

L'UE sollicite la participation du secteur privé au développement

Création d'un guichet unique ?

Bruce Byiers, Florian Krätke et Anna Rosengren¹

Messages-clés

La nouvelle communication de la CE sur la participation du secteur privé au développement plaît par son ambition et sa volonté d'action. Elle actualise en outre la stratégie européenne à l'aune d'autres pratiques de bailleurs de fonds.

Bien que centrées sur le secteur privé, les actions proposées continuent néanmoins de graviter autour des bailleurs de fonds, le secteur privé et les pays partenaires étant censés suivre l'agenda impulsé par ces bailleurs.

Beaucoup ne perçoivent pas la valeur ajoutée d'une démarche de l'UE au moment même où les États membres multiplient leurs activités avec le secteur privé.

La communication sera jugée par sa capacité de faciliter les affaires et l'emploi au niveau local et européen, ce qui nécessitera des approches et des capacités spécifiques, ainsi qu'une coordination entre les gouvernements, les délégations de l'UE, les entreprises et les États

L'emploi et la transformation des économies sont devenus des préoccupations centrales de la politique des pays en développement.² Malgré des taux de croissance élevés, peu d'emplois formels se sont en effet créés, surtout dans les pays en développement africains. On se rend bien compte que les dépenses sociales ne suffiront ni à créer de l'emploi ni à améliorer durablement les revenus et le bien-être : il va falloir aller plus loin, d'où l'importance d'un engagement du secteur privé national et international, et le retour en force des discussions entre pays africains autour de la nécessité d'une politique industrielle au service de la transformation structurelle.³ Ces sujets étaient d'ailleurs au cœur du 5^{ème} Forum des affaires UE-Afrique tenu au mois d'avril 2014, en marge du Sommet UE-Afrique. Pour autant, l'emploi et la croissance figurent parmi les 10 priorités de l'UE définies par la Commission Juncker.⁴

En même temps, le discours de bailleurs de fonds a connu une vague de discussions, de politiques, de stratégies et d'initiatives visant à « participer avec », « s'associer avec »,

¹ Les auteurs tiennent à remercier Andrew Sherriff et Dr San Bilal pour leurs commentaires et leurs apports à cette publication. Les points de vue exprimés sont uniquement ceux de leurs auteurs et ne sauraient être imputés à une tierce personne ou institution. Personne de contact : Bruce Byiers, bby@ecdpm.org

² Voyez : http://ec.europa.eu/about/juncker-commission/priorities/01/index_en.htm

³ Voyez par exemple le Rapport économique sur l'Afrique 2014, Politique industrielle dynamique en Afrique, publié par l'Union africaine et la Commission économique pour l'Afrique des Nations unies : http://repository.uneca.org/unecawebsite/sites/default/files/page_attachments/era2014_french_fin-web_25.03.14_0.pdf

⁴ <http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/eabf-jointbusinessdeclaration-final.pdf>

« influencer », ou « promouvoir » le secteur privé en faveur du développement (SPD). Les bailleurs sont de plus en plus sensibles aux possibilités qu'une action concertée ou confiée au secteur privé leur offre pour la réalisation et le financement des objectifs de développement.⁵ Les récents engagements politiques internationaux⁶ font plus explicitement référence au rôle du « secteur privé », sans toutefois qu'un consensus précis n'émerge quant aux modalités d'une action efficace avec les acteurs privés, au profit du développement.

La Commission européenne (CE) est le dernier acteur du développement en date à avoir mis son poids dans la balance au travers d'une communication intitulée « *Un rôle plus important pour le secteur privé en vue de parvenir à une croissance inclusive et durable dans les pays en développement* ». ⁷ Dans le prolongement du *Programme pour le changement* (la déclaration de politique de développement de la CE de 2011), cette nouvelle communication sortie le 12 mai 2014 apporte à la Commission des lignes directrices plus précises et plus concrètes en vue de faciliter la participation du secteur privé au développement. Le Conseil a publié une première série de conclusions en juin 2014 et devrait se livrer à un deuxième exercice du même style au mois de décembre.

Les implications de cette déclaration politique ne sont sans doute pas anodines lorsqu'on sait que l'UE a alloué en moyenne 350 millions d'euros par an au développement du secteur privé au cours des dix dernières années (CE, 2013) et qu'elle est le plus gros bloc commercial à avoir des intérêts commerciaux évidents dans le monde en développement. La présente note analyse brièvement cette communication et la replace dans son contexte, en soulignant les enjeux et les questions clés soulevées par une présence de l'UE dans le domaine du SPD en termes de conséquences pour la CE et les États membres.

La politique de l'UE est sous-tendue par le discours très prisé du gagnant-gagnant : arriver à des résultats aussi profitables pour le secteur privé que pour le développement, tout en évitant le danger des abus, de l'exploitation et du préjudice social ou environnemental. Ainsi, l'UE s'aligne sur la démarche du « secteur privé au service du développement » de ses États membres, laquelle cherche sa voie parmi diverses recettes du développement en concurrence, voire contradictoires.

Comme le montre le résumé de l'Encadré 1, la communication reprend de manière complète les principaux moyens par lesquels les institutions de l'UE pourraient soutenir ou collaborer avec le secteur privé afin de promouvoir le développement. Le document part du constat que l'emploi décent est essentiel au bien-être humain avant d'aborder en détail i) l'appui traditionnel *au développement du secteur privé local*, ainsi que ii) les mécanismes de participation via les *investissements internationaux* et iii) le *financement privé* du développement. Le document énumère un raisonnement clair, assorti d'objectifs, d'outils et d'actions spécifiques sur la question, sous une forme qui est beaucoup plus explicite que dans ce genre de texte politique.

Cependant, trouver un équilibre entre la portée de cette déclaration de politique générale et son ambition, de nombreux problèmes et questions se posent. Le reste de la présente note d'information souligne et traite ces questions. Cela se fait d'abord en termes de problèmes de conception de la politique relative à l'analyse de rentabilisation derrière la communication, et d'autre part en termes des conséquences de transformer la politique en pratique.

Problèmes dans la conception de politique – l'argument commercial

Un rôle plus important pour le secteur privé ou pour les bailleurs de fonds ?

Bien qu'elle parle ostensiblement de renforcer la place du secteur privé dans le développement, la communication aborde la question sous l'angle de l'aide. La communication décrit la CE comme « un partenaire important des gouvernements et des organisations intermédiaires d'entreprises », un

⁵ Pour un aperçu du discours afférent à la participation du secteur privé au développement, voyez, Byiers et Rosengren, 2012.

⁶ Notamment le partenariat de Busan pour une coopération au développement efficace et les discussions sur l'agenda mondial de développement de l'après-2015.

⁷ CE, 2014.

« facilitateur de l'engagement des entreprises en faveur du développement », qui contribue « à construire un écosystème d'institutions de soutien local aux entreprises inclusives ». En revanche, les outils et actions décrits dans la déclaration politique se réfèrent essentiellement à la place que les *bailleurs de fonds* peuvent occuper pour orienter et soutenir la participation du secteur privé au développement. En soi, cette communication décrit avant tout les étapes d'un *renforcement du rôle de l'aide des donateurs afin d'orienter le secteur privé* dans la coopération au développement.

Encadré 1. L'essentiel de la Communication**3 objectifs principaux :**

1. Développer le *secteur privé dans les pays partenaires* (en ciblant l'environnement des affaires, les PME, l'entrepreneuriat, l'accès au financement) ;
2. *Priorité à la participation du secteur privé* dans certains secteurs ;
3. *Catalyser la participation du secteur privé en faveur du développement* (promotion de la RSE, de réseaux / plates-formes, facilitation d'alliances entre plusieurs parties prenantes).

3 « outils et modalités » :

1. *dialogue* structuré public-privé ;
2. mobiliser des *financements privés* ; et
3. mettre à profit *l'influence politique* de l'UE.

4 rôles dévolus au secteur privé :

1. partenaire de *financement* ;
2. agent de *mise en œuvre* ;
3. *conseiller* et
4. *intermédiaire*.

5 secteurs prioritaires :

1. l'énergie,
2. l'agriculture et le secteur agroalimentaire,
3. les infrastructures,
4. le secteur de l'économie verte, et
5. le secteur social.

6 critères d'appui aux acteurs du secteur privé –

1. impact mesurable sur le développement ;
2. additionnalité ;
3. neutralité (ne pas fausser les conditions du marché) ;
4. intérêt commun et cofinancement ;
5. effet de démonstration ;
6. normes sociales, environnementales et fiscales.

7 principes d'engagement du secteur privé –

1. accorder la priorité à la création d'emploi et à la réduction de la pauvreté
2. adopter des approches différenciées au niveau des entreprises ;
3. créer des opportunités grâce aux mécanismes de marché ;
4. adopter des critères de soutien clairs et précis ;
5. tenir compte des contextes locaux et des

12 actions pour aider le secteur privé à obtenir des résultats positifs en matière de développement dans le cadre de ses activités principales.

1. Financer des *services de conseil* et des *outils de diagnostic* pour la formulation des politiques
2. Cofinancer des systèmes fondés sur des mécanismes de marché permettant aux microentreprises et aux PME d'accéder aux *services de soutien aux entreprises*
3. Soutenir les alliances entre les entreprises et les organismes de formation pour avoir des *programmes d'enseignement et de formation professionnelle et technique*
4. Se servir des subventions, y compris par l'intermédiaire de mécanismes de cofinancement, pour améliorer *l'accès au crédit*
5. Renforcer le soutien à la *finance inclusive*, en mettant particulièrement l'accent sur l'inclusion financière des femmes et des jeunes
6. Augmenter la mise à disposition de *capital-risque* par le biais des investissements privés dans le secteur énergétique
7. Lier *les agriculteurs aux marchés* par un soutien aux coalitions, aux instruments de gestion des risques, et les PPP inclusifs
8. Exploiter *les capitaux du secteur privé* pour les investissements dans les infrastructures
9. Promouvoir *l'éco-entrepreneuriat et la création d'emplois verts* par le dialogue et le cofinancement
10. Promouvoir des lignes directrices et des principes *internationaux en matière de RSE* grâce au dialogue et aux marchés publics
11. Soutenir la reproduction et l'application à plus grande échelle des modèles commerciaux inclusifs grâce à des *réseaux et plates-formes* du secteur privé, l'appariement, etc.
12. Entériner la *Déclaration conjointe de Busan* sur la coopération entre les secteurs public et privé

- situations de fragilité ;
6. mettre résolument l'accent sur les résultats ;
 7. respecter la cohérence des politiques dans les domaines concernant le secteur privé dans les pays en développement.

Même si certains n'y verront qu'une question de sémantique, il importe d'opérer une distinction entre les initiatives prises par les bailleurs de fonds afin d'attirer de nouveaux investissements et les initiatives qui s'appuient sur des investissements existants du secteur privé.⁸ Des agences donatrices d'États membres de l'UE comme les Pays-Bas et la Finlande ont fait évoluer leurs stratégies SPD afin de mettre à profit les projets et les incitants déjà mis en place par les sociétés privées afin de renforcer leur apport aux communautés locales via des modèles commerciaux plus durables et plus inclusifs (voyez l'Encadré 2). Ces États membres et d'autres expriment leur intention et leur intérêt commercial à coopérer avec le secteur privé de manière bien plus explicite que la CE.⁹ On peut dès lors se demander si la nouvelle communication témoigne ou non d'un réel changement qui ferait passer le secteur privé du statut de tender à celui de locomotive des investissements pour le développement.

Encadré 2. Exemples de stratégies et d'initiatives de développement prises par le secteur privé néerlandais et finlandais

« Team Finland Strategy »

- Stratégie concertée, développée et adaptée par les ministères de l'emploi et de l'économie, des affaires étrangères, de l'éducation et de la culture ainsi que par 70 organismes publics à l'étranger.
- Son objectif est de « créer un modèle opérationnel clair, souple et axé sur le client dans lequel les projets qui relèvent des activités de Team Finland sont déployés selon une action concertée entre l'État et les acteurs privés ».¹⁰
- Parmi ces activités figurent : i) les services d'appui à l'internationalisation des entreprises finlandaises ; ii) l'influence de l'environnement externe ; iii) la promotion des investissements étrangers directs en Finlande, et; iv) la promotion de l'image de marque de la Finlande à l'étranger
- Parmi les secteurs prioritaires figurent : i) les technologies propres ; ii) la bio-économie ; iii) les TIC et la numérisation ; iv) la science du vivant, la santé et les aliments ; v) la compétence arctique ; vi) les industries de la création et du design; vi) l'éducation et l'apprentissage.¹¹

« Dutch Good Growth Fund »

- En activité depuis le 1^{er} juillet 2014, ce fonds soutient les PME qui cherchent à investir ou qui investissent déjà sur les marchés émergents ou en développement, en leur fournissant ou en facilitant leur accès à un financement dans le cadre d'investissements en faveur du développement.¹²
- Le fonds propose ses financements sous forme de prêts, de garanties et d'actions ; il dépend du Ministère des affaires étrangères et dispose d'une enveloppe globale de 750 millions d'euros.
- Le fonds se structure autour de trois axes :
 1. apporter des garanties, un appui technique et/ou un financement direct aux PME néerlandaises qui investissent à l'étranger.
 2. via des intermédiaires, promouvoir le financement des PME dans 66 pays prioritaires à faible revenu ou à revenu intermédiaire.
 3. accompagner les PME néerlandaises dans des opérations d'exportation favorables au développement vers des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire. Il s'agit essentiellement de transactions à haut risque

⁸ Voyez Bilal et al., 2014, Decoding Public-Private Partnerships for Development, ECDPM Discussion Paper No.161: <http://www.ecdpm.org/dp161>

⁹ Pour un aperçu des activités et de l'appui fourni par les Pays-Bas, l'Allemagne, le Danemark, la Suède et la Finlande au secteur privé, au titre de leur APD, voyez Hearle, 2014.

¹⁰ Voyez <http://team.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=46788&contentlan=2&culture=en-US>

¹¹ Team Finland, 2014.

¹² Voyez <http://english.rvo.nl/subsidies-programmes/dutch-good-growth-fund-dggf>

que les banques refusent de financer sans assurance de crédit à l'exportation.¹³

Communication pour qui ?

Dans la mesure où le bailleur de fonds est au centre de son schéma de pensée, la communication s'adresse essentiellement et implicitement aux institutions et aux États membres de l'UE. Le texte est principalement l'œuvre de la Direction générale pour la coopération au développement (DEVCO) de la CE, avec quelques apports – et l'assentiment – d'autres DG qui travaillent en relation étroite et directe avec les entreprises européennes (notamment la DG TRADE et la DG MARKT). La communication a été précédée d'une large consultation auprès de nombreuses parties prenantes d'Europe et d'ailleurs. La vraie question cependant, est de savoir si les principes et actions mentionnées dans cette communication ne guideront que les activités de l'UE ou s'ils permettront aussi d'améliorer le niveau de cohérence et de coopération entre les activités et les stratégies menées par les États membres en vue de favoriser la participation du secteur privé au développement.

Quels rôles et valeur ajoutée pour les institutions de l'UE ?

La communication mentionne plusieurs rôles en matière de participation du secteur privé au développement. Non seulement l'aide sera utilisée dans la coopération au développement pour atteindre les objectifs de développement du secteur privé, mais elle jouera un rôle de diplomatie économique en guidant et en facilitant le dialogue stratégique et politique avec des représentants du secteur privé autour du développement de ce dernier. La communication propose en outre d'assigner aux institutions de l'UE une mission de plaidoyer et de surveillance dans la promotion et le suivi de certaines pratiques d'investissement des entreprises (éco-entrepreneuriat, RSE, modèles commerciaux inclusifs) ainsi qu'une mission de coordination des diverses forces et capacités de la CE et des États membres.

Présenter les institutions de l'UE à la fois comme des bailleurs de fonds et des facilitateurs de l'investissement est un choix ambitieux, qui risque de se heurter à plusieurs obstacles politiques et pratiques. Le fait que les institutions de l'UE sont certainement en mesure d'offrir une grande variété de services d'appui et d'exploiter les capacités des acteurs concernés ne doit pas nous faire oublier la question habituelle de leur valeur ajoutée en l'espèce. Autant le rôle de promotion et de facilitation de l'activité du secteur privé européen semble bien adapté pour les institutions européennes, autant l'idée d'un « secteur privé européen », contrairement aux entreprises nationales, ne convainc pas l'ensemble des États membres.

Pour se concentrer sur la valeur ajoutée des institutions européennes, quelle position la CE doit-elle adopter afin de compléter et d'apporter une plus-value aux activités déjà menées par les États membres, tout en évitant les redites et de nouvelles complications bureaucratiques ? L'action 11 de la communication, par exemple, stipule que la CE soutiendra les plates-formes et les réseaux. Va-t-elle le faire en sus de ce qui est déjà fait par les États membres ou en collaboration avec les initiatives locales régionales et nationales en cours ? Et ce soutien répond-il à une demande ou à une nécessité évidente, où la CE est-elle la mieux placée pour le fournir ? Telles sont les questions, parmi d'autres, que la DEVCO va devoir traiter avec les institutions de l'UE et les États membres au cours des prochains mois.

Pertinence commerciale ?

La liste exhaustive des options présentées dans la communication risque de faire passer au second plan une tierce partie essentielle : les entreprises européennes qui envisagent d'investir ou qui investissent déjà dans les pays en développement. Bien qu'une convergence de la réflexion de l'ensemble du personnel de la CE et des États membres de l'UE autour du secteur privé et de son rôle dans le développement soit sans doute utile et nécessaire, on ne voit pas trop ce que la communication propose concrètement pour le secteur privé lui-même.

Ce qui ne veut pas dire que le secteur privé se montre critique envers la communication. La plupart des acteurs du secteur privé que nous avons consultés félicitent l'attention que la CE porte désormais au secteur privé et, plus généralement, de la reconnaissance accordée par les bailleurs de fonds au fait que le secteur privé puisse occuper et, effectivement, occupe une place essentielle dans l'obtention de résultats de développement. Cependant, la priorité clé de la Déclaration du 5^{ème} Forum des affaires UE-Afrique tenu

¹³ ActionAid, Both Ends and SOMO, 2013.

à Bruxelles en avril 2014, et un point souvent répété par les représentants du secteur privé, n'en demeure pas moins le besoin de stabilité et de prévisibilité pour les investissements durables à long terme.

Sauf si cet aspect est en quelque sorte adressée, il ne peut pas être tenu pour acquis que le secteur privé est prêt et intéressé à travailler avec l'UE dans les domaines définis par celle-ci. Pour de nombreuses entreprises européennes, les coûts de transaction d'un « engagement dans le secteur du développement » risquent en effet de s'avérer bien trop élevés. Beaucoup d'entre elles demandent donc avec insistance que la réglementation et les exigences supplémentaires relèvent du strict minimum. Il est souligné à plusieurs reprises que la CE et d'autres bailleurs de fonds devraient tenir compte de la multitude d'activités déjà en cours et privilégier leur consolidation plutôt que d'ajouter des couches de bureaucratie supplémentaires autour de nouveaux partenariats et instruments. Cette remarque est formulée par les représentants des entreprises, notamment au regard de la mesure de l'impact, pour laquelle ils suggèrent à la CE d'améliorer les initiatives, cadres et normes existants, sans chercher à instaurer une réglementation plus stricte.¹⁴ Beaucoup estiment que, sans en arriver à de nouvelles exigences légales, le simple fait de les « montrer du doigt » incitera suffisamment d'entreprises à adapter leurs normes et leurs pratiques commerciales.

Tandis qu'un financement peut être important pour une entreprise au niveau du partage de risque d'investissement, beaucoup d'intervenants du secteur n'y voient qu'un problème parmi bien d'autres lorsqu'une entreprise privée cherche à investir dans un pays en développement. Ils préfèrent mettre l'accent sur l'importance primordiale d'un renforcement quantitatif et qualitatif du dialogue public-privé. Pour les entreprises privées qui veulent investir dans le développement, le principal problème consiste généralement à trouver suffisamment de bons projets, où l'impact sur le développement rime avec rentabilité. On dispose actuellement de peu d'informations sur les projets qui marchent : taille, secteur, partenaires locaux, etc. Certains ajoutent que les dialogues public-privé existants devraient reconnaître la force motrice du secteur privé, et adapter leur format et leur langage pour s'ouvrir davantage à tous les partenaires.¹⁵

Des stratégies et des politiques contradictoires ou complémentaires ?

Si l'objet de cette communication est de guider la politique communautaire ainsi que celle d'autres institutions, il s'avère que les institutions européennes disposent déjà d'autres documents politiques et stratégiques poursuivant le même objectif. Un exemple est la récente Stratégie opérationnelle 2014-2020 de la Banque européenne d'investissement (BEI) en Afrique, dans les Caraïbes et le Pacifique (ACP).¹⁶ Ce document formule clairement une proposition commerciale et d'investissement qui insiste lourdement sur les infrastructures et le secteur privé, et qui considère l'investissement dans l'action climatique comme un objectif transversal. La stratégie met également l'accent sur la dimension régionale, précise les instruments qu'elle utilisera, donne un aperçu des fonds disponibles et un exemple de ce qui peut être financé.

De toute évidence, ces deux stratégies ne s'excluent pas, pas plus qu'elles ne se contredisent. La stratégie de la BEI puise à la même source de cadres politiques que la communication – en se référant notamment au Programme pour le changement et à l'Accord de partenariat de Cotonou. Ce qui frappe en revanche, c'est qu'au regard de contraintes légales et de redevabilité similaires, ces institutions connexes puissent accoucher de stratégies aussi différentes. Contrairement à la DG DEVCO, la BEI ne est pas tenue à rendre des comptes à la CE Communications; alors qu'il y a un chevauchement important, la BEI reconnaît que l'un de ses avantages est son degré d'autonomie opérationnelle de « Bruxelles », dont il a défendu au cours des dernières négociations sur son mandat de prêt extérieur. La communication fait peu mention de cette politique ou d'autres politiques corollaires au niveau de l'UE, ce qui pose question quant à la cohérence des stratégies de l'UE.

¹⁴ La mesure de l'impact est l'un des critères mis en évidence par la communication. Nous citons : « (1) Impact mesurable sur le développement : le soutien apporté à une entreprise privée ou à un intermédiaire financier doit contribuer d'une manière efficiente à la réalisation des objectifs de développement comme la création d'emplois, la croissance verte et inclusive ou, plus largement, la réduction de la pauvreté. Pour ce faire, les objectifs et les résultats doivent être transparents et le suivi, l'évaluation et les dispositions en matière de mesure des résultats doivent être adéquats. »

¹⁵ Voyez, par exemple, les notes de synthèse du 4^{ème} dialogue informel inter-donateurs.

¹⁶ BEI 2014.

Sur le terrain, la stratégie de l'UE telle que décrite dans la communication devra manifestement interagir avec les politiques économiques et industrielles des pays africains et d'autres en développement. Même si chaque intervention communautaire s'accompagne d'un dialogue politique, la promotion des entreprises de l'UE ne contribuera pas toujours aux objectifs politiques intérieurs, et pourrait même dans certains cas les compromettre. Ce n'est ni une question de responsabilité sociale des entreprises ni une question d'adhésion aux normes, mais une question d'alignement sur la stratégie de développement économique. Qui en jugera et comment avant de soutenir les entreprises européennes dans les pays en développement reste incertain.

C'est ainsi que le groupe Afrique-Caraïbes-Pacifique a élaboré sa propre stratégie, en particulier pour les actions intra-ACP sur le développement du secteur privé.¹⁷ Cette stratégie recouvre les actions qui seront financées au titre du 11^{ème} FED, à la lumière du récent processus de fermeture du Centre ACP pour le développement de l'entreprise (CDE).¹⁸ Le groupe ACP définit par ailleurs sept principes de développement du secteur privé (la subsidiarité, l'appropriation, la concentration, l'adaptabilité, la synergie, l'efficacité et la complémentarité), assortis de domaines d'intervention. Lors des prochaines étapes qui la verront traduire sa politique dans les faits, la CE devra garder à l'esprit qu'il n'existe aucun consensus clair et définitif quant aux modalités et au contenu de la participation du secteur privé au développement.

À quelles priorités donner la priorité ?

S'engager à mener des actions spécifiques comme le fait la communication constitue, certes, une avancée positive, mais la formulation de la plupart des 12 actions reste générale. « Soutenir » les alliances, les PPP et les modèles d'entreprise inclusifs ou « promouvoir » les principes et les lignes directrices de la RSE sont des termes qui laissent trop de place à l'interprétation. D'un côté, on peut s'interroger sur la force de l'engagement ou la capacité de l'UE à intervenir autour de ces actions. De l'autre, on se dit que la formulation générique de certaines actions peut s'avérer utile pour décrocher l'adhésion de tous les États membres et les amener au même niveau.

L'inventaire des divers rôles que l'UE pourrait assumer, sans que ni la communication ni la première série de conclusions du Conseil ne les hiérarchise, nous fait dire que la question de la force d'entraînement de nombreuses actions reste ouverte. C'est d'autant vrai qu'elle dépendra aussi de la collaboration entre plusieurs Directions générales de la Commission européenne, dont les dirigeants vont bientôt passer la main. De plus, la première série de conclusions du Conseil n'invite pas la Commission à faire rapport des progrès accomplis dans la mise en œuvre de la communication.

La Commission planche néanmoins déjà sur plusieurs des points précités. Ces derniers mois, elle a poussé les feux dans trois domaines : l'opérationnalisation de diverses initiatives politiques, dont la combinaison des subventions et des prêts pour tirer parti du financement du secteur privé ; les leçons à tirer des modèles d'entreprise inclusifs mis en place par les États membres ; et récemment encore, la promotion de la RSE.¹⁹

Problèmes au niveau de la mise en œuvre – le produit

Promouvoir ou assurer la RSE ?

Plusieurs actions citées dans la communication voudraient que la CE fasse la promotion de la RSE auprès des entreprises pour qu'elle devienne partie intégrante de leurs modèles opérationnels. Dans la communication, la responsabilité sociale des entreprises, définie comme « la responsabilité des entreprises vis-à-vis des effets qu'elles exercent sur la société »,²⁰ apparaît en effet comme un élément-

¹⁷ Groupe ACP 2014.

¹⁸ Voyez <http://www.acp.int/content/decision-6-99th-session-acp-council-ministers-16-18-june-2014-centre-developpement-entreprise->

¹⁹ Notamment par le récent lancement d'une consultation sur les résultats, les lacunes et les futurs enjeux des activités de la Commission en matière de responsabilité sociale des entreprises: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/corporate-social-responsibility/public-consultation/index_fr.htm

²⁰ CE, COM(2011) 681 : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0681:FIN:FR:PDF>

clé de la stratégie visant à engager les entreprises. Bien que cette définition soit assez large, les dernières recherches suggèrent répartir les activités de RSE en diverses catégories qui vont d'étapes plutôt superficielles, où la RSE revêt principalement la forme d'investissements marginaux en fonction d'objectifs promotionnels ou défensifs, à l'adaptation des modèles opérationnels de base dans un but évident de transformation structurelle de l'activité de l'entreprise au profit de la communauté et de l'économie locale.²¹

Ceci soulève la question du mandat dont dispose l'UE pour garantir des investissements responsables, et de la relation entre ce mandat et les directives nationales des États membres. La communication examine les efforts déployés *volontairement* par les entreprises et précise que ses propres efforts viseront à promouvoir la RSE par le biais du dialogue politique et des mesures incitatives des marchés.²² Plusieurs questions se posent néanmoins : cela suffira-t-il ? Dans quelle mesure la CE et/ou les États membres peuvent-ils ou doivent-ils aller au-delà de la simple *promotion*, afin de *s'assurer* que les entreprises non seulement suivent les directives volontaires mondiales en matière de RSE, mais qu'elles réforment également leurs principales pratiques commerciales au profit des régions d'investissement ? Et enfin, dans quelle mesure cette perspective est-elle réaliste ?

Suite à la communication, le Conseil, dans sa première série de conclusions, invite la Commission à élaborer une stratégie qui succédera à la stratégie de l'UE pour la période 2011-2014 en matière de responsabilité sociale des entreprises, en prévoyant de renforcer la dimension extérieure.²³ Certaines voix se sont élevées pour critiquer l'efficacité de la stratégie actuelle et la capacité de l'UE à mettre en œuvre ses directives. Les États membres et des lobbys industriels sont parvenus à plusieurs reprises à bloquer les décisions du Conseil, ce qui a considérablement affaibli les effets de la stratégie.²⁴ C'est sans doute la raison pour laquelle la communication se réfère principalement à des initiatives internationales de RSE plus fédératrices.

Se pose enfin cette dernière question : dans quelle mesure les outils précités seront-ils en mesure de soutenir les investissements dans des secteurs économiques-clés qui n'entrent pas dans la catégorie traditionnelle des secteurs « sociaux » ou « de développement » ? Des investissements dans toute une série de secteurs peuvent à l'évidence multiplier les opportunités d'emploi, concourir à la transformation du marché, créer des liens commerciaux et favoriser une croissance économique plus large sans avoir pour vocation ni pour objectif premier d'agir sur le développement. Même si le but évident est de favoriser l'activité de développement à coups de financements publics, la mesure dans laquelle les investissements doivent avoir un caractère développemental et donc le niveau d'additionnalité nécessaire dans les critères de sélection pourraient devenir une question importante, tant pour la CE que pour les États membres.

²¹ Visser, W. 2011. Voyez également Bilal et al, 2014.

²² Texte de l'action 10 : « Promouvoir des lignes directrices et des principes internationaux en matière de RSE grâce au dialogue politique et à la coopération au développement avec les pays partenaires, et améliorer les mesures incitatives des marchés pour favoriser les initiatives en matière de RSE dans les procédures de marchés publics et en promouvant une consommation et une production durables. »

²³ Conseil de l'Union européenne, 2014

²⁴ Voyez <http://www.euractiv.com/specialreport-european-corporate/member-states-backtrack-reportin-news-531734>

Un écart entre la théorie et la pratique ?

Les communications de la CE s'apparentent davantage à des déclarations d'intention qu'à des feuilles de route détaillées, la mise en œuvre des actions étant laissée en souffrance. Dans une certaine mesure, les aspirations paraissent comblées dès lors que certaines actions sont entreprises.

Pour soutenir le développement du secteur privé, la Commission a alloué 2,4 milliards d'euros sur la période 2004-2010 et 350 millions d'euros en moyenne par an au cours des dix dernières années. Bien que ces chiffres soient considérables, les montants ne disent pas toute l'histoire. Une récente évaluation s'est aperçue qu'il n'était pas simple de trouver ce qui avait effectivement fonctionné, surtout au niveau de la création d'emplois.²⁵ Et la Commission n'est pas seule en cause : le DfID britannique est le donateur le plus récemment mis en demeure d'évaluer plus rigoureusement son travail dans le secteur privé.²⁶ Les Suédois et les Autrichiens sont logés à la même enseigne.²⁷

Ceci montre qu'il reste encore beaucoup à apprendre pour mettre en œuvre correctement des stratégies destinées à la fois au développement du secteur privé et à la participation du secteur privé au développement. L'intensification du dialogue ainsi que la mise en œuvre et le financement de partenariats avec des entreprises et des investisseurs des pays en développement requièrent un personnel dévoué et qualifié, habitué à travailler avec le secteur privé. Les ambassades et les délégations locales des pays donateurs occupent une place essentielle dans la réalisation de la plupart des activités mentionnées dans la communication. Plusieurs États membres ont beaucoup investi dans ce domaine. Les ambassades néerlandaises et finlandaises, par exemple, sont les « premiers points de contact » de leur secteur privé et disposent de collaborateurs spécialement formés pour travailler avec les entreprises.²⁸

La plupart des délégations de l'UE n'ont cependant pas encore intégré la question de l'engagement du secteur privé dans leurs modalités de travail. D'après la communication, la Commission européenne voudrait se servir des délégations de l'UE pour mettre en œuvre et pour gérer des projets menés avec le secteur privé (et pour celui-ci) et pour favoriser un dialogue politique inclusif entre les secteurs public et privé. Peu de délégations peuvent cependant se targuer d'avoir les compétences et le personnel nécessaires : beaucoup ne possèdent pas de service commercial ni même d'attaché spécifiquement en charge du commerce et des questions y afférentes.²⁹ Et lorsque c'est le cas, ces attachés ne dépendent généralement pas de la DG DEVCO, mais des services de la Commission en charge du commerce ou des entreprises.

Des efforts supplémentaires pourraient être déployés afin de promouvoir l'apprentissage entre les délégations de l'UE et l'intégration verticale entre les délégations et le siège, ne serait-ce que pour mutualiser ce que les approches des États membres leur ont appris. Cela dit, des initiatives sont en cours afin de mieux outiller les délégations et de leur conférer les compétences nécessaires. L'engagement à faire cohabiter de plus en plus souvent les bureaux de la Banque européenne d'investissement et les délégations³⁰ laisse à penser qu'il s'agit d'un vieux problème pour lequel il existe des solutions. Mais cela nécessite, néanmoins, une adaptation institutionnelle. Cela vaut également pour les procédures de formulation des projets : comment la CE ou d'autres bailleurs de fonds peuvent-ils adopter des procédures suffisamment souples et non-bureaucratiques pour s'assurer une demande des entreprises ? La CE étant régie par des règlements financiers dont on connaît la rigidité – largement induite par le désir de contrôle des États membres - cette question est loin d'être anodine.

Quid du politique ?

Alors que l'on dit souvent que le poids politique de l'UE - l'un de ses outils – constitue sa principale valeur ajoutée, la communication reste remarquablement apolitique. Elle ne fait référence ni à l'appropriation par les pays en développement ni aux propres politiques de ces deniers en matière de

²⁵ Commission européenne, 2013.

²⁶ ICAI 2014.

²⁷ Voyez <http://www.entreprise-development.org/page/agency-evaluations>

²⁸ Pour un exemple, voyez : <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/07/17/kamerbrief-beleidsreactie-op-evaluatie-van-de-netherlands-business-support-offices-2008-2013.html>

²⁹ Il y a des exemples positifs dont la CE pourrait tirer des leçons : la délégation de l'UE à Kampala, par exemple, est connue pour la façon avant-gardiste dont elle fait participer les entreprises agricoles aux mécanismes de financement, au travers de fonds propres.

³⁰ Voyez http://www.eib.org/attachments/strategies/mou_ec_eib_on_external_mandate_en.pdf

développement du secteur privé. Parmi les outils présentés pour « la création d'un environnement des affaires favorable aux initiatives du secteur privé » figurent l'appui budgétaire et le dialogue politique, lesquels sont certes importants mais sans doute insuffisants lorsqu'on cherche à soutenir des aspects du climat d'investissement où apparaissent des éléments aussi éminemment politiques que la gestion migratoire. Le succès ou l'échec de toute intervention visant à développer le secteur privé, qu'elle vienne de l'Union européenne ou d'ailleurs, dépend en définitive de la politique intérieure et des politiques des pays en développement : ce sont elles qui déterminent les réformes entreprises, les normes à respecter et les modalités d'attribution des contrats.

La communication prévoit d'associer les ONG à des alliances multipartites pour le développement des compétences et la fourniture de services de base. Certains se demandent si la place essentielle qu'occupe la société civile est suffisamment prise en compte. De quel socle de connaissances dispose-t-on pour bâtir efficacement de telles alliances et, par conséquent, où le soutien des donateurs s'avère-t-il le plus nécessaire ? La question est d'autant plus pertinente pour les actions sectorielles (6-9), où il ne faudrait pas négliger les connaissances thématiques et locales des OSC, ainsi que leur mission de veille démocratique.

Dans la coopération au développement, mais aussi plus généralement dans le dialogue politique avec les pays tiers, l'UE a souvent joué un rôle politique utile en servant de point de passage ou de coordinateur pour les activités des États membres sur le terrain. Des projets menés par les délégations de l'UE livrent quelques exemples intéressants. Il s'agit souvent de projets qui recourent à des instruments financiers plus petits, mais plus souples de l'Union européenne, afin de promouvoir ouvertement les intérêts commerciaux européens tout en servant les objectifs de développement de l'UE. Citons, entre autres, un récent appel à propositions pour la création d'une chambre de commerce européenne au Myanmar, afin d'accroître et de diversifier les exportations et les investissements des entreprises européennes (particulièrement des PME) au Myanmar et dans l'ASEAN.

Conclusions

L'agenda global décrit dans la communication met en valeur la portée et la détermination des activités d'engagement du secteur privé prévues par la CE, mais l'ambition du projet pourrait également en être le principal écueil. En ces temps où les stratégies spécialisées ont davantage la cote, la communication tient un discours à spectre large et générique, ce qui n'est pas trop problématique en soi, puisqu'une communication est censée donner des orientations globales plutôt que des consignes précises. Cependant, le fait qu'elle livre peu d'indications quant aux rôles et mandats spécifiques des divers acteurs concernés risque de gêner la mise en œuvre des différentes actions (de nature plus concrète).

Le Conseil a adopté une première série de conclusions un mois environ après la publication de la communication. Celles-ci définissent de nouvelles orientations, mais oublient de hiérarchiser les objectifs et les actions et n'imposent pas de rapports d'avancement. On peut dès lors se demander dans quelle mesure la CE pourra et sera en capacité d'être à la hauteur des promesses de sa communication.

En guise de premier pas, la CE pourrait préciser comment elle se perçoit vis-à-vis des États membres et du secteur privé européen. Quelle fonction pourrait-elle assumer pour soutenir et renforcer les efforts européens en vue de favoriser des investissements plus inclusifs et plus durables, sans toutefois interférer ni faire double emploi avec les activités et les stratégies nationales en cours ? Certains pensent que la CE pourrait occuper une place essentielle en tant que coordinateur et intermédiaire entre les États membres disposant des stratégies SPD plus élaborées et les États qui n'en sont qu'aux premiers stades de préparation d'une stratégie nationale. Les délégations de l'UE pourraient devenir le guichet unique des besoins et souhaits de développement du secteur privé ou du secteur privé au service du développement. Mais on sait qu'en dépit des avancées, le rôle des institutions européennes en tant que coordinateurs des États membres dans la sphère du développement n'a jamais été simple.

Il faut par conséquent que les États membres expriment une demande forte – ce qui n'est guère le cas pour l'instant – et soient prêts à déléguer certains éléments. Il en résulte que la CE a raison lorsqu'elle estime qu'un dialogue plus qualitatif est nécessaire entre elle, les États membres, le secteur privé et la société civile européenne sur des questions telles que i) les *modalités précises* par lesquelles la

CE pourrait fournir un mécanisme de coordination pertinent et efficace, et; ii) la façon dont les principes et critères énoncés dans la communication devraient être mis en œuvre, et par qui.

Cette amorce de dialogue avec le secteur privé et la société civile nécessitera sans doute des efforts d'adaptation supplémentaires au niveau du langage et du format, afin de susciter davantage la participation privée. En prenant pour optique « les stratégies mises en place par les bailleurs de fonds afin de faire participer le secteur privé au développement », la communication continue de percevoir le bailleur de fonds comme un chef d'orchestre du développement. Cette approche doit pour autant être contrebalancée par un mécanisme suffisamment vigoureux pour amener les sociétés privées à se conformer aux normes et aux réglementations établies. Comment la CE compte-t-elle arriver à cet équilibre, telle est la question.

Au final, ce sont toutefois les conjonctures locales et les gouvernements nationaux des pays tiers qui décideront du succès ou non des instruments et des objectifs présentés dans la communication. Dans la mise en application de cette communication, la CE devra par conséquent veiller à accorder un rôle participatif plus important aux gouvernements des pays partenaires et au secteur privé et à approfondir son analyse contextuelle pour élaborer des instruments et des mécanismes plus concrets, ce qui montre l'importance d'un dialogue politique orienté vers l'action.

Bibliographie

- ACP. 2014. Strategic Framework for ACP Private Sector Development. ACP/85/004/13 Final, Brussels 7 April 2014.
- ActionAid, Both Ends and SOMO, 2013. The Dutch Good Growth Fund: Who profits from development cooperation? [file:///Users/ar/Downloads/The%20Dutch%20Good%20Growth%20Fund%20\(2\).pdf](file:///Users/ar/Downloads/The%20Dutch%20Good%20Growth%20Fund%20(2).pdf)
- Bilal et al. 2014. De-coding Public-Private Partnerships for Development, ECDPM Discussion Paper 161. Maastricht: ECDPM
- Bracking, S. and S. Ganho. 2011. Investing in private sector development: what are the returns? A review of development impact evaluation systems used by development finance institutions in Europe. Manchester University, report commissioned by Norwegian Church Aid.
- Byiers, B., and A. Rosengren. 2012. Common or conflicting interests? Reflections on the Private Sector (for) Development Agenda, ECDPM Discussion Paper 131. Maastricht: ECDPM.
- Conseil de l'Union européenne. 2014. Conclusions de la 3325^{ème} session du Conseil « Affaires étrangères ». 11197/14, Luxembourg, le 23 juin 2014
- Commission européenne. 2013. Evaluation of the European Union's Support to Private Sector Development in Third Countries. Évaluation réalisée par ADE pour le compte de la Commission européenne, mars 2013.
- Commission européenne. 2012. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions. *Commerce, croissance et développement: Ajuster la politique commerciale et d'investissement aux pays qui ont le plus besoin de l'aide.* {SEC(2012) 87 final}, Bruxelles 2012.
- Commission européenne. 2014. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions. *Un rôle plus important pour le secteur privé en vue de parvenir à une croissance inclusive et durable dans les pays en développement.* COM (2014) 263 final, Bruxelles, 13 mai 2014
- Banque européenne d'investissement. 2014. Banque européenne d'investissement en Afrique, dans les Caraïbes et le Pacifique : stratégie opérationnelle 2014-2016. Luxembourg; mars 2014.
- Hearle, C. 2014. Understanding EU and European Bilateral Donor approaches to working with and through businesses with Overseas Development Assistance. EPS PEAKS Helpdesk Request, Oxford Policy Management, March 2014.
- ICAI. 2014. DFID's Private Sector Development Work. ICAI Report 35; May 2014.
- Team Finland. 2014. Team Finland: Strategy Update 2015, Prime Minister's Office Publications 7/2014, Finland <http://vnk.fi/julkaisukansio/2014/j05-tf-strategia2015-06-tf-strategi-07-tf-strategy/pdf/en.pdf>
- Visser, W. 2011. "The Ages et Stages of CSR - Towards the Future with CSR 2.0", CSR International Paper Series No.3: https://www.academia.edu/3133293/The_Ages_et_Stages_of_CSR_Towards_the_Future_with_CSR_2.0

Notes d'information de l'ECDPM

Les Notes d'information de l'ECDPM contiennent des conclusions et conseils, préparés et diffusés par les collaborateurs de l'ECDPM en réponse à des demandes spécifiques de ses partenaires. Elles visent à élargir la réflexion et le débat sur les grandes questions de politique liées à l'action extérieure de l'UE, en mettant plus particulièrement l'accent sur ses relations avec les pays du Sud.

Outre le soutien structurel des partenaires de l'ECDPM que sont les Pays-Bas, la Belgique, la Finlande, l'Irlande, le Luxembourg, le Portugal, la Suède, la Suisse, et l'Autriche, cette publication a également bénéficié d'un financement du ministère britannique pour le développement international (DFID).

info@ecdpm.org
www.ecdpm.org
KvK 41077447

HEAD OFFICE
SIÈGE
Onze Lieve Vrouweplein 21
6211 HE Maastricht
The Netherlands *Pays Bas*
Tel +31 (0)43 350 29 00
Fax +31 (0)43 350 29 02

BRUSSELS OFFICE
BUREAU DE BRUXELLES
Rue Archimède 5
1000 Brussels *Bruxelles*
Belgium *Belgique*
Tel +32 (0)2 237 43 10
Fax +32 (0)2 237 43 19

