2. Politique de soutien au secteur privé

Les politiques des donneurs constituent un point de départ utile en vue d'examiner le rôle que le secteur privé pourrait et devrait jouer, d'après eux, dans le contexte des flux de l'aide au développement. Le tableau ci-dessous passe en revue les politiques de développement d'un certain nombre de donneurs, et présente une synthèse de leur contenu en rapport avec le secteur privé. Ce tableau s'appuie en premier lieu sur les stratégies de développement du plus haut niveau afin de parvenir à une meilleure analyse contextuelle des objectifs des activités de coopération au développement. Lorsque des stratégies spécifiques pour le secteur privé existent, elles ont été reprises en tant que complément d'information. Les organisations ont été sélectionnées sur la base de leur portefeuille d'aide global et des montants de l'aide ciblant le secteur privé, afin de constituer un échantillon représentatif des flux de l'aide au développement (se reporter au chapitre 2).

L'analyse des politiques des donateurs montre que **le secteur privé est chaque fois plus prioritaire comme cible des activités de développement**. Dans 19 des 23 politiques de développement examinées, le secteur privé figure parmi les principales priorités et objectifs des donateurs. Toutes les politiques qui font référence au secteur privé tendent à considérer celui-ci comme le moteur du développement et de la croissance économiques. Bon nombre d'entre elles parlent également de l'importance croissante du secteur privé en tant qu'acteur du développement.

**La plupart des donateurs prévoient d'accroître le financement des activités ciblant le secteur privé.** Sur les 23 donateurs examinés, 11 se sont dotés de plans visant explicitement l'accroissement du soutien au secteur privé. Dans d'autres cas, cette augmentation est implicite, ou bien prévisible en raison de la priorité accordée au travail avec le secteur privé. **En outre, les donateurs prévoient d'étendre le recours aux instruments financiers innovants et aux mécanismes de financement mixte** qui combinent l'octroi de subventions à d'autres formes de financement, traditionnellement fournies par les institutions de financement du développement.

**Forte emphase sur la promotion des intérêts des entreprises nationales à l'étranger.** Neuf des 23 politiques examinées contiennent des références explicites à l'appui à apporter aux entreprises nationales à l'étranger et à la nécessité de faciliter leurs investissements et leurs échanges commerciaux dans les pays en développement. Bien que les implications de ces choix fassent l'objet d'une discussion approfondie au chapitre 3, nous pouvons d'ores et déjà suggérer que les pays donateurs cherchent d'une certaine manière à tirer un double dividende de leurs politiques de développement. Ceci illustre également le fait que les politiques de développement ne sont pas conçues hors contexte : elles sont souvent l'un des instruments de la politique étrangère des pays industrialisés, laquelle relève à son tour d'un certain nombre de priorités nationales.

**Tableau 1. Synthèse des politiques de développement des donateurs en rapport avec le secteur privé \***

Donneur et année	Éléments saillants	Instruments	Canaux	Changements escomptés dans le poids des activités liées au secteur privé dans le budget de l'APD
<b>Allemagne (2012)</b>	L'appui au secteur privé est un élément central du deuxième pilier. En particulier : créer un environnement économique et commercial propice, et étendre les systèmes financiers. Emphase sur les entreprises nationales.	Prêts, prises de participation, subventions, assistance technique, partenariats.	Agence d'aide Institutions nationale (DEG) et multilatérales de financement du développement. Secteur privé.	Expansion des fonds ciblant le secteur privé.
<b>Australie (2014)</b>	Le renforcement du développement du secteur privé est l'un des deux résultats clés recherchés par l'aide octroyée. Ce qui signifie que tous les programmes mettent l'accent sur le secteur privé. Parmi les activités spécifiques : facilitation du commerce, infrastructure, investissements et meilleur cadre normatif. Emphase sur les entreprises australiennes.	Imprécis, emphase sur la nécessité de tirer parti du savoir et des ressources non APD.	Imprécis, au moins : appui direct, institutions de financement du développement et partenariats.	Augmentation
<b>Autriche (2012)</b>	Le secteur privé est l'un des trois thèmes de la coopération autrichienne. Activités : amélioration du cadre pour le secteur privé ; exploiter le potentiel des entreprises autrichiennes.	Subventions, assistance technique, garanties, prises de participation.	Appui direct, institutions nationales et multilatérales de financement du développement, partenariats	Augmentation
<b>BAD, y compris le FAD (2013)</b>	Le développement du secteur privé est l'une des cinq priorités opérationnelles. D'autres priorités sont également en lien avec le développement du secteur privé (par exemple infrastructures et intégration régionale). Accent marqué sur la mobilisation.	Assistance technique, prêts, cautions, investissements	Soutien direct, financement mixte : aide au développement et ressources diverses.	Appui accru au secteur privé, surtout en matière de mobilisation.
<b>BASD (2008)</b>	Le secteur privé est l'un des cinq domaines prioritaires, et il est présent dans celui des partenariats. Les activités incluent : catalyser les financements privés ; bâtir un environnement propice (y compris en matière d'infrastructure et du secteur financier) ; et l'intégration régionale.	Financement direct, amélioration du crédit, cautions, assistance technique et instruments financiers innovants.	Appui direct Autres institutions de financement du développement Partenariats avec le secteur privé	Augmentation, l'objectif étant que les opérations du secteur privé représentent 50 % des activités d'ici 2020.

<b>Belgique (2014)</b>	Le secteur privé est l'axe central de la coopération au développement belge. Objectifs : améliorer l'environnement pour les entreprises, appuyer le développement local du secteur privé, faciliter les échanges et le commerce équitables.	Subventions, prêts, assistance technique, prises de participation, investissement, cofinancement.	Appui direct BIO (institution nationale de financement du développement), institutions multilatérales de financement du développement	Augmentation probable puisque le secteur privé est devenu le nouvel axe central.
<b>BID (2010, 2011)</b>	Favoriser le développement par le biais du secteur privé, tel est un des deux objectifs stratégiques. Activités : intégration régionale ; environnement propice (accès aux financements, aux infrastructures et aux institutions).	Assistance technique, subventions, garanties, prises de participation, autres instruments d'atténuation des risques.	Soutien direct Autres institutions de financement du développement	Augmentation potentielle, une expansion est prévue jusqu'en 2015.
<b>Canada (?)</b>	Le secteur privé joue un rôle déterminant dans un des cinq thèmes de la coopération canadienne : stimuler la croissance économique durable. Activités : bâtir les fondations économiques ; croissance des entreprises ; investir dans les personnes.	Imprécis	Imprécis	Imprécis
<b>Corée (2010)</b>	Les documents accessibles reconnaissent le rôle du secteur privé et la nécessité d'établir des partenariats pour les activités d'aide, mais il existe très peu d'information détaillée.	N/A	N/A	N/A
<b>Danemark (2012)</b>	Le secteur privé est inclus dans un des trois piliers : la croissance verte. Les activités spécifiques incluent la promotion d'un environnement propice ; la création d'opportunités pour les entreprises danoises et internationales ; et les investissements dans les pays en développement.	Subventions et financements innovants, garanties, instruments d'atténuation des risques.	Imprécis : au moins, soutien direct et partenariats	Imprécis
<b>Émirats arabes unis (?)</b>	Aucune stratégie n'a été trouvée. Le ministère du Développement et de la Coopération internationale a été créé en 2013.	N/A	N/A	N/A
<b>Espagne (2013)</b>	Le secteur privé est l'une des priorités, en particulier : créer un environnement propice; accès aux financements. Croissance inclusive. Emphase sur le secteur privé national.	Imprécis	Fonds dédiés Institutions nationales et multilatérales de financement du développement Secteur privé Coopération directe	Augmentation potentielle de l'appui au secteur privé

<b>États-Unis (2011)</b>	Le secteur privé est l'un des sept objectifs centraux en matière de développement. Les activités incluent : création d'un environnement propice ; mobilisation de financements privés ; programme de microentreprises centré sur les populations pauvres ; et partenariats avec le secteur privé.	Subventions, garanties, partenariats, autres, y compris des instruments innovants et non reliés à l'aide (sans plus de détails).	Institutions de financement du développement, ministères du gouvernement Appui direct Partenariats avec le secteur privé	Augmentation du soutien au secteur privé
<b>Finlande (2012)</b>	Le secteur privé est ciblé dans le cadre du deuxième des quatre piliers : une économie verte inclusive.	Subventions, prêts, instruments d'atténuation des risques, et possiblement autres.	Au moins appui direct et institutions nationales de financement du développement (Finnfund).	Potentiellement, une augmentation était prévue lors de l'introduction de la politique en 2012.
<b>France (2011)</b>	Le secteur privé joue un rôle important dans le premier des quatre piliers (croissance). Les activités peuvent être résumées comme suit : bâtir un environnement propice ; catalyser les investissements ; et faciliter le commerce.	Imprécis	Soutien direct, Institutions nationales de financement du développement, institutions multilatérales de financement du développement.	Imprécis, mais une hausse des investissements est prévue pour le secteur privé en Afrique.
<b>IDA (2013)</b>	Le développement du secteur privé est une priorité. Activités : création d'un environnement propice (plans d'entreprise conjoints avec un accent sur le développement du secteur privé) ; mobilisation de ressources privées ; catalyser des investissements favorisant la transformation.	Subventions et garanties	Soutien direct par l'agence d'aide, et cofinancements avec d'autres sources.	Augmentation potentielle, malgré un niveau de soutien déjà assez élevé (voir le chapitre 2).
<b>Koweït (?)</b>	Aucune stratégie n'a été trouvée	Prêts, garanties, subventions, assistance technique, prises de participation.	Direct	N/A
<b>Norvège (2011)</b>	Le secteur privé est l'un des domaines d'attention prioritaire. Éléments clé : soutien national aux entreprises à l'étranger ; mobilisation des ressources par le biais d'instruments d'atténuation des risques ; emphase sur les énergies renouvelables.	Subventions, prêts, garanties, assistance technique, voire d'autres.	Norfund (Institution de norvégienne de financement du développement) Institutions multilatérales de financement du développement Soutien direct	Augmentation, le gouvernement a prévu des fonds supplémentaires pour le secteur privé.

<b>Pays-Bas (2013)</b>	Le secteur privé est un des principaux partenaires du développement. Activités : création d'un environnement propice (cadre normatif, accès aux financements et à l'infrastructure). Emphase sur les entreprises nationales.	Non précisé ; au moins, assistance technique et autres subventions, prêts et financements et investissements innovants.	Coopération directe Fonds nationaux et institutions multilatérales de financement du développement Secteur privé	Soutien qui s'étend aux activités visant à édifier et mobiliser le secteur.
<b>Royaume-Uni (2014)</b>	Trois des cinq piliers ont trait directement au secteur privé : soutien à un environnement propice pour la croissance du secteur privé ; catalyser les flux de capital et de commerce dans les marchés frontière ; interagir avec les entreprises pour contribuer à ce que leurs investissements favorisent le développement. Emphase sur les entreprises nationales.	Prêts, prises de participation, investissements et subventions, assistance technique, partenariats.	Institutions de financement du développement : CDC, institution britannique de financement du développement, <i>Private Infrastructure Development Group</i> (PIDG), banques multilatérales de développement Secteur privé Coopération directe	Étendre les activités visant à édifier et mobiliser les financements. Il est prévu de multiplier les dépenses par deux d'ici 2015-2016
<b>Suède (2013)</b>	Le secteur privé n'occupe pas une place prééminente dans la politique d'aide. Certains commentaires généraux soulignent l'importance du rôle du secteur privé et la nécessité d'accroître l'accès aux marchés financiers, d'investir dans les infrastructures et de promouvoir l'intégration régionale.	N/A	N/A	N/A
<b>Suisse (?)</b>	Le secteur privé est concerné dans deux des cinq objectifs stratégiques. Les domaines de travail incluent : les services financiers ; la facilitation du commerce ; le financement des infrastructures.	N/A	N/A	N/A
<b>UE, dont BEI (2014)</b>	Stratégie dédiée. Éléments clé : appui au secteur privé ; intégration du développement du secteur privé dans les politiques de coopération au développement de l'UE ; et catalyser l'intervention du secteur privé dans le développement.	Divers instruments de mobilisation : cofinancement, garanties, assurance et autres.	Institutions de financement du développement, en premier lieu la BEI. Mécanismes dédiés. Coopération directe avec le secteur privé	Augmentation de l'appui au secteur privé.

\*Source : Les documents suivant ont été utilisés pour élaborer ce tableau :

BAD : [http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Policy-Documents/AfDB\\_Strategy\\_for\\_2013%E2%80%932022\\_-\\_At\\_the\\_Center\\_of\\_Africa%E2%80%99s\\_Transformation.pdf](http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Policy-Documents/AfDB_Strategy_for_2013%E2%80%932022_-_At_the_Center_of_Africa%E2%80%99s_Transformation.pdf)  
 Allemagne : [http://www.bmz.de/en/publications/type\\_of\\_publication/strategies/Strategiepapier325\\_06\\_2012.pdf](http://www.bmz.de/en/publications/type_of_publication/strategies/Strategiepapier325_06_2012.pdf),  
[http://www.bmz.de/en/publications/type\\_of\\_publication/strategies/Strategiepapier306\\_05\\_2011.pdf](http://www.bmz.de/en/publications/type_of_publication/strategies/Strategiepapier306_05_2011.pdf) et  
[http://www.bmz.de/en/publications/type\\_of\\_publication/strategies/Strategiepapier304\\_03\\_2011.pdf](http://www.bmz.de/en/publications/type_of_publication/strategies/Strategiepapier304_03_2011.pdf)

BASD : <http://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/32121/strategy2020-print.pdf>  
 Australie: <http://aid.dfat.gov.au/Publications/Documents/australian-aid-development-policy.pdf>  
 Autriche : [http://www.entwicklung.at/uploads/media/ThreeYearProgramme\\_13-15.pdf](http://www.entwicklung.at/uploads/media/ThreeYearProgramme_13-15.pdf)  
 Belgique : [http://diplomatie.belgium.be/fr/binaries/loi\\_cooperation\\_au\\_developpement\\_19\\_mars\\_2013\\_tcm313-221450.pdf](http://diplomatie.belgium.be/fr/binaries/loi_cooperation_au_developpement_19_mars_2013_tcm313-221450.pdf) et [http://diplomatie.belgium.be/fr/binaries/note\\_secteur\\_privé\\_tcm313-246773.pdf](http://diplomatie.belgium.be/fr/binaries/note_secteur_privé_tcm313-246773.pdf)  
 BID :  
<http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/2201/REPORT%20ON%20THE%20NINTH%20GENERAL%20INC>  
[REASE%20IN%20THE%20RESOURCES%20OF%20THE%20INTER-](http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/2064/PRIVATE%20SECTOR%20DEVELOPMENT%20%20STRA)  
[AMERICAN%20DEVELOPMENT%20BANK.pdf?sequence=1](http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/2064/PRIVATE%20SECTOR%20DEVELOPMENT%20%20STRA) et  
[TEGY%20%20FOSTERING%20DEVELOPMENT%20%20THROUGH%20THE%20PRIVATE%20SECTOR.pdf?sequ](http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/2064/PRIVATE%20SECTOR%20DEVELOPMENT%20%20STRA)  
[ence=1](http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/2064/PRIVATE%20SECTOR%20DEVELOPMENT%20%20STRA)  
 Canada : <http://www.international.gc.ca/development-developpement/priorities-priorites/segs-sced.aspx?lang=eng>  
 Corée du Sud : [http://www.odakorea.go.kr/eng\\_policy.StrategicPlan.do](http://www.odakorea.go.kr/eng_policy.StrategicPlan.do)  
 Danemark: [http://um.dk/en/~media/UM/English-](http://um.dk/en/~media/UM/English-site/Documents/Danida/Goals/Strategy/13287_DANIDA_strategiformidling_UK_web%20NY.jpg)  
[site/Documents/Danida/Goals/Strategy/13287\\_DANIDA\\_strategiformidling\\_UK\\_web%20NY.jpg](http://um.dk/en/~media/UM/English-site/Documents/Danida/Goals/Strategy/13287_DANIDA_strategiformidling_UK_web%20NY.jpg)  
 Espagne, l'information la plus détaillée provient du document stratégique plus ancien :  
[http://www.cooperacionespañola.es/sites/default/files/iv\\_plan\\_director\\_cooperacion\\_espanola.pdf](http://www.cooperacionespañola.es/sites/default/files/iv_plan_director_cooperacion_espanola.pdf) et  
[http://www.aecid.org.mx/documents/DES\\_CrecimEmpresaDEFINITIVO.PDF](http://www.aecid.org.mx/documents/DES_CrecimEmpresaDEFINITIVO.PDF)  
 États-Unis : [http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1870/USAID%20Policy%20Framework%202011-](http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1870/USAID%20Policy%20Framework%202011-2015.PDF)  
[2015.PDF](http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1870/USAID%20Policy%20Framework%202011-2015.PDF)  
 Finlande : [http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=97374&GUID={A708126D-F09D-4608-B420-](http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=97374&GUID={A708126D-F09D-4608-B420-C00E12E46385})  
[C00E12E46385}](http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=97374&GUID={A708126D-F09D-4608-B420-C00E12E46385})  
 France : [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/doc.Cadre\\_FR\\_2011-2.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/doc.Cadre_FR_2011-2.pdf)  
 IDA : <http://www.worldbank.org/ida/papers/ABCs/psd-2013.pdf>  
 Norvège : [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/utvikling/business\\_development\\_e899e.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/utvikling/business_development_e899e.pdf),  
[https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/private\\_sector/id2005622/](https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/private_sector/id2005622/) et [http://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/Strategy-](http://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/Strategy-for-Norwegian-support-of-private-sector-development-in-developing-countries/id420023/#sum)  
[for-Norwegian-support-of-private-sector-development-in-developing-countries/id420023/#sum](http://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/Strategy-for-Norwegian-support-of-private-sector-development-in-developing-countries/id420023/#sum)  
 Pays-Bas : [http://www.government.nl/files/documents-and-publications/reports/2013/04/30/a-world-to-gain/a-world-to-](http://www.government.nl/files/documents-and-publications/reports/2013/04/30/a-world-to-gain/a-world-to-gain-en-1.pdf)  
[gain-en-1.pdf](http://www.government.nl/files/documents-and-publications/reports/2013/04/30/a-world-to-gain/a-world-to-gain-en-1.pdf)  
 Royaume-Uni : [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/276859/Econ-](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/276859/Econ-development-strategic-framework.pdf)  
[development-strategic-framework.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/276859/Econ-development-strategic-framework.pdf)  
 Suède : <http://www.government.se/content/1/c6/24/28/99/5718b7f6.pdf>  
 Suisse : <https://www.eda.admin.ch/deza/en/home/sdc/strategy/strategic-objectives/sustainable-economic-growth.html>  
 Union européenne : [http://eur-lex.europa.eu/legal-](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A52014DC0263&qid=1400681732387&from=EN)  
[content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A52014DC0263&qid=1400681732387&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A52014DC0263&qid=1400681732387&from=EN)

### 1.2.1. Exemples de programmes d'appui au secteur privé

Dans le cadre de notre recherche, nous avons exploré l'existence de programmes dédiés d'appui au secteur privé, financés par les fonds de l'aide au développement. Nous avons axé notre recherche avant tout sur les donateurs bilatéraux et multilatéraux. Les institutions multilatérales de financement du développement n'ont pas fait l'objet d'une évaluation exhaustive car elles canalisent généralement des montants considérables d'aide et il serait par conséquent difficile d'évaluer dans quelle mesure les mécanismes utilisent les fonds alloués à l'aide.

Nous avons néanmoins inclus quelques programmes ou mécanismes qui recourent fréquemment aux fonds de l'aide. Les résultats sont synthétisés dans le tableau ci-dessous. Dans la section suivante, nous avons illustré la manière dont fonctionnent les différents instruments dans la pratique à partir d'exemples tirés de ces mécanismes (voir cadre 2).

Le nombre et la nature des programmes identifiés fournissent une preuve supplémentaire que **les institutions de financement du développement sont le principal vecteur utilisé par les donateurs afin d'acheminer l'aide au secteur privé**, plutôt que des mécanismes dédiés. C'est logique, puisque les institutions de financement du développement privilégient généralement ce thème et sont expertes en la matière. Par exemple, la France travaille avec Proparco, dont le mandat est d'appuyer le secteur privé dans le contexte du développement.

Cette vision est corroborée par le fait que certains des mécanismes dédiés inclus dans le tableau ci-dessous sont également gérés par des agences gouvernementales et des organismes autres que des agences d'aide (par exemple le fonds néerlandais *Good Growth Fund* et Finnpartnership). Les mécanismes de cofinancement de l'Union européenne s'appuient également sur un certain nombre d'institutions européennes de financement du développement afin que celles-ci identifient et gèrent leurs projets.

Leur valeur ajoutée est qu'ils regroupent différentes institutions de financement du développement et augmentent le nombre d'options disponibles pour acheminer l'aide de l'Union européenne. À l'exception des mécanismes de l'IFC et de la BEI, qui ont été inclus dans le tableau, le recours à des mécanismes dédiés où les fonds de l'aide sont combinés à d'autres ressources ne semble pas être la norme parmi les institutions de financement du développement.

Au moins cinq des 11 programmes **se centrent fortement sur la promotion des investissements des entreprises nationales**, ce qui correspond au contenu des politiques des donateurs examinées plus haut. Dans ces cas, l'accent est mis essentiellement sur l'édification de partenariats commerciaux.

Les mécanismes comprennent une ample gamme d'instruments, mais les plus communs sont les subventions et l'assistance technique. Loin de signifier que les donateurs n'utilisent pas d'autres formes d'appui, comme le démontreront les données fournies au chapitre 2, cela implique plutôt qu'il est probable que les institutions de financement du développement gèrent et mettent en œuvre des instruments plus spécialisés ou complexes. Les mécanismes de la BEI et de l'IFC énumérés à la fin du tableau soutiennent cette conclusion, puisque ce sont eux qui utilisent la gamme la plus diverse d'instruments visant à appuyer le secteur privé.

**Tableau 2. Programmes et mécanismes d'appui au secteur privé \***

Nom	Donneur(s)	Description	Type de soutien
<b>Dutch Good Growth Fund: Entreprises pour le développement</b>	Pays-Bas, Agence néerlandaise pour les entreprises	Investissements par des PME néerlandaises dans les marchés en développement et émergents. Financements pour des PME locales dans des pays en développement et financements aux exportations en lien avec le développement, de PME néerlandaises à destination de pays en développement.	Prêts
<b>Partnership for Growth (partenariat pour la croissance)</b>	Agence d'aide des États-Unis	Initiative de très grande ampleur. Le secteur privé n'est qu'une partie du travail entrepris.	
<b>Private Infrastructure Development Group (PIDG)</b>	Agences d'aide bilatérale : Australie, Royaume-Uni, Suisse, Irlande, Pays-Bas, Suède Institutions de financement du développement : IFC, KfW.	Mobilise l'investissement du secteur privé en vue d'aider les pays en développement à se doter d'infrastructures. Inclut huit entreprises: DevCo, Green Africa Power, GuarantCo, ICF-DP, InfraCo Africa, InfraCo Asia, Technical Assistance Facility et The Emerging Africa Infrastructure Fund.	Assistance technique, garanties, prêts, produits de financement structuré, PPP, subventions
<b>Comité des donateurs pour le développement de l'entreprise</b>	22 donateurs, y compris des institutions bilatérales et multilatérales de financement du développement.	Fondé en 1979, recherche et partage des connaissances sur le rôle du secteur privé dans le développement.	N/A

<b>develoPPP.de</b>	Allemagne, ministère de la Coopération au développement	Collaboration entre le secteur privé et la coopération officielle au développement.	Subventions en partenariat et assistance technique
<b>Business for development (B4D)</b>	Suède, agence d'aide	Vise à faire davantage intervenir les entreprises dans la lutte contre la pauvreté. Utilise de multiples approches allant des PPP à la passation de marchés, et couvre une ample gamme d'activités.	Subventions, prêts et garanties, qui peuvent être combinés avec des capitaux privés
<b>Finnpartnership</b>	Finlande, Finnfund (institution de financement du développement)	Aide les entreprises à trouver de nouveaux débouchés commerciaux et des partenaires dans les pays en développement. Aide également les exportations vers la Finlande.	Subventions et assistance technique
<b>Coopération pour des conditions-cadre pour le développement du secteur privé dans le Sud</b>	Norvège, agence d'aide	Édification et renforcement des institutions et des acteurs du secteur privé dans les pays en développement.	Assistance technique
<b>Application-Based Support for Private Sector Actors</b>	Norvège, agence d'aide	Axé surtout sur les entreprises commerciales recherchant un financement pour des études de faisabilité, les formations liées à l'établissement et la production-pilote, toujours en lien avec des projets d'investissement privé.	Subventions
<b>Micro-financement ACP-UE</b>	Institutions de l'UE, Secrétariat ACP	Mise au point de systèmes d'inclusion financière adaptés aux besoins des populations pauvres	Assistance technique, subventions
<b>Mécanismes de cofinancement de l'UE</b>	Institutions de l'UE	Utilisation de l'aide pour mobiliser d'autres sources de financement du développement. Inclut : la Facilité d'investissement dans le cadre de la politique de voisinage (FIPV), la Facilité d'investissement en Amérique latine (LAIF), la facilité d'investissement en Asie (AIF), la facilité d'investissement pour l'Asie centrale (IFCA), la Facilité d'investissement pour les Caraïbes (CIF), la Facilité d'investissement pour le Pacifique (IFP), le Fonds fiduciaire UE-Afrique pour les infrastructures.	Subventions, assistance technique
<b>Al-Invest IV</b>	Institutions de l'UE	Appui aux petites et moyennes entreprises (PME) en Amérique latine. Promotion des partages d'innovation, de connaissances et de relations économiques avec leurs homologues européens.	Subventions, assistance technique
<b>Fonds de cofinancement pour le climat</b>	IFC	Gère des fonds concessionnels pour des donateurs (aide) afin de catalyser l'investissement du secteur privé et des projets consultatifs.	Subventions, prêts, garanties, prises de participation, financement structurés. L'aide est utilisée pour assouplir certains financements ou pour fournir une assistance technique.

<b>Facilité d'investissement ACP</b>	Institutions de l'UE, BEI	Appuie des projets de promotion du développement du secteur privé et du secteur public marchand. Les priorités sont l'infrastructure et le secteur financier. Financée partiellement par des ressources provenant de l'aide au développement.	Subventions, prêts, garanties, prises de participation, financement structuré. L'aide est utilisée pour assouplir certaines formes de financement ou pour fournir une assistance technique.
--------------------------------------	---------------------------	---	---

\*Source : Asdi (2010), "Business for Development Programme for Sida's collaboration with business": [http://www.sida.se/contentassets/19d8e69786e049dbb402ab375c4c0470/business-for-development1\\_2886.pdf](http://www.sida.se/contentassets/19d8e69786e049dbb402ab375c4c0470/business-for-development1_2886.pdf) et Heinrich, Melina (2015), "Private sector partnerships to promote economic development", Note de synthèse sur le développement du secteur privé, The Donor Committee for Enterprise Development: [www.enterprise-development.org/download.ashx?id=1640](http://www.enterprise-development.org/download.ashx?id=1640). Se reporter également aux sites web des donateurs concernés.

### 1.3. Instruments utilisés par les donateurs à l'appui du secteur privé

Les fonds de l'aide peuvent être utilisés plusieurs manières différentes en relation avec le secteur privé. Le tableau ci-dessous résume les utilisations les plus communes de l'aide. Il fait la différence entre les formes « traditionnelles » de l'aide, à savoir les instruments qui historiquement ont représenté et continuent de représenter l'essentiel des projets d'aide au développement, et un certain nombre d'instruments alternatifs ou émergents. L'on identifie également dans le tableau quelques sous-types d'instruments qui peuvent être utilisés en fonction de la cible ou de l'objectif. Le cadre 2 utilise des projets choisis parmi les facilités énumérées dans la section précédente en vue d'illustrer le fonctionnement de différents instruments.

**Tableau 3. Utilisations de l'APD par rapport à d'autres formes de financement\***

Mécanisme	Description	Usage principal
<b>Utilisations traditionnelles</b>		
Dons - Mise en œuvre de projets - Passation de marchés	Dons ou subventions destinés à la mise en œuvre de projets par plusieurs acteurs différents. En lien avec le secteur privé, ils ont généralement trait aux activités visant à édifier. L'aide relative à la passation de marchés publics est la principale façon pour le secteur privé d'être impliqué dans l'exécution de l'aide (voir chapitre 2).	Édifier  Réaliser, mais peut-être aussi édifier
Assistance technique - Réforme institutionnelle	Dons ou subventions utilisés pour fournir une assistance technique spécialisée aux bénéficiaires de l'aide. Très commun dans le domaine de la gouvernance et des réformes institutionnelles ou législatives.	Édifier
Prêts concessionnels	Prêt souscrit auprès d'un bailleur de fonds à de meilleures conditions que celles du marché. Généralement proposé au secteur public du pays bénéficiaire.	Édifier
<b>Utilisations alternatives ou émergentes</b>		
Bonifications d'intérêts (prêts combinés)	Le don ou la subvention sont utilisés pour couvrir une partie du paiement des intérêts. Le promoteur du projet se voit ainsi octroyer un prêt bonifié avec un taux d'intérêt inférieur à celui du marché.	Mobiliser
Assistance technique - Conception de projets	Une assistance technique est fournie à une entreprise afin de renforcer la conception du projet et d'augmenter ses chances d'accéder à un financement. Une assistance technique peut également être utilisée après l'octroi d'un financement en vue d'augmenter les chances de réussite. Elle est souvent combinée à d'autres formes de financement.	Mobiliser
Garanties de prêts	Le don ou la subvention sont utilisés pour couvrir les pertes du prêteur en cas de défaillance de paiement, ce qui persuade le prêteur à accéder à financer le projet ou à le faire à de meilleures conditions.	Édifier Mobiliser
Financement structuré – tranche première perte	Les donneurs proposent des financements avec des priorités de remboursement inférieures à la dette émise par d'autres financeurs. En cas de défaillance de paiement, les donneurs absorberaient les pertes en premier lieu. Les prêts mezzanine sont une forme de financement structuré.	Mobiliser
Investissement de capitaux propres	Une contribution directe en capital est faite à une société de gestion de fonds de placement, généralement afin d'envoyer un signal à d'autres investisseurs ou afin de couvrir les premières pertes et d'attirer des capitaux supplémentaires.	Mobiliser

\***Source** : Elaboré par l'auteur sur la base du rapport final de la Commission européenne (2009), Groupe de travail sur l'additionnalité des dons dans le cadre des mécanismes de cofinancement, décembre 2009: [http://www.dev-practitioners.eu/fileadmin/Redaktion/GroupsFolders/Division\\_of\\_Labour/Loans\\_and\\_grants/WGBIending\\_FINAL\\_comp\\_lete\\_report\\_181209.pdf](http://www.dev-practitioners.eu/fileadmin/Redaktion/GroupsFolders/Division_of_Labour/Loans_and_grants/WGBIending_FINAL_comp_lete_report_181209.pdf)

**Les usages « traditionnels » de l'aide sont liés de manière prédominante aux activités visant à « édifier ».** Durant de nombreuses années, les donateurs ont essayé de soutenir le développement du secteur privé dans les pays en développement en aidant, par exemple, à la création d'un environnement propice, en augmentant l'accès aux financements, en construisant des infrastructures essentielles ou en renforçant les compétences. Dans la plupart des cas, les fonds utilisés pour appuyer ces objectifs étaient fournis sous la forme de dons ou de subventions à la mise en œuvre de projets, d'assistance technique ou de prêts concessionnels.

**Les usages « traditionnels » de l'aide sont également en rapport avec les activités visant à « réaliser ».** Les marchés publics reliés aux fonds provenant de l'aide, plutôt qu'un objectif en soi, sont la principale manière de faire intervenir le secteur privé dans l'exécution de cette aide. Compte tenu des sommes considérables provenant de l'aide qui sont canalisées vers le secteur privé au titre des marchés publics (voir chapitre 2), elles pourraient également être utilisées afin de stimuler ou « d'édifier » le secteur privé dans les pays en développement, par exemple en ciblant des entreprises de ces pays<sup>28</sup>.

**« Les usages alternatifs ou émergents » de l'aide en relation au secteur privé sont généralement liés aux activités visant à « mobiliser ».** Comme débattu dans la section précédente, un nombre significatif de donateurs examinés prévoit d'étendre le recours à ce type d'instruments. Chacun d'entre eux fonctionne de manière différente, mais ils ont tous pour objectif commun d'aider à mobiliser des ressources financières supplémentaires.

---

<sup>28</sup> Eurodad (2011) *How to spend it: Smart procurement for more effective aid*. Eurodad, septembre 2011.

### Cadre 3. Explication de certains des instruments communs à partir de projets réels

**Placements en actions :** Le *Dutch Good Growth Fund* envisage d'investir 15 millions d'euros auprès de GroFin Small and Growing Business (SGB), fonds de placement domicilié à l'Île Maurice. Le Fonds proposera des financements à long terme à des PME relativement petites, améliorant de la sorte l'accès aux financements pour neuf pays africains : le Kenya, l'Ouganda, la Tanzanie, le Rwanda, l'Afrique du Sud, la Zambie, le Ghana, le Nigéria et l'Égypte. Ce placement signifiera également qu'il sera plus facile pour le Fonds d'attirer d'autres investisseurs « responsables ». Le projet fait l'objet d'une surveillance afin de réduire au minimum le risque d'évasion fiscale<sup>29</sup>. Un placement similaire, bien que plus réduit (7,5 millions d'euros), est prévu auprès du *Aavishkaar Frontier Fund* (AFF), également domicilié à l'Île Maurice, et dont le profil est très semblable à celui de GroFin.<sup>30</sup>

**Prêts combinés :** L'IFC a combiné deux prêts concessionnels du *Clean Technology Fund* (pour 26,5 et 15 millions USD) avec certains de ses propres prêts (pour 81,8 et 71,5 millions USD) afin de financer deux projets à grande échelle d'énergie solaire mis en œuvre par Abengoa (Abengoa Kaxu et Abengoa Khi). Le résultat : deux prêts avec un taux d'intérêt moyen plus bas<sup>31</sup>.

**Assistance technique combinée à des ressources ne provenant pas de l'aide :** En 2013, la BEI a octroyé à Access Microfinance Holding AG, compagnie financière allemande spécialisée dans la microfinance, une subvention d'assistance technique de 3,8 millions d'euros, combinée à un placement en actions de 10,2 millions d'euros et à un prêt à long terme de 2,6 millions d'euros de ressources ne provenant pas de l'aide. La finalité du projet était d'améliorer l'accès des entreprises vocales aux financements, au Libéria, à Madagascar, au Nigéria, au Rwanda, en Tanzanie et en Zambie. L'appui de la BEI a permis de fournir un capital et des conseils pour l'extension des opérations et a servi à attirer des ressources d'autres investisseurs<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> Se reporter au document suivant :

<http://english.rvo.nl/sites/default/files/2015/01/DGGF%2020141124%20Grofin%20SGB%20Fund%20Eng.pdf>

<sup>30</sup> Se reporter au document suivant :

<http://english.rvo.nl/sites/default/files/2015/01/DGGF%2020150113%20AFF%20Eng.pdf>

<sup>31</sup> Se reporter au document suivant :

[http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/630e9780462e9d1c986eb99916182e35/IFC+BCF+South+Africa\\_Fact+Sheet.pdf?MOD=AJPERES](http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/630e9780462e9d1c986eb99916182e35/IFC+BCF+South+Africa_Fact+Sheet.pdf?MOD=AJPERES)

<sup>32</sup> Banque européenne d'investissement (2013), « Rapport annuel 2013 sur l'activité de la BEI en Afrique, dans les Caraïbes et le Pacifique ainsi que dans les pays territoires d'outre-mer », Banque européenne d'investissement : <http://www.eib.org/infocentre/publications/all/investment-facility-annual-report-2013.htm?lang=fr>

**Financement structuré :** En 2014, le fonds fiduciaire UE-Afrique pour les infrastructures, mécanisme de cofinancement de l'UE, a autorisé un don de 15 millions d'euros à utiliser comme tranche « première perte » dans le capital du *Global Climate Partnership Fund*, partenariat public-privé enregistré au Luxembourg, auquel participent de nombreuses institutions de financement du développement et entreprises privées. Le partenariat investit dans des projets concernant les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique en Afrique subsaharienne<sup>33</sup>.

**Garanties :** Comme indiqué dans le Cadre 1, l'Asdi a émis une garantie pour Global Commercial Micro-finance Consortium II B.V., un fonds de placement créé et administré par Deutsche Bank aux États-Unis. Ce fonds promeut les prêts à des institutions de micro-financement. La garantie de l'Asdi a permis d'attirer d'autres investisseurs en couvrant les pertes potentielles du fonds, tout réduisant ainsi le profil de risque de l'investissement.<sup>34</sup>

**Les dons comme outils de mobilisation des ressources :** Le Fonds "*Powering Agriculture: An Energy Grand Challenge for Development*" est un fonds d'encouragement soutenu par la Suède, les États-Unis, l'Allemagne et certaines entreprises privées en faveur de solutions innovantes d'approvisionnement énergétique fiable et propre pour le secteur agricole dans les pays en développement. Les fonds d'encouragement utilisent des primes (dons) afin de promouvoir la concurrence entre des acteurs du secteur privé qui recherchent des solutions à un problème donné<sup>35</sup>.

### 1.3.1. Comprendre le débat international sur les formes d'aide « alternatives et émergentes »

Les instruments sous-jacents utilisés pour mobiliser d'autres formes de financement (par exemple des prêts, des financements structurés ou des placements en actions) ne diffèrent pas des activités menées par les acteurs du secteur privé et les institutions de financement du développement avec des fonds ne provenant pas de l'aide. Comme avancé dans l'introduction, les différences qualitatives résident dans le fait que l'aide est utilisée afin d'éliminer les obstacles qui empêcheraient la mise en œuvre de leurs projets.

<sup>33</sup> Voir : <http://www.eu-africa-infrastructure-tf.net/activities/grants/renewable-energy-performance-platform.htm> et <http://gcpf.lu/>

<sup>34</sup> Voir : Asdi, "*Innovative Financing Collaboration with the private & public sector*": <http://sidapublications.citat.se/interface/stream/mabstream.asp?filetype=1&orderlistmainid=3484&printfileid=3484&filex=4987679136596>

<sup>35</sup> Voir : <http://www.poweringag.org/call-innovations>

Par exemple, l'aide peut être utilisée pour améliorer les conditions d'octroi d'un financement afin qu'il soit suffisamment rentable, ou bien afin d'absorber une partie des risques de manière à ce que d'autres acteurs soient disposés à apporter un financement ou à contribuer au projet.

L'une des raisons pour lesquelles l'idée d'utiliser les fonds de l'aide pour mobiliser d'autres formes de financement donne tellement lieu à controverse est qu'il s'agit de combiner l'aide à d'autres formes existantes de financement. Comme débattu plus haut, l'aide était traditionnellement utilisée comme une forme de don ou bien sous la forme de prêts à des conditions favorables, mais aujourd'hui elle est combinée à des formes de financement complexes et relevant spécifiquement du secteur privé. Ce qui crée des conflits à plusieurs niveaux.

**Au niveau des donateurs, il y a un conflit entre leur mandat et celui des institutions de financement du développement.** Par exemple, le principal mandat des agences d'aide est habituellement la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement, alors que les institutions de financement du développement peuvent couvrir de nombreux objectifs différents, et il leur est généralement demandé d'être autosuffisantes du point de vue financier.

En outre, la fourniture d'une assistance au développement est le cœur de métier des agences d'aide, qui ont de ce fait adapté leurs systèmes (identification, sélection, mise en œuvre des projets, reddition de comptes et suivi) afin de respecter les principes et obligations internationales tels que les engagements en matière d'efficacité du développement. En revanche, les institutions de financement du développement s'occupent généralement de sommes très réduites de fonds provenant de l'aide, et elles ont des mandats plus vastes, ce qui se traduit par des systèmes moins ciblés.

**Au niveau de la cible, le fait de travailler avec le secteur privé, en particulier lorsqu'il s'agit d'un appui direct, pourrait créer un conflit entre les principes et les attentes des différents acteurs.** Lorsque le secteur privé n'est pas en train de fournir des services mais cherche un appui afin de réaliser ou d'étendre ses activités, ses attentes peuvent entrer en conflit avec les normes des donateurs.

Par exemple, dans l'exécution des affaires qu'il mène et pour des raisons commerciales, le secteur privé est plutôt réticent à se soumettre au même niveau d'examen public que celui imposé aux acteurs publics qui mettent en œuvre des projets financés par l'aide. Ce qui peut être en opposition avec les normes de transparence et de reddition de comptes que les donateurs appliquent aux flux d'aide.

D'une manière ou d'une autre, ce sont les conflits qui surgissent à l'un de ces niveaux qui alimentent le débat en cours sur l'utilisation des fonds de l'aide pour mobiliser d'autres formes de financement. Ce débat est illustré par des questions telles que :

- Quels politiques, principes et normes devraient-ils être appliqués ? Il existe par exemple un conflit entre la transparence qui est généralement attendue concernant les flux d'aide et la discrétion des autres acteurs, en particulier du secteur privé.
- Si nous utilisons une dotation d'aide (essentiellement une subvention) dans le but de mobiliser un montant bien plus important de financement, comment pouvons-nous garantir que cette dotation n'est pas simplement en train de rendre un projet plus rentable ou de l'influencer de manière positive ? En même temps, comment pouvons-nous garantir que l'aide agisse réellement en tant que catalyseur et non pas en tant que substitut d'autres acteurs ou investisseurs ? Comment pouvons-nous assurer l'additionnalité<sup>36</sup> ?
- À quels résultats pouvons-nous nous attendre et comment pouvons-nous les attribuer ? Les montants de l'aide sont souvent infimes par rapport aux autres formes de financement.

<sup>36</sup> L'additionnalité peut se définir comme étant la valeur ajoutée de l'APD par rapport à d'autres sources de financement, en particulier celles qui sont disponibles sur le marché. À moins que les donateurs puissent prouver que les fonds relevant de l'APD sont nécessaires afin que a) le projet puisse avoir lieu et/ou b) l'impact du projet sur le développement augmente, alors ils sont simplement en train de supplanter d'autres acteurs qui pourraient apporter des financements et subventionner les investissements du secteur privé, et cela reviendrait à un avantage concurrentiel par rapport à d'autres entreprises. Pour davantage d'informations, se reporter à Pereira, Javier (à paraître), "*Literature review on the additionality of using ODA to leverage private investments*", UK Aid Network.

- Compte tenu de leurs différences en nature, comment pouvons-nous comparer et choisir entre un projet plus traditionnel d'aide et un projet conçu afin de mobiliser des fonds ? Sachant que les fonds de l'aide sont limités, il est important de choisir un projet ayant le plus grand impact sur le développement et qui porte au maximum le ratio valeur/coûts.

Le chapitre 3 explore de manière plus approfondie les répercussions pratiques de ce conflit entre les différents usages de l'aide.

## Chapitre 2 : Tendances de l'appui des donateurs au secteur privé

Le présent chapitre passe en revue l'appui des donateurs du secteur privé en suivant la typologie décrite par l'introduction. Les trois manières d'utiliser l'aide y sont abordées : édifier, mobiliser et réaliser. L'analyse se base sur une méthodologie qui a été conçue spécifiquement aux fins du présent rapport afin de fournir une vision complète des activités des donateurs ayant trait au secteur privé. Ceci permet de remettre les différents types d'appui en perspective et révèle quelques tendances intéressantes, ainsi que des lacunes en matière de données.

### 2.1. Édifier

L'édification du secteur privé dans les pays en développement a été parmi les objectifs des donateurs et des pays industrialisés depuis longtemps. L'aide peut contribuer à cet objectif de différentes manières : par la construction d'infrastructures cruciales, par la création de l'environnement politique ou normatif adéquat ou bien en stimulant directement des entreprises clés. La diversité des activités fait qu'il est difficile d'aboutir à une représentation exacte des montants d'aide allouée à l'édification du secteur privé.

À partir de la nature des projets d'aide et des canaux utilisés pour réaliser les projets, il est possible d'obtenir une mesure approximative du montant de l'aide allouée à l'édification du secteur privé, et de suivre son évolution au fil du temps. La méthodologie suivante a été mise au point par Development Initiatives (voir la section concernant la méthodologie) et adapté aux fins du présent rapport. Elle porte sur deux éléments distincts :

- **Appui fondamental** : il s'agit de l'aide qui vise directement l'édification du secteur privé dans les pays en développement. L'appui fondamental inclut les projets tels que l'appui direct aux entreprises, quel que soit leur secteur d'activité (par exemple l'assistance technique), ou bien les efforts déployés par les donateurs en vue de développer le secteur financier.

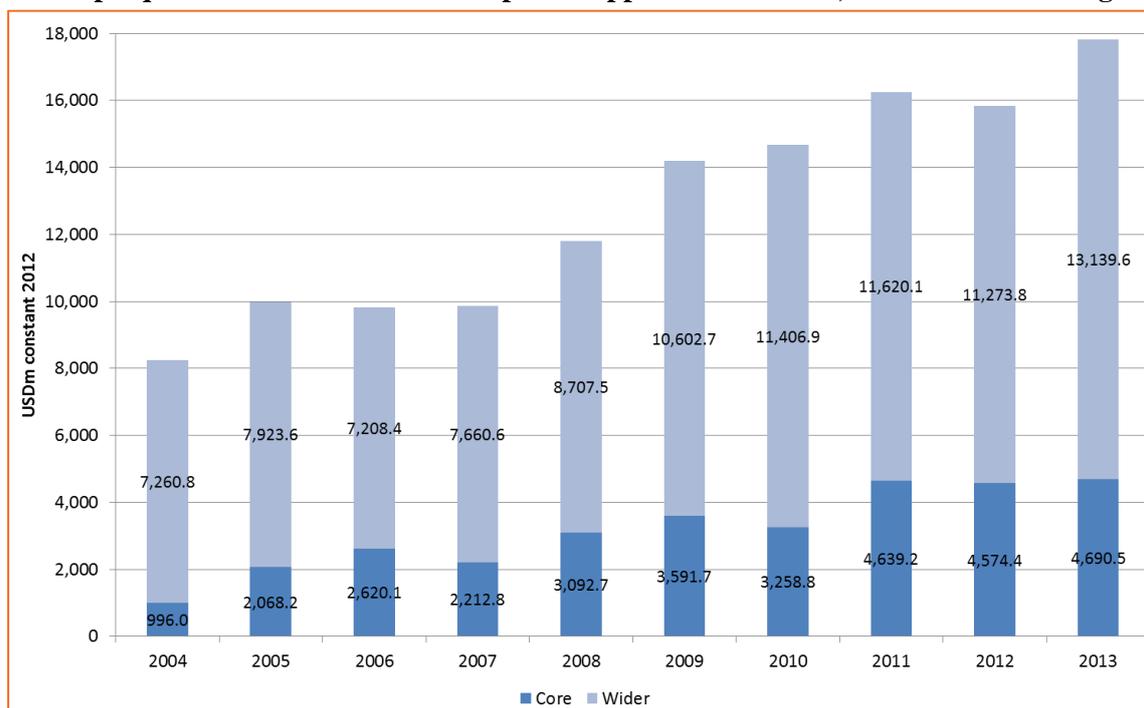
- **Appui élargi** : il s'agit de l'aide qui vise à renforcer l'environnement dans lequel le secteur privé opère, en améliorant le cadre normatif ou en créant des infrastructures. L'appui élargi inclut des projets qui ne ciblent pas nécessairement le secteur privé, mais qui peuvent apporter une contribution importante pour le développer. Des exemples spécifiques incluent des projets tels que la construction d'infrastructures pour améliorer l'accès aux marchés, ou bien des projets visant à faciliter le commerce international.

**L'appui fondamental au secteur privé a été de 4,8 milliards USD** en valeur nominale en 2013, soit 4,7 milliards en dollars américains constants 2012. Le graphique ci-dessous indique une expansion de l'appui fondamental au secteur privé, qui s'est pratiquement multiplié par cinq sur la période 2004-2010. En pourcentage des flux totaux d'APD, l'appui fondamental au secteur privé est passé d'environ 1 % en 2004 à 3 % en 2013.

**L'appui élargi au secteur privé a été de 13 milliards** en 2013, soit 13,1 milliards en valeur constante 2012. Le montant de l'aide allouée à cette forme indirecte d'appui au secteur privé a presque doublé entre 2004 et 2010. En pourcentage de l'APD, l'appui élargi au secteur privé est demeuré pratiquement constant, entre 7,5 % et 8 % sur cette même période.

L'examen conjoint de ces chiffres montre que les **donneurs ont doublé les montants de l'aide allouée à l'édification du secteur privé dans les pays en développement au cours des 10 dernières années**. L'aide destinée à l'édification du secteur privé a vu également son poids global dans les flux totaux de l'aide augmenter, passant de 8,5 % de tous les flux d'aide enregistrés par l'OCDE en 2004 à près de 10,7 % en 2013. Sur la base de l'analyse des politiques des donateurs effectuée au chapitre 1, l'on peut raisonnablement s'attendre à ce que les activités d'édification continuent de représenter une proportion croissante des flux d'aide dans les années à venir.

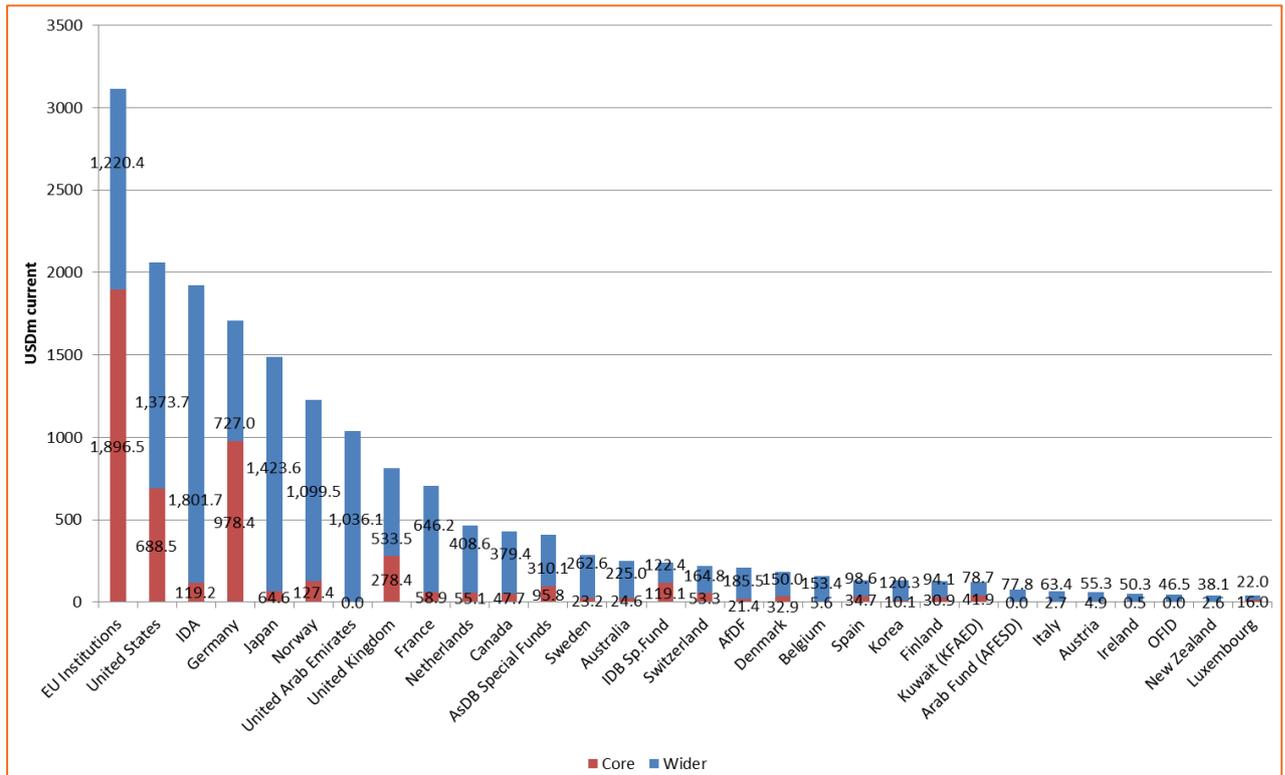
**Graphique 1. Édification du secteur privé : appui des donateurs, fondamental et élargi**



Source : élaboré par l'auteur à partir des informations figurant dans la base de données en ligne de l'OCDE

### *Principaux donateurs*

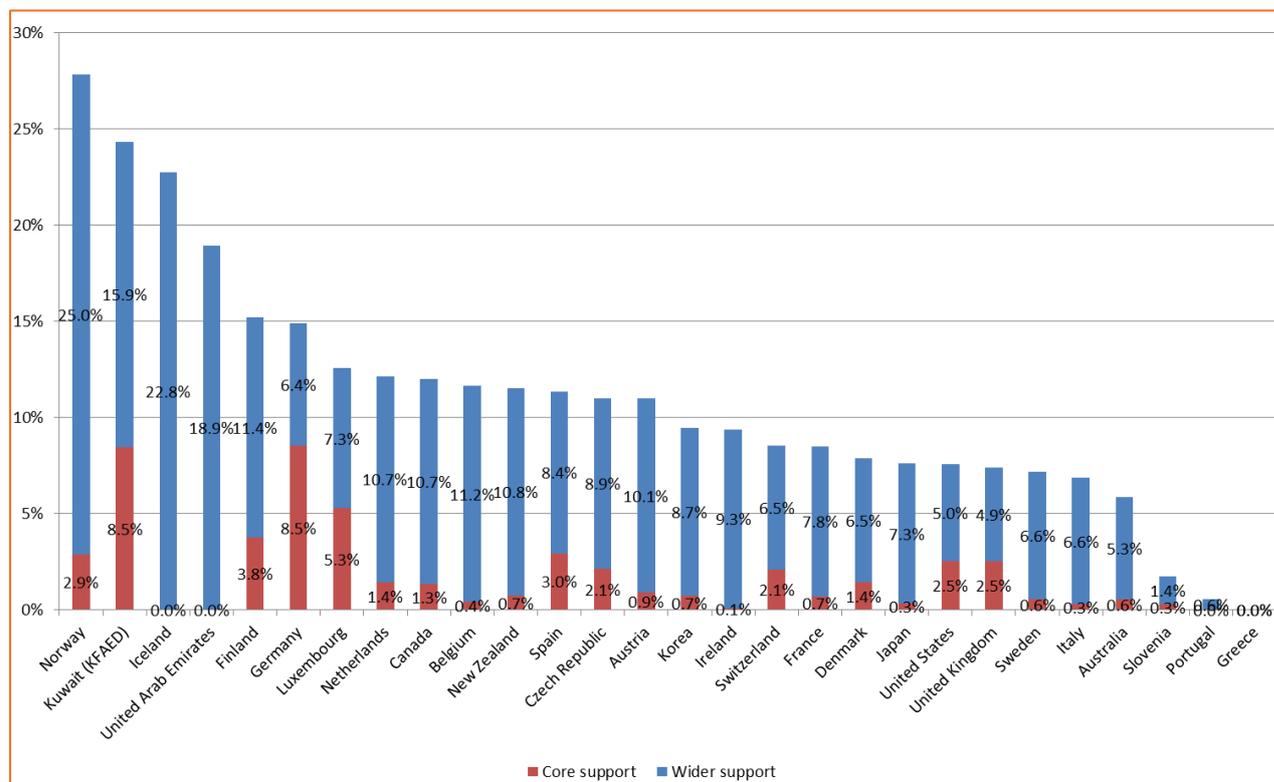
L'analyse de l'appui totale affecté aux activités d'édification du secteur privé est présentée dans le graphique ci-dessous. Il est basé sur les chiffres de l'aide allouée en 2013 et inclut tous les donateurs ayant consacré plus de 15 millions USD à des activités d'édification. On retrouve ici à la fois l'appui fondamental et élargi au secteur privé.

**Graphique 2. : Édification, total 2013**


Source : élaboré par l'auteur à partir des informations figurant dans la base de données en ligne de l'OCDE

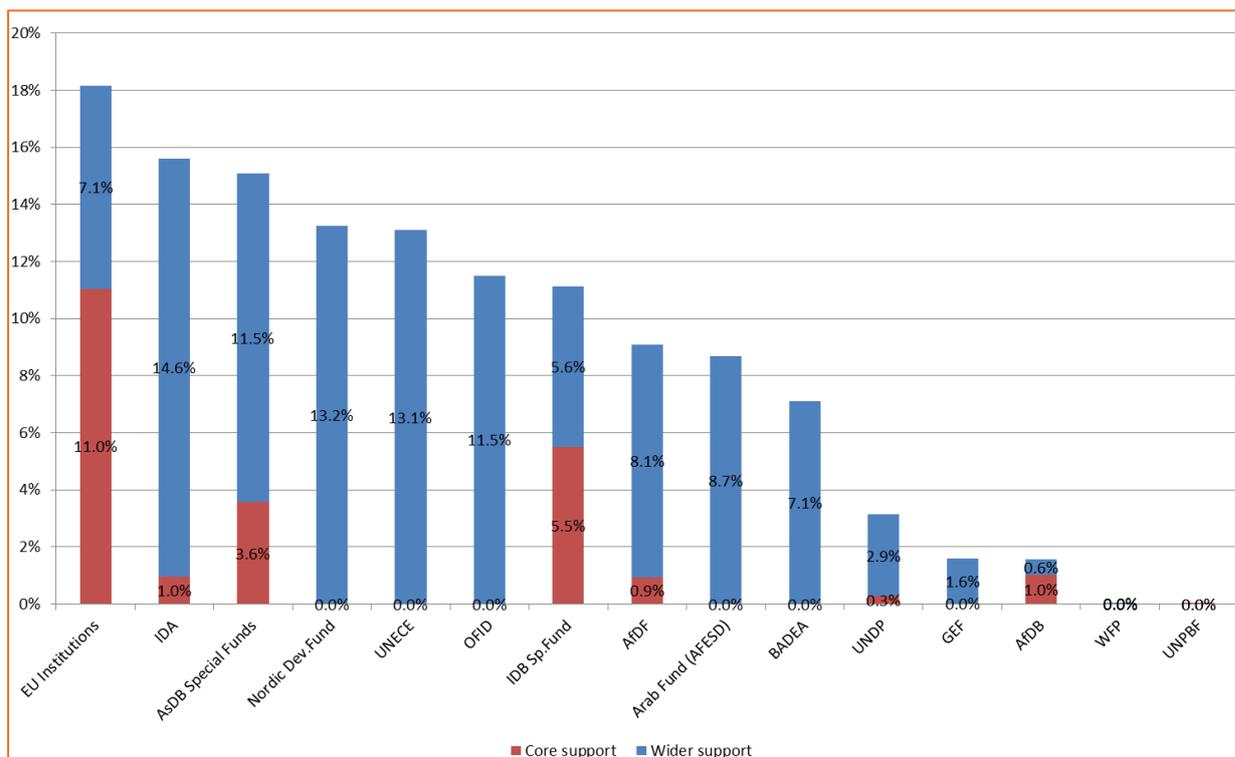
Ces chiffres mettent en exergue l'importance des institutions de l'UE en tant qu'acteur d'envergure en ce qui concerne l'appui au secteur privé dans les pays en développement. Cela confirme également l'importance du débat politique actuellement en cours à l'échelon européen au sujet du rôle du secteur privé. Les autres acteurs importants incluent les États-Unis, l'IDA, l'Allemagne, le Japon, la Norvège, le Royaume-Uni et la France. Le rôle des Émirats arabes unis mérite également d'être souligné.

L'analyse des dépenses des donneurs affectées à des activités d'édification en proportion de l'APD montre une image quelque peu différente, puisqu'elle ne prend pas en considération le volume global des budgets alloués à l'aide. En conséquence, elle n'est pas affectée par les différences significatives en volume entre les donneurs (voir les graphiques ci-dessous).

**Graphique 3. L'édification en % du budget APD des donateurs bilatéraux 2013**


Source : élaboré par l'auteur à partir des informations figurant dans la base de données en ligne de l'OCDE

Parmi les **donneurs bilatéraux**, il convient de mettre en exergue la part significative de l'aide allouée aux activités d'édification chez certains donateurs relativement récents : le Koweït et les Émirats arabes unis. La Norvège consacre près de 30 % de son APD à l'édification du secteur privé. La Finlande, l'Allemagne, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Canada sont également des acteurs importants. Le Japon, les États-Unis et le Royaume-Uni sont loin d'être parmi les premiers, mais comme expliqué plus haut, ils n'en demeurent pas moins des acteurs d'envergure en raison du volume important de leurs budgets d'aide.

**Graphique 4. L'édification en % du budget APD des donateurs multilatéraux 2013**


Source : élaboré par l'auteur à partir des informations figurant dans la base de données en ligne de l'OCDE

L'analyse du poids relatif des projets d'édification **entre les donateurs multilatéraux** confirme que les institutions de l'UE sont l'acteur multilatéral le plus important en ce qui concerne l'édification du secteur privé dans les pays en développement. L'IDA, la BASD, le Fonds nordique, la CEE-ONU, l'ODIF et la BID consacrent également une part importante de leurs ressources à l'édification du secteur privé.

Au vu de la diversité des activités d'aide visant l'édification du secteur privé dans les pays en développement, il est difficile d'établir une liste exhaustive de tous les programmes et initiatives.

*Les fonds d'aide destinés à l'édification et gérés par des institutions de financement du développement*

Une grande partie des chiffres concernant les donateurs évoqués dans la section précédente incluent l'aide gérée par des institutions de financement du développement. En vue de comprendre comment fonctionne l'aide à l'appui du secteur privé, il est important de ventiler ces données chiffrées.

Une **part considérable des activités bilatérales et multilatérales d'édification est gérée par des institutions de financement du développement**. Parmi les donateurs bilatéraux, les institutions nationales de financement du développement fournissent un montant significatif de l'appui fondamental et élargi au secteur privé combiné. En 2013, l'Italie a recouru aux institutions nationales de financement du développement pour fournir 58 % de son aide à des activités d'édification, suivie par l'Allemagne (56 %), l'Autriche (41 %) et le Royaume-Uni (29 %). La proportion est plus basse en Finlande (13 %), en Norvège (13 %) et en Corée (10 %).

Pour tous les autres donateurs bilatéraux, l'analyse de la base de données de l'OCDE montre qu'aucune aide à l'édification du secteur privé n'est gérée par les institutions nationales de financement du développement. Cependant, c'est là probablement le résultat des pratiques de présentation des rapports (affectation des fonds), puisqu'il est amplement démontré que les institutions nationales de financement du développement recourent aux fonds de l'aide. Par exemple, au-delà des politiques abordées au chapitre 1, la Suède inscrit sa contribution au Swedfund en tant qu'APD<sup>37</sup>, ce qui signifie qu'aucun projet financé par le Swedfund ne peut être enregistré comme tel pour éviter d'être comptabilisé deux fois. Les données du gouvernement belge suggèrent que les contributions principales à Bio-Invest, institution belge de financement du développement, sont également comptabilisées en tant qu'APD<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> OCDE (2014), « Suède » in « Coopération pour le développement 2014 : Mobiliser les ressources au service du développement durable », Publication de l'OCDE, pp. 399-402 :

<http://www.oecd.org/fr/cad/cooperation-pour-le-developpement-rapport-20747748.htm>

<sup>38</sup> Voir le document suivant avec une ventilation des chiffres de l'APD de la Belgique pour la période 2010-2013 : [http://diplomatie.belgium.be/fr/binaries/belgian\\_oda\\_apd\\_2010-2013\\_tcm313-196776.pdf](http://diplomatie.belgium.be/fr/binaries/belgian_oda_apd_2010-2013_tcm313-196776.pdf)

La même analyse a été effectuée pour les institutions de l'UE. Il en résulte que 64 % de l'aide totale allouée à l'édification du secteur privé est gérée par la BEI. D'autres institutions multilatérales n'ont pas été examinées parce qu'il s'agit par définition d'institutions de financement du développement (IDA, BAD, etc.) ou parce qu'elles ne dispensent pas des montants significatifs d'aide au secteur privé.

## 2.2. Mobiliser

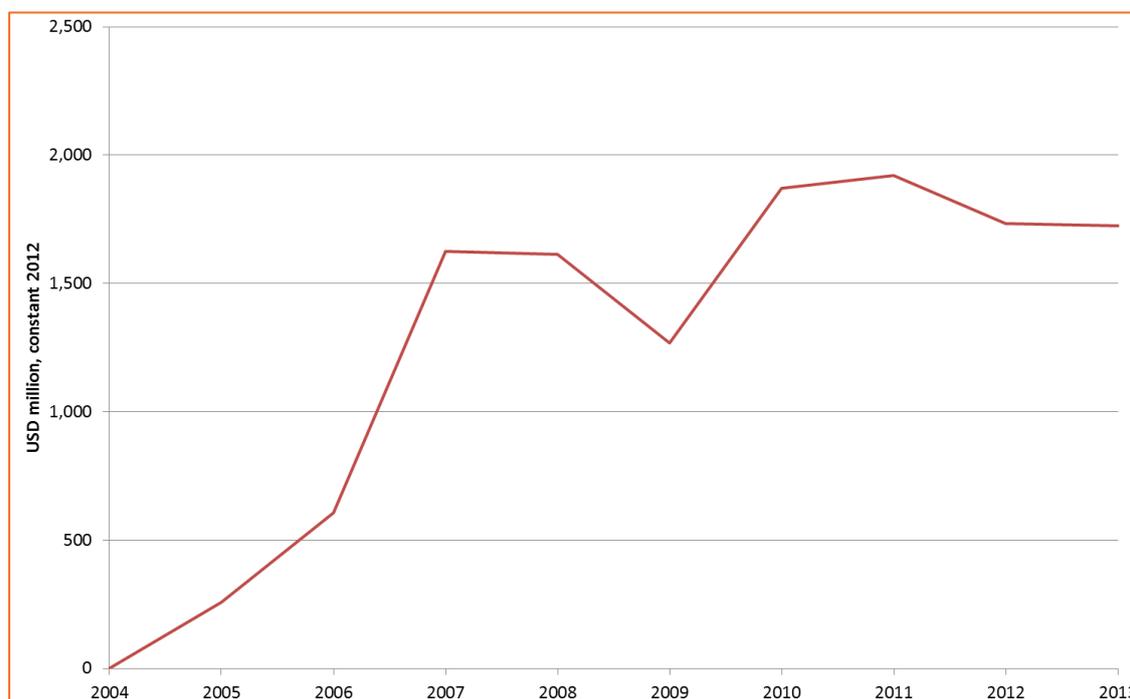
En 2013, les pays industrialisés ont affecté 1,8 milliards USD de leurs fonds d'aide à la mobilisation de financements privés. Il est intéressant de constater que l'analyse de cette tendance au cours des dix dernières années montre que l'aide consacrée à la mobilisation de financements privés a augmenté de manière exponentielle entre 2005 et 2007, mais n'a que très légèrement progressé depuis lors en valeur constante (voir le graphique 1). Ces chiffres ne comptabilisent pas le recours à l'assistance technique comme une forme de mobilisation de financements supplémentaires (se reporter à la section sur la méthodologie).

Dans certains cas, l'assistance technique peut représenter une part importante des fonds d'aide affectés à des fins de mobilisation de ressources. Par exemple, dans le Fonds fiduciaire de l'UE pour les infrastructures (FFI), l'assistance technique représente 24 % du total des décaissements<sup>39</sup>.

La tendance que ces chiffres dépeignent s'inscrit en contraste avec le fait que ce n'est que récemment que le débat politique a été lancé sur la mobilisation des ressources et la multiplication des politiques des donateurs à ce sujet. Dans la pratique, la discussion politique concernant la mobilisation des ressources ne s'est intégrée dans les discours sur le développement qu'après 2010. Ceci suggère que les donateurs n'ont commencé à élaborer ces politiques qu'à partir du moment où les montants d'aide « mobilisée » ont atteint une masse critique. Il est possible également que les donateurs aient commencé à prévoir une nouvelle expansion de ces fonds avant l'apparition de la crise mondiale, mais que les données n'aient à ce jour pas encore enregistré d'augmentation significative.

<sup>39</sup> Sur la base de l'analyse des données disponibles sur : <http://www.eu-africa-infrastructure-tf.net/>

**Graphique 5. APD allouée à des instruments de mobilisation**

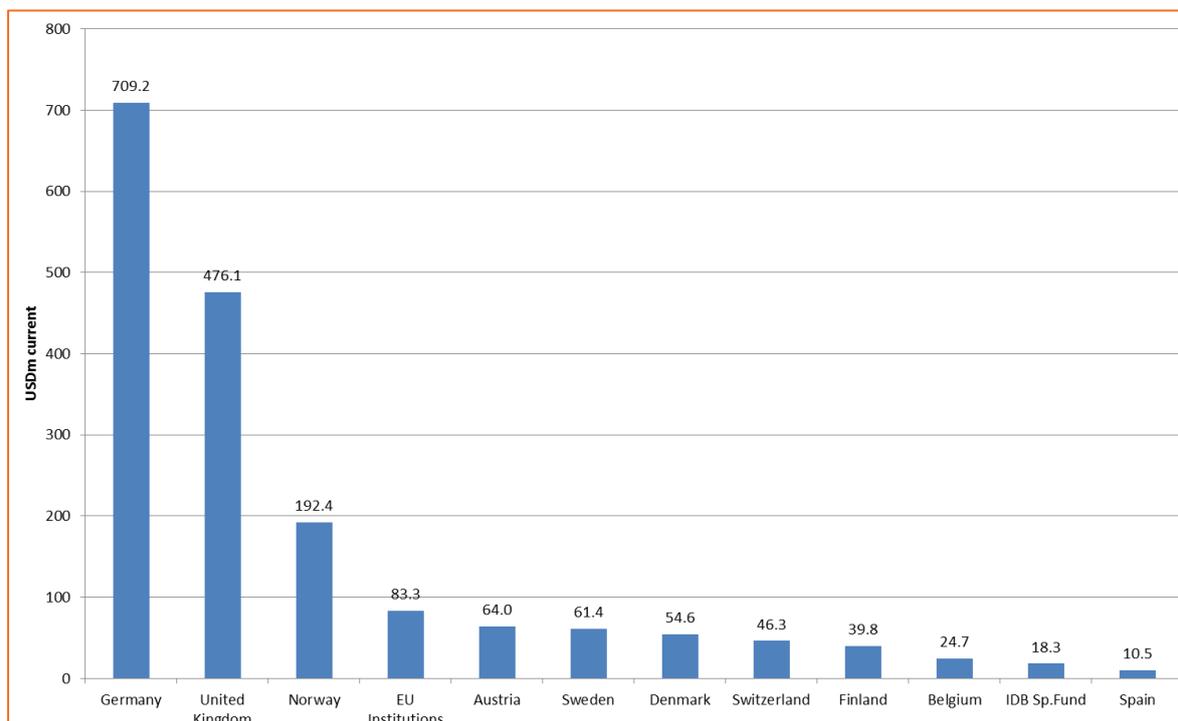


Source : élaboré par l'auteur à partir des informations figurant dans la base de données en ligne de l'OCDE

### *Principaux donneurs*

La ventilation par pays des données de 2013 sur la mobilisation montre que le recours à des instruments de mobilisation reste essentiellement une pratique européenne. L'Allemagne est de loin le premier pays à ce faire, avec 709 millions USD en 2013, suivie par le Royaume-Uni (475 millions USD), la Norvège (192 millions USD) et les institutions de l'UE (83 millions).

**Graphique 6. APD allouée à des projets de mobilisation en 2013**



Source : élaboré par l'auteur à partir des informations figurant dans la base de données en ligne de l'OCDE

Ici aussi les données doivent être prises comme une approximation. Non seulement l'assistance technique n'est-elle pas comptabilisée, mais aussi tous les donateurs ne se conforment pas pleinement aux lignes directrices en vigueur en matière de rapports. Par exemple, la Commission européenne a créé les mécanismes de cofinancement en vue d'aider à mobiliser des financements supplémentaires pour des projets tant publics que privés dans les pays en développement. Alors des incohérences apparaissent dans le signalement à l'OCDE des projets ayant reçu un appui dans le cadre de ces mécanismes, ou bien ces derniers finissent par se retrouver plusieurs fois dans les rapports, ce qui signifie que la méthodologie utilisée dans le présent rapport n'aura probablement pas pu tenir compte d'une partie de ces fonds.

### *Les fonds d'aide destinés à la mobilisation et gérés par des institutions de financement du développement*

Les institutions de financement du développement semblent également jouer un rôle dans la fourniture de l'aide consacrée à la mobilisation de financements privés. En 2013, la totalité de l'aide consacrée à la mobilisation fournie par le Royaume-Uni et par les institutions de l'UE a été gérée par des institutions de financement du développement : dans le cas du Royaume-Uni il s'agissait d'institutions nationales, et de la BEI en ce qui concerne l'UE. L'Allemagne a utilisé des institutions nationales de financement du développement pour gérer 70 % de son aide affectée à la mobilisation en 2013. La proportion est légèrement plus basse pour la Finlande et l'Autriche : 54 % and 33 % de leur aide, respectivement.

Dans tous les autres cas, le montant est dérisoire, mais comme expliqué dans la section sur l'édification, cela pourrait être dû aux pratiques de présentation des rapports, aggravées dans ce cas-ci par le fait que notre méthodologie ne comptabilise pas les flux d'assistance technique, et par les autres défis détaillés plus haut.

### **2.3. Réaliser**

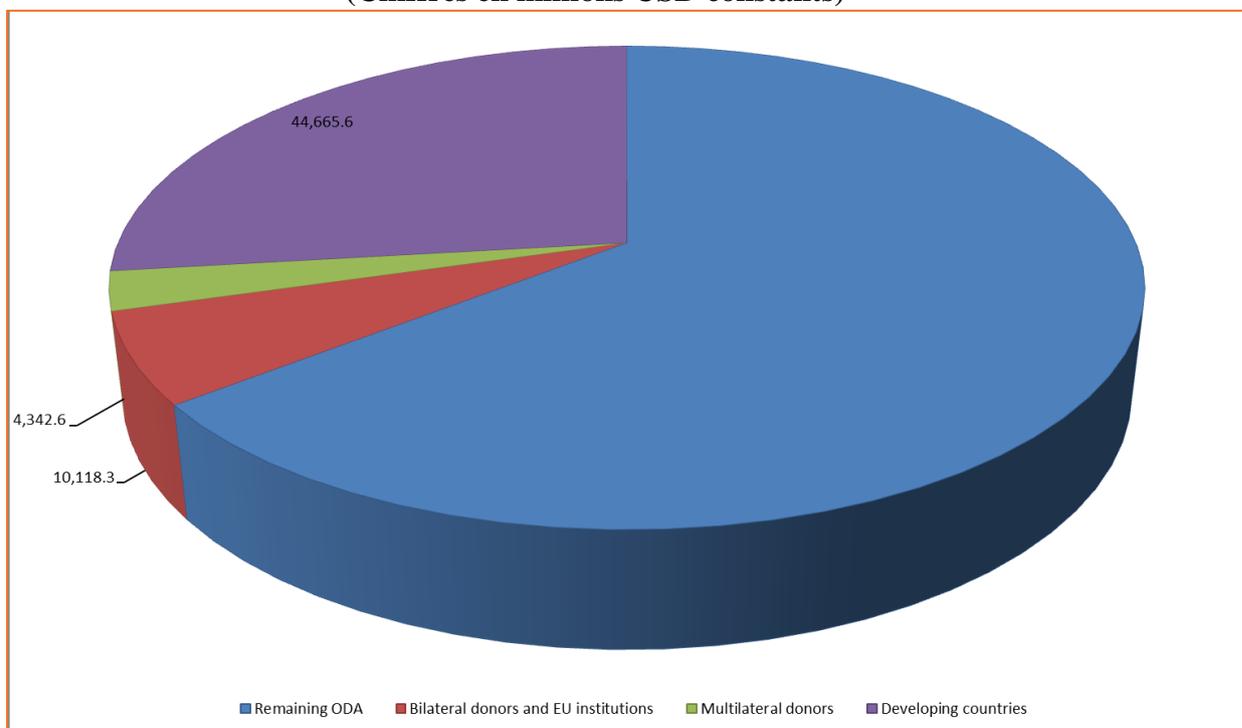
Les donateurs tout comme les pays en développement comptent, dans une grande mesure, sur les biens et les services fournis par le secteur privé pour mettre en œuvre les projets de développement. En 2013, plus de 59 milliards USD de tous les flux d'aide ont été dépensés en biens et services fournis par le secteur privé. Cette donnée semble confirmer l'argument avancé dans une précédente recherche concernant le potentiel des systèmes de marchés publics pour accroître l'impact de l'aide sur le développement et aider à édifier le secteur privé national<sup>40</sup>.

<sup>40</sup> Par exemple, voir : FENU (2013), "Procurement for Local Development. A Guide to Best Practice in Local Government", Fonds d'équipement des Nations Unies : <http://www.uncdf.org/en/node/2288> ; et Eurodad (2011), "How to spend it: Smart procurement for more effective aid", Eurodad, septembre 2011 : <http://eurodad.org/4639/>

À partir des données sur le volume des achats effectués par les donateurs, il résulte que les donateurs bilatéraux ont octroyé des marchés pour une valeur totale de 10,1 milliards USD en 2013. Si nous appliquions la même méthodologie à tous les donateurs, l'on atteindrait 14,5 milliards USD, dont environ 1,5 milliard USD provenant des institutions de l'UE.

La part du lion de l'aide dispensée par le biais du secteur privé va aux marchés publics des pays en développement. Sur la base des données recueillies par l'OCDE, les pays en développement ont consacré environ 45 milliards USD à l'achat de biens et de services (pour plus d'informations se reporter à la section sur la méthodologie).

**Graphique 7. APD affectée en 2013 à l'achat de biens et de services  
(Chiffres en millions USD constants)**



Source : élaboré par l'auteur à partir des informations figurant dans la base de données en ligne de l'OCDE

Le montant des achats peut sembler assez considérable, mais il convient de tenir compte du fait que les marchés publics sont utilisés pour tous types de choses, du papier et des crayons jusqu'aux outils spécialisés, en passant par les machines, le logement, la nourriture, le transport et les conseils techniques. D'une manière ou d'une autre, une part non négligeable de tout projet de développement ira probablement toujours au secteur privé

### *Principaux donneurs*

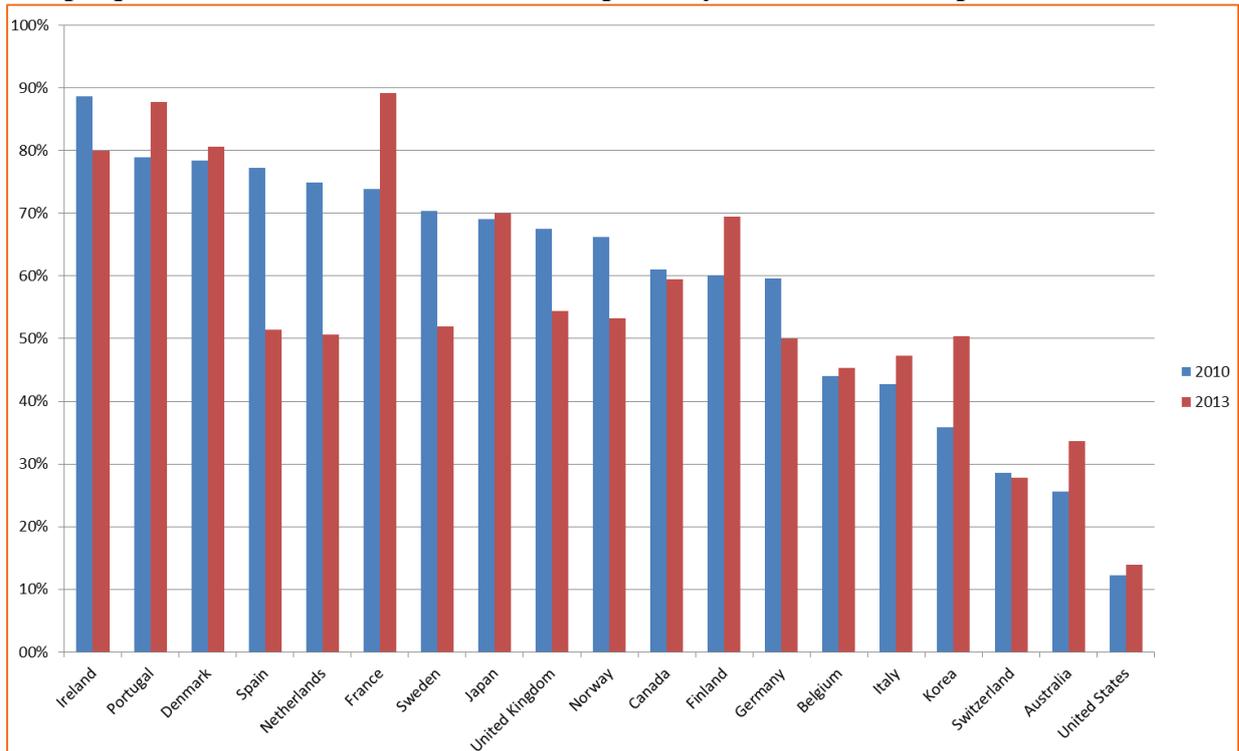
L'enquête de suivi de la Déclaration de Paris inclut des données sur les dotations des donneurs destinées au secteur public dans le pays prenant part à l'exercice, ainsi que sur la proportion transitant par les systèmes nationaux de passation de marchés publics. Ces données ont été consolidées et nous les présentons dans les graphiques ci-dessous

Les montants de l'aide allouée par les donneurs qui passent par les systèmes de marchés publics sont une donnée utile pour comprendre les efforts déployés par les donneurs en vue d'utiliser les systèmes des pays partenaires et ainsi les renforcer, en augmenter la concordance, en prévenir la fragmentation et en réduire les coûts de transaction.

Il est important de voir ces données comme une approximation. Comme nous l'avons expliqué de manière plus détaillée dans la section sur la méthodologie, les donneurs qui se centrent sur un nombre réduit de pays en développement pourraient ne pas avoir été bien saisis par les données. En outre, la différence du nombre total de pays participant à l'étude (46 en 2013 et 78 en 2010) implique que les données les plus anciennes sont les plus exactes, car elles regroupent un échantillon plus important de pays en développement et, par extension, de fonds alloués à l'aide. En vue de minimiser ce problème, nous n'avons inclus dans le graphique que les donneurs pour lesquels une aide au secteur public de plus de 100 millions USD a été rapportée.

Les données pour **les donateurs bilatéraux** indiquent des divergences prononcées en matière de rendement. Un nombre significatif de donateurs sont au-dessus du niveau de 60 % – même si ce nombre diminue en 2013, alors que des pays tels que les États-Unis, la Suisse et l’Australie font preuve d’un rendement désastreux. Si l’on se penche sur le rendement combiné, les données indiquent une chute importante dans l’utilisation des systèmes nationaux par les donateurs inclus dans le graphique : de 56 % en 2010 à 48 % en 2013. Bien qu’il soit difficile de déterminer l’impact de l’année pour le nombre plus réduit de pays, la différence significative suggère que les donateurs ne prennent plus tellement au sérieux leurs engagements en matière d’efficacité du développement.

Le graphique montre également qu’environ le même nombre de pays a augmenté, d’une part, et diminué, d’autre part, les montants qui transitent par le biais des systèmes de passation de marchés publics. Les différences entre 2010 et 2013 ne sont pas très marquées, à l’exception de certains cas. Malheureusement, en ce qui concerne l’Espagne, les Pays-Bas, la Suède, la Finlande, la Corée et le Portugal, il est impossible de savoir si ceci est le résultat de la sélection des pays. En revanche, l’augmentation du recours au système de marchés publics enregistrée par la France et la diminution enregistrée au Royaume-Uni et en Allemagne sont certainement plus significatives et théoriquement plus fiables.

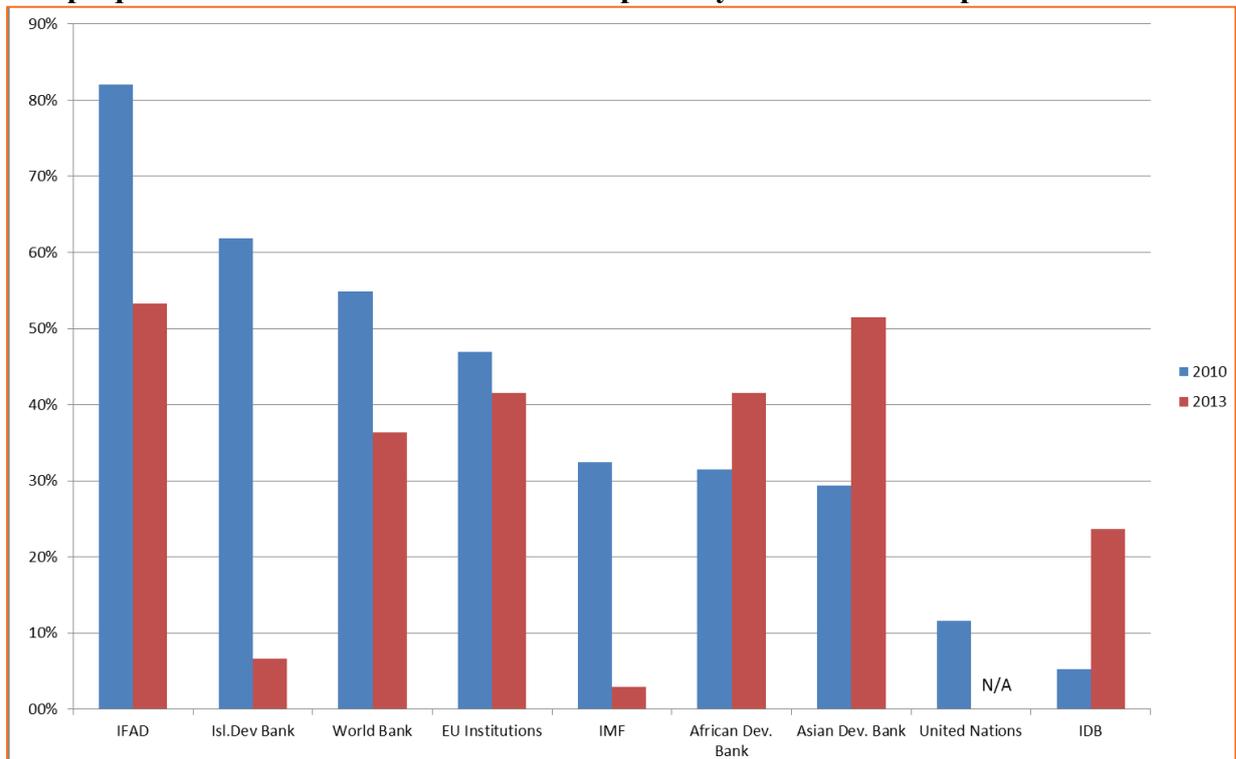
**Graphique 8. Part de l'aide bilatérale canalisée par les systèmes de marchés publics nationaux**


Source : élaboré par l'auteur à partir des informations figurant dans la base de données en ligne de l'OCDE

Pour les **donneurs multilatéraux**, les données sont encore plus difficiles à déchiffrer parce qu'elles montrent des différences prononcées entre les deux enquêtes. En moyenne, entre 2010 et 2013 le recours aux systèmes nationaux de marchés publics n'a pas beaucoup changé : 41 % et 38 % respectivement. Le rendement moyen pour les donneurs multilatéraux repris dans le graphique est sensiblement inférieur à celui des donneurs bilatéraux (voir ci-dessus).

Compte tenu que la Banque mondiale, la BAD et la BASD allouent toutes les trois plus d'un milliard USD au secteur gouvernemental, comme enregistré tant en 2010 qu'en 2013, il serait intéressant d'explorer les raisons d'une telle divergence significative dans les chiffres. Les données disponibles indiquent certainement des efforts considérables de la part de la BAD et de la BASD en vue d'augmenter le recours aux systèmes de marchés publics, mais il n'est pas déraisonnable d'essayer de déterminer, par exemple, si ceci est le résultat d'un changement dans les politiques ou dans les modalités concrètes.

**Graphique 9. Part de l'aide multilatérale canalisée par les systèmes de marchés publics nationaux**



Source : élaboré par l'auteur à partir des informations figurant dans la base de données en ligne de l'OCDE

#### 2.4. Que peuvent nous apprendre ces données ?

Avant de procéder à d'ultérieures analyses, il est important de rappeler que des chevauchements sont inévitables dans les données pour chacune des trois typologies d'aide examinées plus haut. En conséquence, il n'est pas possible d'additionner ces trois chiffres dans le but d'obtenir un résultat global.

Le **montant de l'aide affectée à des activités d'édification a sensiblement augmenté** au cours des 10 dernières années. Cette tendance va probablement se poursuivre à l'avenir.

Le montant de **l'aide affectée à la mobilisation d'autres sources de financement est relativement réduit**. L'aide utilisée à la mobilisation a connu une croissance exponentielle entre 2005 et 2007. Il faut toutefois prendre cela comme une approximation. Les différences dans les pratiques d'établissement des rapports font que les chiffres sont en fait assez élevés pour un certain nombre de pays, alors qu'ils sont très bas ou inexistant dans d'autres cas. La méthodologie ne comptabilise pas l'assistance technique en tant qu'instruments de mobilisation. Les difficultés à se forger une image exacte des flux de l'aide utilisée à des fins de mobilisation soulignent la **nécessité d'améliorer et de consolider les pratiques d'établissement des rapports**, afin de garantir un meilleur suivi et un meilleur contrôle à l'avenir.

Le **plus important flux d'aide vers le secteur privé a trait à la réalisation des projets d'aide au développement**. Les systèmes de marchés publics sont le mécanisme par le biais duquel l'aide est redistribuée et utilisée afin d'acquérir des biens et des services au secteur privé. De ce fait, il existe un fort **potentiel dans l'utilisation des marchés publics afin d'augmenter l'impact de l'aide sur le développement et d'aider à édifier le secteur privé national**. Il est surprenant, dès lors, de constater qu'à de rares exceptions près, ce domaine d'étude n'ait reçu que peu d'attention des cercles qui s'occupent du développement par rapport aux deux autres domaines.

## Chapitre 3 : Contraintes dans l'évaluation de l'efficacité de l'appui des donateurs au secteur privé

Le chapitre 1 finissait avec un nombre de questions au sujet du conflit entre les formes traditionnelles et les formes émergentes d'utilisation de l'aide à l'appui du secteur privé. L'on avançait qu'il s'agissait là essentiellement d'un choix entre la mobilisation et les autres manières d'utiliser l'aide. Le chapitre 3 va reprendre et approfondir ces questions ainsi qu'un nombre d'autres sujets identifiés tout au long du présent rapport. L'objectif n'est pas d'apporter une réponse à chacune de ces questions, mais de cerner les différences entre les diverses manières d'utiliser l'aide à l'appui du secteur privé, d'en évaluer le rendement et leur impact sur le développement. À cette fin, la première section se centre sur les principes de l'efficacité du développement. La deuxième section aborde certaines questions et thématiques plus amples, qui sont elles aussi pertinentes lors de l'évaluation de l'impact réel de l'aide. Le contenu du présent chapitre pourrait être synthétisé par les questions suivantes : en savons-nous assez sur les activités de mobilisation pour garantir leur impact positif sur le développement, et dans quels domaines une recherche supplémentaire peut-elle se révéler nécessaire ?

### 3.1. La mobilisation et les principes de l'efficacité de l'aide au développement

Au cours des 10 dernières années, la communauté du développement a consacré beaucoup de temps et d'énergie à envisager les manières de porter à son maximum l'impact de l'aide sur le développement. Ce processus a abouti sur les principes de l'efficacité de l'aide au développement, approuvé par les donateurs, les pays récipiendaires et d'autres pays en développement à Paris (2005), Accra (2008) et Busan (2011). Dans le contexte de l'aide au développement, les principes de l'efficacité du développement jouent un rôle clé à deux titres.

Tout d'abord, ces principes ont pour objectif de garantir que les projets financés par l'aide remplissent un certain nombre de conditions qui sont **essentielles pour porter à son maximum l'impact de l'aide** et le pérenniser. Après tout, ces principes se fondent sur les enseignements tirés par les acteurs du développement au fil des dernières décennies.

En deuxième lieu, les principes d'efficacité du développement constituent un cadre qui aide à **identifier les approches les plus à même de parvenir au meilleur résultat en matière de développement**. Les principes sont trop vastes pour pouvoir être appliqués à chaque projet à titre individuel, mais il est indéniable qu'ils sont utiles pour identifier les meilleures modalités et comparer les programmes<sup>41</sup>.

Un certain nombre de préoccupations ont toutefois été soulevées au sujet de la possibilité d'appliquer ces principes aux mesures d'appui au secteur privé, et en particulier aux projets de mobilisation. La section suivante aborde ces préoccupations pour certains des domaines les plus pertinents.

### 3.1.1. *Redevabilité mutuelle et transparence*

La redevabilité mutuelle signifie que « les donateurs et les partenaires sont responsables des résultats obtenus en matière de développement »<sup>42</sup>. Le programme pour l'efficacité de l'aide au développement indique par ailleurs clairement que ceux-ci sont non seulement redevables l'un devant l'autre, mais aussi devant leurs parlements et citoyens. La redevabilité mutuelle devrait agir en tant que catalyseur du soutien public aux politiques de développement et d'assistance. La transparence au sujet des flux de l'aide est un facteur habilitant pour la redevabilité mutuelle.

Il existe **d'importantes restrictions à la transparence des activités de mobilisation, lesquelles constituent un obstacle majeur pour la redevabilité mutuelle**. Le problème ne se pose pas au sujet de la transparence générale des donateurs, domaine dans lequel la performance semble être distribuée de manière aléatoire parmi les différents types de donateurs<sup>43</sup>, mais plutôt concernant le fait que l'aide affectée à des activités de mobilisation tend à faire intervenir des intermédiaires financiers<sup>44</sup>.

<sup>41</sup> Pour une illustration de la manière dont les principes de l'efficacité de l'aide au développement peuvent être utilisés en tant que cadre analytique, voir : Pereira, Javier et Carlos Villota (2012), "*Hitting the Target? Evaluating the Effectiveness of Results-based Approaches to Aid*", Eurodad, Brussels: <http://eurodad.org/1543793>

<sup>42</sup> Programme d'action d'Accra (2008). Voir : <http://mdtf.undp.org/document/download/1>

<sup>43</sup> Voir l'Indice de la transparence de l'aide : <http://ati.publishwhatyoufund.org/>

<sup>44</sup> Pour une analyse complémentaire à celle fournie ici, voir : Romero, Maria José (2014), "*A Private Affair: Shining a light on the shadowy institutions giving public support to private companies and taking over the development agenda*", Eurodad, Bruxelles : <http://www.eurodad.org/aprivateaffair>

**L'information relative aux opérations réalisées par des intermédiaires financiers est généralement perçue comme étant la propriété de l'intermédiaire, et n'est donc pas divulguée** par les donateurs. Par exemple, il n'est généralement pas possible pour un citoyen lambda de connaître les clients d'une banque locale qui reçoit un soutien d'une institution de financement du développement, même si l'institution peut, elle, accéder à cette information<sup>45</sup>.

À des fins commerciales ou financières, ce type d'information est généralement considéré comme étant sensible. Certains éléments portent à croire que de nombreuses **institutions de financement du développement ne disposent pas de beaucoup d'informations concernant les projets mis en œuvre par les intermédiaires financiers, et trouvent dès lors qu'il est difficile d'en faire le suivi**. Une évaluation menée par la BEI a conclu que des évaluations internes ne sont pas effectuées dans tous les cas, et que la qualité de certaines évaluations pourrait être améliorée<sup>46</sup>. Un examen externe de quatre institutions bilatérales de financement du développement a également montré que les évaluations indépendantes de leur rendement n'avaient lieu communément que dans deux de ces institutions<sup>47</sup>.

<sup>45</sup> Griffiths, Jesse, Matthew Martin, Javier Pereira et Tim Strawson (2014), "*Financing for development post-2015: Improving the contribution of private finance*", Division politique, Direction générale des politiques externes de l'Union, Parlement européen :

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/433848/EXPO-DEVE\\_ET\(2014\)433848\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/433848/EXPO-DEVE_ET(2014)433848_EN.pdf)

<sup>46</sup> Banque européenne d'investissement (2010), « Évaluation des opérations financées dans les pays voisins et partenaires entre 2000 et 2008 », Banque européenne d'investissement, Luxembourg :

<http://www.eib.org/infocentre/publications/all/evaluation-of-operations-financed-by-the-eib-in-neighbourhood-and-partnership-countries-between-2000-and-2008.htm>

<sup>47</sup> Gössinger Agnes, Werner Raza, Aljoscha Gütermann, Katharina Hammler et Nikolaus Schaefer (2011), "*Bilateral Development Finance institutions in Europe. A Comparative Analysis of DEG, CDC, FMO and Norfund with Recommendations for Development Policy*", Fondation autrichienne pour la recherche en matière de développement international, Vienne <http://www.oefse.at/en/publications/working-papers/detail-working-paper/publication/show/Publication/Bilateral-Development-Finance-Institutions-in-Europe/>

Sans information au sujet des projets et de leur performance, il est pratiquement impossible pour les communautés locales ou d'autres parties prenantes de forcer les acteurs du développement à être redevable de leurs actions. Les donateurs et les institutions de financement du développement, par exemple, ont mis sur pied des mécanismes de recours afin d'assurer la redevabilité, mais les parties prenantes affectées ne peuvent y accéder que si elles connaissent leur inclusion dans le projet.

### *3.1.2. Appropriation, alignement et harmonisation*

Ces trois concepts sont étroitement liés entre eux. L'appropriation concerne essentiellement l'importance de respecter et d'appuyer le droit des pays en développement à choisir leur propre voie de développement. Lorsque les pays en développement ont fait leur choix, les donateurs doivent aligner leur soutien sur ce choix et harmoniser leurs approches afin de ne pas surcharger les systèmes nationaux. Au-delà des plans nationaux, deux mécanismes doivent être en place afin que ces principes soient réalisés :

- **Une participation et une consultation effectives** des principales parties prenantes dans les pays en développement (gouvernement, parlement, OSC, collectivités locales, etc.) afin que celles-ci puissent s'assurer que l'appui des donateurs s'aligne sur leurs priorités.
- **Un mécanisme de coordination** qui permette aux donateurs de rationaliser leur soutien.

**Des 11 programmes d'appui par pays au secteur privé inclus au chapitre 1, seuls trois ont officialisé la participation et la consultation des pays bénéficiaires dans leur structure décisionnelle.** L'exemple le plus pertinent est celui de la facilité d'investissement pour le voisinage (FIV) de l'UE. La facilité de micro financement pour les pays ACP prévoit également la participation des pays bénéficiaires dans la mesure où elle est gérée par le secrétariat ACP. Le troisième programme est le Partenariat pour la croissance des États-Unis, lequel implique cependant une approche bien plus ample au développement dans laquelle le secteur privé n'est qu'une partie restreinte. Dans les autres cas, aucune participation n'est officiellement prévue ou bien l'information disponible ne nous a pas permis de la détecter.

À l'exception des facilités à multiples donateurs telles que le PIDG ou les facilités de cofinancement régional, au sein desquelles les donateurs doivent se parler les uns aux autres, rien ne vient signaler l'existence de systèmes officiels qui permettent aux donateurs de coordonner leur appui au moyen de programmes individuels. Comme indiqué dans le chapitre 1, les programmes d'appui dédiés au secteur privé sont relativement rares ; comment alors peut-on s'assurer qu'une consultation et une coordination effectives existent, en l'absence de facilités dédiées ?

Si l'on se penche de manière plus générale sur le soutien au secteur privé, **des groupes de coordination dans les pays, centrés sur le secteur privé, pourraient remplir les deux fonctions décrites ci-dessus, mais de tels groupes ne sont pas très communs.** De manière générale, les donateurs prennent part à différentes structures de coordination ou groupes de travail sectoriels au niveau national, lesquels contribuent à rendre l'aide plus efficace en permettant la participation des pays bénéficiaires et en garantissant une coordination entre les donateurs. La création de groupes consacrés spécifiquement au secteur privé pourrait aider à augmenter l'appropriation et l'alignement des activités d'appui au secteur privé dans les pays en développement. Il n'a pas été possible d'examiner la situation dans l'ensemble des pays en développement ; toutefois, des éléments indiquant l'existence de groupes de coordinations entre donateurs, à l'échelon du pays, sur le développement du secteur privé, n'ont été trouvés que dans 10 cas<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> Pour une information complémentaire, voir : <http://www.enterprise-development.org/page/country-psd>

### 3.1.3. Additionnalité

**Même si l'additionnalité n'est pas un principe d'efficacité du développement, elle doit tout de même être vue comme une condition nécessaire lorsque l'aide au développement est utilisée pour mobiliser d'autres sources de financement.** L'on peut définir de manière générale l'additionnalité comme étant les services et entrants uniques fournis par le recours aux fonds de l'APD, qui s'ajoutent à ceux provenant d'institutions marchandes ou d'institutions publiques<sup>49</sup>. L'additionnalité peut être ventilée en différentes composantes en fonction du domaine spécifique ou de l'aspect du projet qui est affecté. Dans le domaine du développement, on divise généralement l'additionnalité en deux composantes<sup>50</sup> :

- L'additionnalité financière : l'investissement privé aurait-il eu lieu de toute façon ?
- L'additionnalité en matière de développement : les investissements qui en résultent parviendront-ils à de meilleurs résultats en matière de développement ?

L'aide au développement est essentiellement une subvention. Si vous la combinez à d'autres sources de financement en vue de soutenir le secteur privé, comme c'est le cas de la plupart des mécanismes de cofinancement, vous devrez prouver que les fonds que vous utilisez 1) sont nécessaires afin de mobiliser d'autres formes de financement ; et 2) façonnent le projet d'une manière qui en accroît l'impact en matière de développement. Si ces conditions ne sont pas remplies, en particulier la première, alors l'aide est une simple subvention (visant à augmenter les rendements) allouée au secteur privé. En outre, des financements subventionnés mais qui ne sont pas nécessaires finissent par déplacer d'autres sources de financement et perturber le marché en donnant un avantage concurrentiel à un acteur spécifique.

<sup>49</sup> Adapté à partir de : Groupe indépendant d'évaluation (2008), « Évaluation indépendante des résultats obtenus par l'IFC dans le domaine du développement 2008. L'additionnalité à l'appui du développement du secteur privé », Banque mondiale, Washington : <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6576>

<sup>50</sup> Pour plus d'information voir : Pereira, Javier (à paraître), "Literature review on the additionality of using ODA to leverage private investments", UK Aid Network.

Un examen récent de l'additionnalité financière qui se centrait, sans s'y limiter, sur l'utilisation de l'aide pour mobiliser d'autres formes de financement, a conclu que **presque rien ne tend à prouver la capacité réelle des donateurs de mobiliser des financements supplémentaires, ni à indiquer quelles sont les meilleures approches à la mobilisation des fonds**<sup>51</sup>.

Par exemple, dans le cadre des mécanismes de cofinancement de l'UE mentionnés au chapitre 1, la Cour des Comptes européenne a estimé que seulement 50 % des projets étaient additionnels<sup>52</sup>. Elle indique en outre un certain nombre de limites méthodologiques, telles que l'absence de définitions et d'approches communes permettant d'estimer l'additionnalité, ce qui jette des doutes profonds concernant les données qui jusqu'à présent allaient dans le sens du programme de mobilisation des fonds.

Ceci a en outre d'importantes implications pour le concept lui-même de mobilisation, ainsi que pour l'estimation des fonds qui peuvent être levés de cette manière. Il est assez habituel que les donateurs présentent le recours à des instruments de mobilisation des fonds comme une recette miracle leur permettant de multiplier plusieurs fois les montants d'aide qu'ils ont apportée ; dans certains cas, jusqu'à 31 fois<sup>53</sup>. Comme débattu plus haut, ce principe même ne peut sembler pertinent que si les donateurs prouvent que la contribution de l'aide a été additionnelle, c'est-à-dire nécessaire pour que le projet puisse se réaliser. Or, même dans les cas où l'additionnalité peut être démontrée, la manière de mesurer le potentiel de mobilisation des fonds porte encore à controverse. Par exemple, il se peut que le même projet, s'il n'avait pas reçu d'aide, aurait pu recevoir une forme révisée de financement. Dans ce cas, que peut-on compter comme étant la contribution réelle de l'aide : l'ensemble du projet ou juste la différence entre ce qui a pu être réalisé avec l'aide et ce que le projet aurait réalisé sans elle ?

---

<sup>51</sup> Ibidem.

<sup>52</sup> Cour des Comptes européenne (2014), « L'efficacité des financements mixtes combinant des subventions octroyées au titre des facilités d'investissement régionales et des prêts accordés par des institutions financières en vue de soutenir les politiques extérieures de l'UE », Cours des Comptes européenne, Rapport spécial n° 16 : [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14\\_16/SR14\\_16\\_FR.pdf](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_16/SR14_16_FR.pdf)

<sup>53</sup> Jesse Griffiths et al. (2014), op. cit.

### 3.2. Questions sans réponse au sujet du programme visant le secteur privé

Si l'on adopte une optique plus vaste afin de regarder au-delà des quelques principes directeurs, un certain nombre de préoccupations additionnelles et de zones grises apparaissent. Elles ont trait aux motivations sous-jacentes et aux limites qui se posent lorsque l'on vise le secteur privé. Les donateurs, les pays bénéficiaires, la société civile et d'autres acteurs du développement devraient entamer un dialogue constructif afin de trouver une réponse à ces problèmes.

**Il faut que les donateurs tiennent compte des limites du secteur privé en matière de développement et veillent à ne négliger aucune région ou aucun pays dans le besoin.**

Tout d'abord, il existe une contradiction entre l'accent mis sur le secteur privé dans les politiques des donateurs et la réalité de certains pays en développement. Par exemple, l'on peut se demander quel rôle le secteur privé pourrait-il jouer dans des pays à faible revenu et si, compte tenu des besoins existants, utiliser l'aide pour soutenir le secteur privé est vraiment ce qui apporte la plus grande valeur ajoutée<sup>54</sup>. En outre, les données semblent indiquer que ces pays sont tout particulièrement vulnérables aux pratiques telles que l'évasion fiscale et l'évitement fiscal<sup>55</sup>. Dans ce contexte, comment pouvons-nous garantir que les investissements privés ne contourneront pas les systèmes fiscaux locaux et pourront véritablement porter à leur maximum leur contribution à l'économie locale ?

En deuxième lieu, des limites existent à ce que le financement privé peut réaliser. Les financements privés sont essentiellement dirigés vers des pays à revenu supérieur. En même temps, des problèmes y existent que seuls les financements publics peuvent résoudre, tels que la fourniture et la protection des biens publics. Il ne s'agit pas ici uniquement de changement climatique, d'éducation, de santé etc., mais aussi d'édifier les cadres réglementaires et les institutions qui sont nécessaires pour que le secteur privé puisse prospérer. Dans ce contexte, est-il logique que des pays donateurs tels que la Belgique centrent leur coopération au développement exclusivement sur le secteur privé (voir chapitre 1) ? Dans l'affirmative, comment peuvent-ils s'assurer qu'il n'y aura pas de graves faiblesses ?

<sup>54</sup> Ibidem.

<sup>55</sup> Jesse Griffiths (2014), op. cit.

**Les donateurs doivent expliquer de quelle manière l'emphase mise sur leurs entreprises nationales s'imbrique dans l'ensemble du programme de développement.**

Comme débattu au chapitre 1, les donateurs voient de manière croissante leurs propres entreprises comme des acteurs de développement, et cherchent à combiner la promotion de leurs intérêts économiques et les objectifs de développement. En d'autres termes, ils cherchent à obtenir un double dividende à partir des flux d'aide. Il faudrait recueillir davantage d'éléments avant de déterminer s'il s'agit là de la meilleure approche en vue de porter au maximum l'impact en matière de développement, au vu des montants réduits alloués à l'aide. L'on peut également se demander quel est le rôle des donateurs multilatéraux et des institutions de financement du développement dans ce contexte.

Dans ce débat, il est important que les donateurs soient honnêtes et évitent toute naïveté. Les politiques de développement ont toujours fait partie des politiques étrangères des pays donateurs. Mais la situation mondiale est en train de changer. L'on constate la montée en puissance d'un certain nombre de pays émergents, alors que les pays donateurs traditionnels, en particulier en Europe, perdent de leur prééminence à l'échelon mondial.

Il est crucial de **tomber d'accord sur un cadre susceptible d'être appliqué à tous les usages de l'aide, y compris destinés au secteur privé, et qui permette aux praticiens de comparer des approches différentes sur un pied d'égalité.** En dernière instance, l'aide concerne la réalité des populations, et tous les acteurs du développement devraient être redevables devant les populations. Si nous ne sommes pas en mesure de mesurer l'impact réel de l'aide allouée au secteur privé, et des projets de mobilisation des fonds en particulier, comment pouvons-nous garantir qu'elle représente le meilleur rapport qualité-prix ? Les principes d'efficacité de l'aide au développement peuvent fournir un tel cadre, mais il semblerait que les donateurs soient réticents à l'appliquer au secteur privé.

C'est là une question d'une importance cruciale. L'aide est une ressource rare et les donateurs doivent être capables de répondre à des questions telles que si le fait d'utiliser l'aide pour des instruments de mobilisation des fonds dans les pays en développement représente la manière la plus efficace et efficiente économiquement d'utiliser l'aide, comparée, par exemple, à la création de systèmes de marchés publics qui avantagent les pauvres, ou à l'investissement en matière de santé ou d'éducation.

## Conclusions (deuxième partie)

**Le secteur privé n'est pas un nouvel acteur du développement, mais son rôle sera probablement amené à croître en importance au cours des prochaines années.** Le présent rapport a passé en revue, dans son chapitre 1, les politiques en matière de développement d'un certain nombre de donateurs, et a montré que la plupart d'entre eux incluent le secteur privé dans leurs priorités en matière de développement et que plusieurs d'entre eux prévoient d'étendre le montant du soutien qu'ils lui accordent. Dans de nombreux cas, les donateurs incluent explicitement la **promotion des intérêts de leur secteur privé national en tant que priorité.**

En même temps, **les donateurs ne tiennent pas un discours cohérent concernant le rôle du secteur privé en matière de développement.** D'une part, il faudrait expliquer de quelle manière l'emphase sur les entreprises nationales s'inscrit dans le programme global en matière de développement, et d'autre part il existe une contradiction entre cette emphase sur le secteur privé dans les politiques des donateurs par rapport à la réalité de certains pays en développement. Par exemple, des inquiétudes existent quant au rôle que pourrait jouer le secteur privé dans des pays à revenu faible, et l'on peut également se demander si, compte tenu des besoins existants, l'utilisation de l'aide à l'appui du secteur privé est celle qui fournit la plus haute valeur ajoutée. En deuxième lieu, il existe des limites à ce que les financements privés peuvent parvenir à faire. Les financements privés sont alloués principalement à des pays à revenu élevé. Or, l'on y rencontre des problèmes que seuls les financements publics peuvent résoudre, tels que la fourniture et la protection de biens publics. Il ne s'agit pas ici uniquement de changement climatique, d'éducation, de santé etc., mais aussi d'édifier les cadres réglementaires et les institutions nécessaires pour que le secteur privé puisse prospérer.

**Les donateurs introduisent de nouvelles manières d'utiliser l'aide afin de mobiliser le secteur privé, et s'appuient sur les institutions de financement du développement pour canaliser les fonds de l'aide vers le secteur privé afin de le soutenir de manière significative. Ce qui pose un certain nombre de défis.** Il est souvent difficile de concilier les nouvelles formes d'appui au secteur privé avec le mandat les principes qui sont traditionnellement appliqués aux flux de l'aide au développement. L'un des problèmes est que le mandat des donateurs n'est pas nécessairement le même que celui des institutions de financement du développement, pour des raisons tant historiques que pratiques.

En outre, les institutions de financement du développement dispensent des montants limités d'aide par rapport à d'autres formes de financement. Le fait d'interagir directement avec des entreprises individuelles peut également donner lieu à des conflits entre les normes traditionnellement appliquées par les donateurs et les attentes du secteur privé (par exemple, l'absence de transparence concernant les décisions et la stratégie commerciale).

La meilleure illustration de ces défis apparaît lorsque l'on compare les résultats des instruments de mobilisation de fonds avec les engagements souscrits dans le cadre de l'efficacité de l'aide au développement. Ce sont là d'importants obstacles qui, pour l'essentiel, empêchent les donateurs de respecter les principes clés (tels que la redevabilité mutuelle, la transparence, l'appropriation, l'alignement, l'harmonisation ou l'additionnalité) lorsqu'ils utilisent l'aide pour mobiliser des investissements relevant du secteur privé à des fins de développement.

**De manière générale, l'information est insuffisante et des méthodologies consolidées font défaut, alors qu'elles permettraient de mesurer et de faire le suivi du rôle du secteur privé en matière de développement.** Le présent rapport vise à combler cette lacune en proposant une typologie des différentes manières avec lesquelles les donateurs interagissent avec le secteur privé (édification, mobilisation et réalisation) ainsi qu'une méthodologie permettant de les mesurer. Cependant, du fait d'importantes limites à la quantité de données actuellement disponibles, cette méthodologie ne peut que fournir qu'une approximation de ce qu'est la réalité.

La méthodologie utilisée dans le présent rapport nous permet d'identifier **certaines tendances importantes concernant l'appui des donateurs au secteur privé, ainsi que certains déficits importants en matière de données** :

- Les **montants d'aide alloués à des activités d'édification ont considérablement augmenté** au cours des 10 dernières années. Il est probable que cette tendance se poursuive à l'avenir.
- Les **montants d'aide utilisée afin de mobiliser d'autres sources de financement sont relativement faibles**. L'aide allouée aux activités de mobilisation de fonds a augmenté de manière exponentielle entre 2005 et 2007. Cette information doit être prise comme une approximation car les différences dans les pratiques de présentation des rapports rendent difficile la comparaison entre différents pays. La méthodologie ne comptabilise pas non plus l'assistance technique en tant qu'instruments de mobilisation de fonds.
- Le **principal flux d'aide allouée au secteur privé a trait à la réalisation des projets d'aide**. Les systèmes de marchés publics sont le mécanisme par le biais duquel l'aide est redistribuée et utilisée afin d'acquérir des biens et des services au secteur privé. En conséquence, **l'utilisation des systèmes de marchés publics présente un fort potentiel d'augmentation de l'impact de l'aide en matière de développement et de contribution au renforcement du secteur privé national**.

## RECOMMANDATIONS FINALES

Les recommandations suivantes sont adressées à l'ensemble de la communauté du développement car il s'agit de questions auxquelles les donateurs ou les pays ne peuvent pas répondre seuls ou individuellement, mais qui exigent une véritable approche à multiples parties prenantes :

### Sur les mécanismes de responsabilisation des entreprises

- Divers mécanismes ont déjà été mis en place en vue de réglementer, d'orienter et d'évaluer le comportement des entreprises. Il semble cependant **très difficile de les faire fonctionner dans la réalité**, en raison d'un manque criant d'engagement de la part des entreprises.
- **Il convient d'affirmer la redevabilité des entreprises** sur la base des normes internationales qui les concernent directement ou indirectement (par le biais des États).
- Avec l'intérêt croissant réveillé par le secteur privé en tant qu'acteur du développement, les instruments existants de responsabilisation des entreprises devraient être amenés à avoir une importance accrue. **Il faut que l'adhésion aux lignes directrices et aux principes internationalement reconnus** concernant le comportement des entreprises et les instruments de responsabilisation qui les concernent (à savoir le mécanisme de contrôle de l'OIT, la Déclaration de principes tripartite de l'OIT sur les entreprises multinationales et la politique sociale, les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, le Pacte mondial des Nations Unies et les Principes directeurs des Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme), **tout comme leur mise en œuvre, deviennent des conditions clés pour l'octroi d'un appui au secteur privé en matière de coopération au développement.**
- L'éligibilité devrait être subordonnée au respect de ces instruments, et un système de surveillance adéquat **devrait aboutir à la suspension du soutien financier lorsque des violations sont détectées.**
- Dans le cas spécifique des AET, ils doivent être **liés à l'octroi de soutien financier** aux entreprises privées en développement.
- L'intégration des approches fondées sur les droits doit être au cœur de tout processus de développement, en recourant à un paradigme inclusif et à multiples parties prenantes qui comporte **un dialogue social.**

## Sur la manière dont les donateurs utilisent l'aide pour faire intervenir le secteur privé dans le développement

- **Convenir d'un discours cohérent concernant le rôle du secteur privé en matière de développement afin de veiller à ce qu'aucune région ou qu'aucun pays ne soient négligés.** Ce discours doit tenir compte des aspects suivants :
  - Les limites du secteur privé : restrictions et complémentarité de l'utilisation de l'aide afin de soutenir le secteur public, par rapport aux besoins existants en matière de développement dans les différents pays, régions et groupes de revenus.
- **Élaborer et mettre en œuvre les outils nécessaires en vue de porter à son maximum l'impact sur le développement des flux de l'aide.** L'aide est une ressource rare et les donateurs doivent être capables de répondre à des questions telles que : est-ce que le fait d'utiliser l'aide pour des instruments de mobilisation des fonds dans les pays en développement représente une manière plus efficace et efficiente économiquement d'utiliser l'aide, comparé, par exemple, à la création de systèmes de marchés publics qui avantagent les pauvres, ou à l'investissement en matière de santé ou d'éducation ?  
En particulier :
  - Les donateurs devraient garantir l'additionnalité financière en établissant des indicateurs qui évaluent les besoins financiers ainsi que les coûts d'opportunité par rapport à d'autres préoccupations de développement, et en créant des critères d'admissibilité qui favorisent le secteur privé national et tiennent des dossiers de suivi de volume du secteur privé dans la prestation de résultats.
  - Compte tenu des problèmes dans la mesure de l'additionnalité, les donateurs doivent préciser les résultats de développement prévus et s'assurer que les investissements publics vers le secteur privé se transforment en moyens de subsistance durables, respect des droits du travail, création d'emplois de qualité, et amélioration des résultats sociaux et environnementaux.

- convenir d'un cadre mondial, forgé à partir des principes d'efficacité de l'aide au développement, susceptible d'être également appliqué à toutes les formes d'appui au secteur privé. Cela devrait notamment inclure l'alignement sur les priorités de développement des pays et une approche inclusive à l'engagement des citoyens (c'est à dire les OSC, les syndicats (par le dialogue social) et les communautés locales, en plus des acteurs du secteur privé). Ces principes doivent être compatibles avec l'appropriation démocratique et l'utilisation des systèmes nationaux, y compris les marchés publics.
- Améliorer les outils utilisés afin d'enregistrer et de faire le suivi du soutien des donateurs au secteur privé, en commençant par corriger les limites identifiées au long du présent rapport. Il conviendrait d'accorder une attention spéciale aux pratiques d'établissement des rapports concernant les modalités d'aide visant la mobilisation.
- **Aligner les ressources et les efforts internationaux visant à améliorer l'interaction des donateurs avec le secteur privé sur les domaines dans lesquels ils auront la plus grande probabilité d'apporter une contribution significative** à la réalisation des objectifs internationaux de développement. Compte tenu de l'importance **des systèmes de marchés publics** des pays donateurs autant que des pays en développement dans le contexte de l'octroi de l'aide, ainsi que du fait que leur impact dépasse largement ce domaine restreint, il semblerait raisonnable que la communauté du développement accorde davantage d'attention à cette sphère de travail :
  - Les ressources d'aide devraient principalement être utilisées pour réduire la pauvreté et les inégalités et pour atteindre les objectifs de développement. L'objectif de tout l'engagement du secteur privé dans le développement devrait être de produire des résultats de développement positifs et cela ne devrait pas être obscurci par la volonté de créer et augmenter ses profits.
  - Les donateurs devraient s'engager à délier complètement leur aide pour s'assurer que les ressources peuvent être utilisées plus efficacement et qu'elles puissent cibler des partenaires stratégiques dans le secteur privé.

## Annexe : Méthodologie (deuxième partie)

Toutes les données proviennent des bases de données du SNPC de l'OCDE pour la période 2004-2013. Tous les chiffres concernent les décaissements d'aide. Les déflateurs de l'OCDE ont été utilisés afin de transformer les données chiffrées actuelles en données constantes.

### Réalisation

Le recours au secteur privé dans l'octroi de l'aide a été estimé sur la base des données concernant les marchés publics. Cette estimation a deux composantes relatives aux dépenses permettant la réalisation de l'aide :

- **Passation de marchés par les donneurs bilatéraux.** Sur la base des chiffres figurant dans le rapport sur le déliement de l'aide du CAD de l'OCDE<sup>56</sup> ainsi que dans la base de données en ligne, les donneurs ont soumis à appel d'offre 8,7 % de toute l'aide octroyée durant la période 2007-2010.
- **Passation de marchés par les pays en développement.** Les données recueillies dans les enquêtes de suivi de la Déclaration de Paris de 2008 et 2011, ainsi que dans le Rapport d'étape 2014 du Partenariat mondial, incluent les montants de l'aide au secteur public dans les pays en développement qui ont été acheminés par le biais des systèmes de passation des marchés des pays en développement en 2010 et en 2013<sup>57</sup>.

<sup>56</sup> OCDE (2012), « Déliement de l'aide : rapport 2012 », OCDE CAD (2012)39 : [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC\(2012\)39&docLanguage=Fr](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC(2012)39&docLanguage=Fr)

<sup>57</sup> Voir la base de données en ligne OCDE SNPC ou bien OCDE (2008), « Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris : Rendre l'aide plus efficace d'ici 2010 », OCDE : <http://www.oecd.org/fr/cad/efficacite/enquete2008desuividelamiseenoeuvrede la declarationdeparis.htm> ; et OCDE (2012), « Enquête 2011 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris », OCDE : <http://www.oecd.org/fr/cad/efficacite/enquete2011desuividelamiseenoeuvrede la declarationdeparis.htm>. Voir aussi OCDE et PNUD (2014), « Vers une coopération pour le développement plus efficace. Rapport d'étape 2014 », Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement : [http://www.oecd-ilibrary.org/fr/development/vers-une-cooperation-pour-le-developpement-plus-efficace\\_9789264209572-fr](http://www.oecd-ilibrary.org/fr/development/vers-une-cooperation-pour-le-developpement-plus-efficace_9789264209572-fr)

Le pourcentage de l'aide au secteur public acheminée par les systèmes des marchés publics a fait l'objet d'une estimation puis une moyenne a été établie pour tous les pays. Les pays en développement qui ont pris part aux enquêtes ont indiqué qu'environ 41,5 % et 39 % de toute l'aide qu'ils reçoivent pour le secteur public a été acheminée par le biais de systèmes de marchés publics en 2010 et 2013 respectivement. Compte tenu de la différence dans le nombre de pays ayant pris part à chacune des enquêtes, nous avons utilisé la moyenne de ces deux pourcentages dans nos calculs (40,2 %).

En vue d'estimer le montant de l'aide que tous les pays en développement voient transiter par leurs systèmes de marchés publics nationaux, nous avons appliqué ce chiffre aux montants d'aide programmable par pays (APP) enregistrés dans la base de données SNPC de l'OCDE, montants qui sont la mesure la plus proche fournie par l'OCDE de « l'aide au secteur public ».

Les données sur l'utilisation du système national par les donateurs ont été obtenues en faisant l'addition pour chaque donneur des données fournies pour chacun des pays en développement figurant au rapport d'étape de 2014 et ayant pris part à l'enquête de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris de 2010. Seuls les donateurs ayant signalé plus de 100 millions USD d'aide au secteur public ont été repris dans les graphiques, afin d'avoir une exactitude maximale des données et de réduire au minimum les inexactitudes que pourrait introduire le choix des pays.

Par exemple, les donateurs qui se centrent sur un nombre réduit de pays pourraient ne pas voir un montant significatif de leur APD repris dans les données. À ceci s'ajoute la différence dans le nombre total de pays ayant pris part à l'enquête (46 en 2013 et 78 en 2010), ce qui rend les données de 2010 plus exactes dans la mesure où elles englobent un échantillon plus fourni de donateurs octroyant l'aide.

## Édification

Le présent rapport reproduit la méthodologie mise au point par Development Initiatives. Le texte ci-après est une adaptation de leur rapport<sup>58</sup>. L'APD pertinente pour le secteur privé est divisée en deux catégories, définies par et fondées sur les données du CAD de l'OCDE. L'APD fondamentale à l'appui du secteur privé correspond à l'APD qui vise à stimuler directement le développement du secteur privé ; l'APD élargie à l'appui du secteur privé correspond à l'APD qui vise à renforcer l'environnement opérationnel pour le secteur privé, par exemple en améliorant le climat pour les entreprises ou en développant des infrastructures. La finalité et les codes de voies d'acheminement inclus dans chaque mesure sont :

- **APD fondamentale à l'appui du secteur privé** : intermédiaires officiels du secteur financier (toutes les voies) ; intermédiaire informels ou semi officiels du secteur financier (toutes les voies) ; institutions monétaires (uniquement voies d'acheminement du secteur privé) ; agriculture (uniquement voies du secteur privé) ; foresterie (uniquement voies du secteur privé) ; pêche (uniquement voies du secteur privé) ; industrie (uniquement voies du secteur privé) ; ressources minérales et exploitation minière (uniquement voies du secteur privé) ; construction (uniquement voies du secteur privé) ; politiques et réglementation commerciales (uniquement voies du secteur privé) ; tourisme (uniquement voies du secteur privé).

<sup>58</sup> Development Initiatives (2015), « *Améliorer l'affectation de l'APD dans le cadre de l'après-2015. L'aide doit cibler en priorité les 20 % les plus pauvres dans les pays en développement* », Development Initiatives et UKAid : [http://www.un.org/en/ecosoc/newfuncnt/pdf15/un\\_improving\\_oda\\_allocation\\_for\\_post-2015\\_world.pdf](http://www.un.org/en/ecosoc/newfuncnt/pdf15/un_improving_oda_allocation_for_post-2015_world.pdf)

- **APD élargie à l'appui du secteur privé** : énergie (uniquement voies du secteur privé) ; politique financière et gestion administrative (toutes les voies) ; éducation/formation dans le domaine des services bancaires ou financiers (toutes les voies) ; institutions monétaires (toutes les autres voies, à l'exception des voies du secteur privé qui relèvent de l'APD fondamentale à l'appui du secteur privé) ; agriculture (toutes les autres voies) ; foresterie (toutes les autres voies) ; pêche (toutes les autres voies) ; industrie (toutes les autres voies) ; ressources minérales et exploitation minière (toutes les autres voies) ; construction (toutes les autres voies) ; politiques et réglementation commerciales (toutes les autres voies) ; tourisme (toutes les autres voies).

### *Mobilisation*

La méthodologie est fondée sur le type de financement que les donateurs ont indiqué à l'OCDE (voir méthodologie) et doit être vue comme une estimation. Ces types de financement incluent des bonifications d'intérêt des prêts au secteur privé, des subventions directes aux acteurs du secteur privé, des placements en actions (généralement des prises de participation dans des fonds de placement ou, moins fréquemment, dans des entreprises qui peuvent aider à attirer d'autres investisseurs) et d'autres subventions en rapport avec les crédits à l'exportation, même si les montants dans ce dernier cas sont moindres. L'assistance technique n'est pas ici reprise en tant que forme de cofinancement. Le défi vient du fait que l'assistance technique est fournie à des fins multiples et non pas uniquement à des fins de mobilisation de ressources, puisqu'elle est souvent combinée à d'autres types de dons. La base de données de l'OCDE n'a tout simplement pas un niveau de détail suffisant pour permettre de distinguer entre les différents objectifs.

Nous avons utilisé le code correspondant au « type de financement » de la base de données du SNPC de l'OCDE. Nous avons tenu compte en particulier des codes énumérés ci-dessous. Pour les raisons expliquées dans le cadre 1, les PPP n'ont pas été inclus car ils ne peuvent pas être systématiquement considérés comme des outils de mobilisation de fonds.

Tous les flux d'APD relevaient des codes ci-après énumérés. Dans le but d'affiner la méthodologie, tous les projets de l'ensemble de données concernant l'année 2013 ont fait l'objet d'un examen afin de déterminer quels canaux d'acheminement devaient être pris en considération (voir les « commentaires » dans le tableau ci-dessous).

**Table 4. Codes des « types de financement » de l'OCDE\***

Code	Définition	Catégorie	Conditions	Commentaires
<b>111</b>	Subventions aux investisseurs privés nationaux	Dons	Toutes les voies de financement	
<b>210</b>	Bonification d'intérêt dans un financement mixte	Bonification d'intérêt	Toutes les voies de financement	Le secteur privé a soit été utilisé comme voie de financement, soit il était la cible du financement canalisé par un intermédiaire (institution de financement du développement)
<b>211</b>	Bonification d'intérêt octroyée aux exportateurs nationaux	Bonification d'intérêt	Toutes les voies de financement	
<b>451</b>	Crédits à l'exportation garantis du secteur non bancaire	Crédits à l'exportation	Toutes les voies de financement	Aucun exemple trouvé, mais si le flux respecte la définition de l'APD, il y a conditionnalité et cela implique une subvention
<b>452</b>	Fractions non garanties des crédits à l'exportation garantis du secteur bancaire	Crédits à l'exportation	Toutes les voies de financement	Idem
<b>453</b>	Crédits à l'exportation du secteur bancaire	Crédits à l'exportation	Toutes les voies de financement	Idem
<b>510</b>	Acquisition de prises de participation dans une coentreprise avec le pays bénéficiaire	Prises de participation	Toutes les voies de financement	Le secteur privé a soit été utilisé comme voie de financement, soit il était la cible du financement canalisé par un intermédiaire (institution de financement du développement)
<b>511</b>	Acquisition de prises de participation en dehors des coentreprises avec les pays en développement	Prises de participation	Toutes les voies de financement	Idem
<b>512</b>	Autre acquisition de prises de participation	Prises de participation	Toutes les voies de financement	Idem

\*Source : Codes des « types de financement » de l'OCDE, lignes directrices du SNPC.



**CSO**Partnership   
for **Development Effectiveness**



## NOTES



**CSOPartnership**   
for **Development Effectiveness**



## NOTES



**CSO**Partnership   
for Development Effectiveness



## LA RESPONSABILISATION DES ENTREPRISES **POUR** LE DÉVELOPPEMENT

Cartographie des mécanismes de responsabilité des entreprises et des interactions des donateurs avec le secteur privé dans le domaine du développement  
Avec le soutien du POED en coopération avec CSI-RSCD et EURODAD

Avril 2015

Lien permanent : <http://www.ituc-csi.org/la-responsabilisation-des?lang=fr>