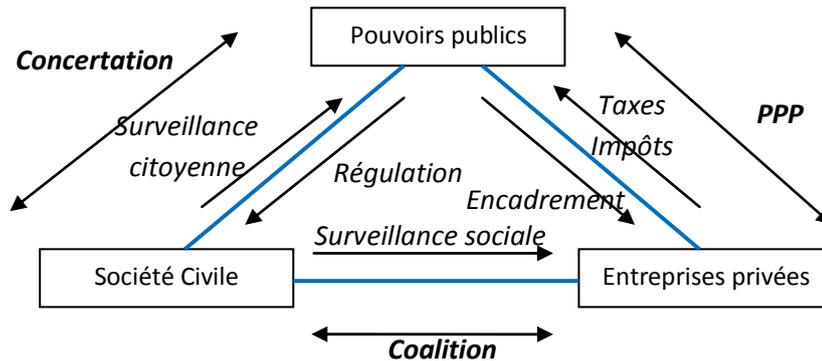


Journée d'Etude Groupe *initiatives*

Pratiques et enjeux des nouvelles coalitions d'acteurs

Le « paysage » du développement est en constante évolution. Les références et les objectifs internationaux changent d'une décennie à l'autre, les pratiques se modifient pour s'ajuster à ces évolutions du cadre, les acteurs changent, certains disparaissent pendant que d'autres apparaissent, ils se renforcent, de nouvelles alliances voient le jour. Les trois grandes catégories d'acteurs en présence (cf. schéma) seront amenées dans les années à venir à travailler ensemble. Mais dans quelles conditions ?



L'entrée du secteur privé marchand dans la coopération au développement

Le fait majeur aujourd'hui, dans le débat français (mais pas uniquementⁱ) est l'invitation faite au secteur privé marchand et aux entreprises (grands groupes et PME)ⁱⁱ de s'impliquer dans des démarches de coopération au développement, en relation avec les pouvoirs publics et avec les ONG.

Le Rapport Védrineⁱⁱⁱ, commandé par le Ministère de Finances, liste 15 propositions pour une « nouvelle dynamique économique » dans une Afrique en pleine croissance macro-économique, avec les entreprises et la puissance publique comme principaux acteurs. Des approches de production (délocalisation) et de consommation (demande locale, BoP,...) dans les pays d'Afrique seraient à stimuler. Grande absente dans leur analyse : la société civile.

Le récent Rapport Faber/Naidoo^{iv} intègre également le secteur privé, mais son approche « les acteurs plutôt que le système » est déjà plus acceptable pour les ONG. Il vise la « coalition » entre acteurs privés, pouvoirs publics et OSC, compte tenu de la connaissance du terrain par ces dernières, essentielle pour une approche territoriale « par le bas ». Il formule ses 10 propositions avec une attention particulière pour les femmes, les jeunes et la formation professionnelle, l'urbanisation et l'impact environnemental. Au même moment, Faber c.s. souhaite des outils financiers pour réduire « la prise de risque », reflétant davantage un accent entreprise.

De leur côté, les collectivités territoriales se tournent vers des actions de coopération économique décentralisée associant dans leurs relations internationales des entreprises de leur territoire, tant pour assurer un « effet retour » de la coopération décentralisée sur leur territoire que pour intégrer les problématiques de développement économique dans et au bénéfice de leurs partenariats.

Notons aussi la volonté politique du MAE pour une « diplomatie économique » dans laquelle, au-delà de la RSE^v dont elle souhaite exporter les compétences françaises, les « entreprises peuvent promouvoir des démarches d'intérêt général » et « réconcilier des objectifs économiques et sociaux en mettant l'efficacité^{vi} économique au service de la résolution d'un problème d'intérêt général »^{vii}.

Faut-il encore que ces entreprises génèrent du développement inclusif, comme le dit précisément Faber et Naidoo : « l'intervention du secteur privé présente des limites dans la mesure où son activité génère de la croissance économique mais pas nécessairement du développement inclusif ».

... pour des raisons financières

Cette entrée du secteur privé dans la coopération au développement s'explique en partie par la nécessité de trouver de nouvelles ressources et de nouveaux contributeurs, pour compenser la réduction de l'APD^{viii} suite à des politiques budgétaires de crise. Elle correspond à une nouvelle étape, après celle de la mobilisation de ressources publiques additionnelles du côté des collectivités territoriales. Et devrait être complétée par celle des fondations d'entreprises, qui, selon la projection Horizon 2025 de Kharas pour le Dfid^{ix}, devraient alimenter significativement les efforts de l'aide internationale dans le domaine social et bouleverseraient le rapport privé/public.

... faute de résultats probants de la part des autres acteurs du développement

L'intérêt actuel de l'APD pour le secteur privé s'explique aussi par l'évolution des deux autres catégories d'acteurs, pouvoirs publics d'une part, société civile d'autre part, dont l'efficacité ou l'impact est mise en cause.

A la suite des Conférences Nationales et pendant les décennies 90 et 2000, constatant l'échec des Etats post coloniaux à construire des nations et des sociétés développées, les acteurs de l'APD ont mis l'accent sur trois domaines structurants : la lutte contre la corruption et la bonne gouvernance, la mise en marche de processus de décentralisation, et l'appui aux sociétés civiles. Vingt ans après, bien que les résultats soient assez inégaux, le système d'acteurs a considérablement changé, avec une montée en puissance, sur le plan opérationnel comme sur le plan politique national et international, des collectivités territoriales et des sociétés civiles.

Issues des processus de décentralisation, les collectivités territoriales sont passées en première ligne pour assurer la délivrance des services de base et animer-coordonner le développement de leur territoire. Mais les transferts de compétences et surtout de ressources par les Etats tardent souvent à se concrétiser, ce qui les place dans des situations parfois intenable. Malgré l'appui - d'ailleurs très inégalement réparti - de leurs homologues d'autres pays dans le cadre de coopérations décentralisées, elles peinent à assurer leurs responsabilités.

Quant aux OSC, très appuyées par l'APD mais aussi des fonds privés (fondations) pendant cette période, elles se sont multipliées, diversifiées et en partie autonomisées vis-à-vis de leurs partenaires du « nord ». Impliquées dans la mise en œuvre d'actions concrètes, dans des actions de plaidoyer, ou (de plus en plus) dans l'élaboration des politiques publiques, certaines sont devenues quasi-incontournable^x. Mais d'autres ont été clairement instrumentalisées, soit pour des motifs politiques (Mali) soit pour des motifs de captation de l'aide ; des plateformes se sont constituées au niveau national, où parfois plusieurs réseaux concurrents coexistent, et le secteur est devenu parfois assez peu lisible ; ce faisant, la légitimité qui leur était accordée en même temps que les Etats perdaient en crédibilité est aujourd'hui beaucoup moins solide.

En outre, la situation des sociétés et des populations ne s'est pas forcément améliorée, et la difficile atteinte des OMD fait planer un doute sur la capacité des nouveaux acteurs à contribuer au développement.

... par démission du politique

Le troisième champ explicatif est celui d'une relative démission du politique, ou d'une vision minimaliste de son rôle qui imprègne les esprits dans tous les contextes et à tous les niveaux, par choix ou par imprégnation idéologique. Cela se traduit par une mise à l'écart de l'Etat, qui s'illustre de plusieurs façons.

Ainsi, aujourd'hui le cap en matière d'appui à la décentralisation est moins net. Certains PTF ont tout simplement arrêté^{xi}, la majeure partie continue mais en y apportant des inflexions qui traduisent un certain « désenchantement » : de plus en plus d'appui direct aux collectivités territoriales, des approches de plus en plus techniques et de moins en moins politiques^{xii}.

Après des conférences successives sur l'efficacité de l'aide (cohérent avec les axes de bonne gouvernance, mais paradoxal avec la perte de confiance dans les Etats), la réalité des pratiques est bien différentes des principes

affichés : d'un côté l'harmonisation et l'alignement de l'aide restent fortement virtuels, chaque PTF privilégiant sa visibilité ; de l'autre les Etats « aidés » ajustent leurs stratégies en fonction des marges de manœuvre que leur laissent ces luttes d'influence. Avec parfois des commandes directes auprès des ONG y compris françaises.

... avec des questions de fond sur les modèles de développement qui peuvent en découler et sur les solidarités qui peuvent se redessiner

En arrière-plan il s'agit d'une crise profonde face à des mutations de fond et à des multiples impasses sociales, économiques et environnementales. Pour le moment, si des solutions s'inventent quotidiennement sur le terrain un peu partout dans le monde, peu de réponses politiques consistantes sont formulées à l'échelle nationale et internationale. Sinon de poursuivre l'approche libérale dans tous les domaines.

La privatisation de services publics (par ex. via les PPP), l'approche projet, l'accent sur l'efficacité financière plutôt que l'efficacité sociale, le temps court plutôt que long, font partie de cette idéologie qui pénètre l'ensemble des acteurs et dont les effets font disparaître ou du moins atténuent les notions de « Nord riche » et « Sud pauvre » pour retrouver les clivages centre-périphérie / richesse-pauvreté dans chacun des territoires.

Ceci appelle deux remarques :

- d'une part qu'il est indispensable de partager les analyses de ces mutations, impasses et menaces et les réponses inventées, les innovations sociales ;
- d'autre part que la progression de la pauvreté et des inégalités en France est réelle, ce qui a pour conséquence que les discours des partis démagogiques des pays donateurs qui réclament une réduction de cette APD et une concentration des efforts sur leurs propres territoires trouvent un écho auprès du grand public et des décideurs. Ce qui pourrait accentuer encore la tendance à la réduction.

Faber et Naidoo pensent qu'il est possible de pacser intérêt économique et intérêt social et proposent certains outils (DIB) et en s'appuyant sur des effets d'échelle (« spécialité » des entreprises privées). Le *social business* dont on parle beaucoup dans les différents rapports, est une réponse à ce double objectif. Faut-il encore bien définir les contours de ces acteurs de social business (avec ou sans intérêt, comme le prône Md. Yunus). Ce qui est nouveau est que l'acteur privé cible d'un part un public de clients considérés encore récemment comme non-solvables et d'autre part ceci notamment pour des services publics.

Cette entrée du secteur privé dans la coopération au développement signifie donc un nouveau paradigme ou au moins un autre « avatar » sous deux acceptions :

- des fonds de l'aide publique au développement qui reculent à un rang peu significatif derrière les autres formes de financement (ce qui est déjà le cas pour les fonds renvoyer par les migrants^{xiii}, par ex.) et
- une action où « l'acteur public » s'efface au profit de « l'acteur privé » et avec cela un risque de diminution des objectifs politique. Si la « privatisation du développement » n'est pas encore à l'agenda, force est de constater que les dynamiques créées auront besoin de davantage de régulation par la puissance publique (et parfois peut-être d'assouplissement) pour ne pas perdre les objectifs politiques de vue.

Il est important de garder la tête froide et de ne pas diaboliser le secteur privé. Mais compte tenu du référentiel collectif actuel dominant sur l'économie et le développement (pas de développement sans croissance, l'entreprise existe pour faire du profit et elle est légitime à le faire, le politique doit rester en retrait), force est de se demander quel modèle de développement vont promouvoir ces nouveaux acteurs, comment peuvent et veulent-ils travailler avec les pouvoirs publics et les OSC, quel sera le rôle de chacun, sa capacité d'influence et ses marges de manœuvre ?

Où est la France dans tout ça ? Malgré les Assises en avril 2013 avec sa création de la LOP, des objectifs redéfinis et des ressources au service du développement annoncées, la politique étrangère et de solidarité internationale de la France se cherche en jouant sur plusieurs tableaux et toujours soumis au dictat budgétaire.

Quelles expériences et quel positionnement des membres du GI ?

Face à ces questions et à ses enjeux, les acteurs de la Solidarité Internationale, et plus spécifiquement les membres du Gi doivent se positionner. Comment font les ONG professionnelles du Gi dans ce contexte en pleine évolution ? Qu'ont elles apprises de leurs expériences récentes ?

Plutôt que d'aller vers de conclusions rapides ou idéologiques, le Groupe initiative souhaite regarder de près le jeu des acteurs et les pistes qui sont ouvertes pour identifier des formes d'alliances et des pratiques qui permettent de garder le sens et la valeur de leur action.

Ceci dans deux directions :

- en essayant d'influencer le discours et les politiques là où cela semble nécessaire et possible, et
- en mettant en œuvre des approches innovantes sur le terrain.

La journée d'étude du Gi vise d'avancer sur ces deux axes. D'une part des éclairages sur l'évolution des enjeux des acteurs de la SI face à l'évolution de l'APD en y intégrant un regard décalé d'une intervenante de la C.SUD anglaise (BOND) pour répondre à la question quelle politique de solidarité dans un monde en crise ? Quel message au MAEDI ?

D'autre part une (re)lecture des expériences des membres du Gi pour identifier les potentialités et les limites des nouvelles coalitions d'acteurs.

Nicolas Heeren, Catherine Delhaye (Ciedel)

Références

ⁱ Par ex. aux Pays-Bas le débat de l'APD est ouvertement tourné vers le « retour sur investissement » pour l'économie néerlandaise. Objectif de descendre de 0,7% à 0,55% en 2017 avec une réduction importante (-XX%) de l'appui financier aux ONG, par ex.

ⁱⁱ D'autres voies d'apports des entreprises existaient déjà, notamment les IDE, mais qui ne touche que très marginalement les PMA.

ⁱⁱⁱ Vedrine H., Zinsou L., Thiam T., Severino J.M., El Karoui H., *Un partenariat pour l'avenir, 15 propositions pour une nouvelle dynamique économique entre l'Afrique et la France*. fayar/Pluriel, juin 2014, 352 p. Commande du Min. de Finances.

^{iv} Faber E., Naidoo J. *Innover par la mobilisation des acteurs : 10 propositions pour une nouvelle approche de l'aide au développement*, MAE-DGMDP, Paris, juillet 2014, 315 p.

^v Déjà évoqué par le MAE dans un télégramme aux ambassades de France en février 2013.

^{vi} Même si dans le Rapport Faber/Naidoo (p 147/148) cette « efficacité », et plus généralement l'efficacité et la pertinence du soutien aux entreprises, est fortement relativiser.

^{vii} Le ministre des affaires étrangères, Laurent Fabius, dans le préambule du Rapport Faber/Naidoo.

^{viii} Sauf en Grande Bretagne où le 0,7% a été atteint en 2013.

^{ix} Kharas H., Rogerson A. (Overseas Development Institute), *Horizon 2025, creative destruction in the aid industry*, ODA / UK-Aid, Juillet 2012, 36 p.

^x Par exemple le Bangladesh Rural Advancement Committee (BRAC) qui est devenu « une multinationale de développement » (Julien Bouissou dans Le Monde du 8 mars 2013).

^{xi} Cas de la coopération hollandaise qui avait délégué l'appui à la décentralisation à la SNV pendant de longues années.

^{xii} Conclusion de la Méta-évaluation des FSP « appui à la décentralisation » effectuée par le CIEDEL en 2014.

^{xiii} A noter que bien entendu ces envois visent d'abord le renforcement de pouvoir d'achat des familles « au pays » et de plus en plus des projets collectifs locaux et se soutirent donc d'une politique publique, sauf dans le cas des Fonds de Développement Local (FDL) alimenté par diverses sources : publiques (collectivités, coopération décentralisée) et privée (Locale ou issue des migrants).