

Note de positionnement du Groupe *initiatives*. Mars 2015

Enjeux et pratiques des nouvelles coalitions d'acteurs entre pouvoirs publics, sociétés civiles et entreprises

Fidèle à ses principes d'ouverture au dialogue et aux innovations, le Groupe *initiatives* (*Gi*) entend contribuer au débat sur les nouvelles coalitions d'acteurs en s'affranchissant de tout a priori et idées simplificatrices, tout en affirmant la spécificité et le rôle clé des acteurs associatifs professionnels.

Les dix associations du *Gi* sont de longue date des acteurs et promoteurs du développement inclusif et durable, intervenant en coalitions avec une diversité de partenaires¹, y compris avec le secteur privé. Elles travaillent sur le long terme, en privilégiant le renforcement des capacités des acteurs locaux et en ancrant leur action dans les territoires, tout en cherchant le changement d'échelle². Elles évaluent leurs actions, capitalisent et partagent leurs acquis par des travaux conjoints de réflexion et de prise de position.

Elles proposent donc d'éclairer ce débat à la lumière de leurs pratiques. Le présent texte reflète les idées du *Gi* et propose des recommandations opérationnelles suite à la journée d'étude organisée à Lyon le 16 janvier 2015.

Constats

1. Les pouvoirs publics veulent renouveler l'aide au développement...

Commandité par le MAEDI pour alimenter sa réflexion prospective, le rapport Faber-Naidoo (juin 2014) préconise de « nouvelles formes de solidarité » entre pouvoirs publics, sociétés civiles et entreprises pour « une nouvelle approche de l'aide au développement ». Dans la lignée d'autres études et rapports³ français aussi bien qu'internationaux (OCDE, Nations Unies), ce sont l'efficacité, les modalités et les mécanismes de financement de l'aide internationale qui sont mis en question. Des propositions sont faites pour une évolution de l'aide marquée par une mobilisation accrue du secteur privé marchand. Des mécanismes incitatifs sont proposés pour orienter les capitaux privés vers des actions de développement : investissements socialement responsables obéissant à des critères RSE, actions conduites par les banques au titre des Principes de l'Equateur. L'esprit est de construire des mécanismes de financements à effet levier dans le but de collecter des fonds d'origine variée (fondations privées, agences de développement, institutions financières internationales) tout en faisant appel à des investisseurs privés intéressés par des critères de réussite extra-financiers. Ils seraient mis en œuvre dans différents domaines du développement : santé, logement, éducation ou encore justice. Dans le même esprit, la Loi d'Orientation et de Programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale de la France de juillet 2014 a élargi officiellement le nombre des acteurs en matière de développement.

Plus globalement, en phase avec ces réflexions prospectives, le *Gi* constate des métamorphoses importantes dans le contexte de son action. Une autre géopolitique est à l'œuvre où Nord et Sud, Est et Ouest n'ont plus réellement de sens dans un monde devenu multipolaire, voire apolaire. Une autre économie aussi, marquée par une financiarisation dominante qui touche même l'APD, par une accélération des transactions liées à la numérisation, par des mutations des « chaînes de valeur » par les fusions et les délocalisations. Mais aussi des aspirations de la société civile et de certaines entreprises à une économie plus responsable sur le plan social et environnemental (RSE), et disposée à questionner les pratiques d'optimisation fiscale. Enfin, une autre diplomatie avec une forte diversification des acteurs et l'entrée des entreprises dans les arènes internationales, une permanence des conflictualités confrontée aux limites des voies militaires, et la présence de puissances émergentes qui, en investissant le multilatéralisme, lui confère son importance en tentant de le réformer.

¹ Traverses 42. « Les partenariats au cœur des enjeux de territoire », 2014.

² Traverses 43. « L'action des ONG face au défi du changement d'échelle », 2015.

³ Cf. bibliographie pour les rapports et études

...pour répondre aux ambitions considérables des ODD.

Les objectifs chiffrés pour les ODD pour le post-2015, qui présentent l'avantage d'une convergence potentielle des agendas internationaux sur des enjeux universels, atteignent des milliers de milliards de dollars et marquent un écart énorme avec l'APD actuelle (140 milliards d'US\$ en 2014). Par ailleurs, la croissance de l'APD⁴ ne pouvant être que limitée, les Etats donateurs cherchent des alternatives du côté des marchés financiers (y compris la mobilisation du capital-risque) et du secteur privé marchand. Une partie de celui-ci s'intéresse aujourd'hui au marché du « bas de la pyramide » et aux nouvelles formes de « social business » ; il s'ouvre de plus en plus aux questions de développement durable, sous les pressions convergentes des sociétés civiles, des organisations internationales (OCDE, BIT, UN) et de ses propres salariés. Enfin, la « diplomatie économique », c'est-à-dire l'appui aux stratégies des entreprises françaises pour la conquête de nouveaux marchés, est devenue pour la diplomatie française et le réseau de ses ambassades un axe stratégique plus important et mieux assumé qu'auparavant.

2. Les OSC françaises et européennes sont déjà mobilisées sur cette question...

Les plateformes des OSC se sont saisies de la question de l'implication du secteur privé marchand dans la coopération au développement. Deux ans avant la récente prise de position du Conseil européen des Affaires étrangères⁵, CONCORD avait organisé un « évènement spécial secteur privé » en décembre 2012⁶. En France, dès 2008, le Groupe *initiatives* s'était déjà interrogé au cours d'une de ses « Journées d'études » sur les différentes formes de relations entre ONG et entreprises⁷. Coordination SUD a consacré deux journées d'études en avril et juillet 2014 à la problématique du financement du développement par le secteur privé, tandis que le *Gi* a de nouveau réfléchi sur ces questions à la lumière de ses pratiques en janvier 2015.

... ainsi que sur la nécessaire augmentation des ressources domestiques

Les grands collectifs associatifs français et européens soutiennent la nécessité d'une mobilisation plus forte des ressources domestiques. A cet égard, ils soulignent le manque à gagner que représentent les fuites de capitaux hors des pays en développement, comme les pratiques d'optimisation fiscale des entreprises étrangères qui y mènent des activités.

Analyse

1. Des convergences possibles en matière d'objectifs...

De nombreuses propositions du Rapport Faber-Naidoo sont portées de longue date par le Groupe *initiatives* : une approche par la demande basée sur les acteurs (plutôt que par l'offre), l'inclusion de groupes victimes d'inégalités dans l'accès aux ressources en particulier parmi les femmes et la jeunesse, la focalisation sur des enjeux comme les agricultures familiales, les solutions énergétiques (énergies renouvelables, marché carbone, etc.), la formation professionnelle, la prise en compte du secteur informel, les défis d'un urbanisme social, l'approche multi-acteurs (le *Gi* parle de logique de partenariats et d'alliances (voir Traverses 42, op. cit.) et l'approche territoriale du développement.

De fait, le *Gi* et ses membres, tant dans leur pratique que dans leur réflexion, s'appuient sur les principes suivants :

- La logique entrepreneuriale, essentielle pour le développement, est déjà à l'œuvre dans la gestion des services (de l'eau, de l'assainissement, d'accès à l'énergie, etc.), dans le rôle conquis par les organisations professionnelles agricoles, les coopératives, les mutuelles, les institutions de micro finance, les petites entreprises du secteur informel, etc.

⁴ Y compris celle apportées par les collectivités territoriales

⁵ Conclusions de la session du 12 décembre 2014 sur le rôle du secteur privé dans la coopération au développement

⁶ CONCORD a publié un "*Background paper*" secteur privé (cf. bibliographie)

⁷ Traverses 33. « Les relations ONG-Entreprises : l'expérience du Groupe *initiatives* »

- Les politiques publiques nationales et locales sont incontournables comme outils de confrontation et de régulation des intérêts en présence pour assurer un accès équitable de tous aux biens et services.
- La démultiplication et la pérennisation des expériences pilotes locales doit se faire avec un souci d'impact via le « changement d'échelle ».
- Le partenariat multi-acteurs peut être à géométrie variable pour tenir compte de la variété des contextes, et associer les acteurs de la société civile dans leur diversité.
- L'ancrage de l'action au niveau territorial est indispensable pour favoriser la mobilisation des acteurs au niveau pertinent.

2. La prise en compte des systèmes d'acteurs et des expériences est actuellement insuffisante...

Pour les membres du *Gi*, les évolutions des contextes d'intervention ont toujours fait partie de leurs réalités. Celles qui s'annoncent les invitent à de nouvelles adaptations qu'ils aborderont en restant guidés par les principes rappelés précédemment.

Le contexte actuel marque toutefois une recomposition significative du paysage de la coopération internationale, avec des conséquences fortes sur les formes de collaboration et les fonctions que doivent / souhaitent occuper les différents acteurs en présence.

Du point de vue de la société civile, et plus particulièrement du côté des ONG, le débat est d'autant plus vif que l'implication de plus en plus manifeste du secteur privé marchand et les propositions de nouvelles modalités de financement coïncident (1) avec un effet ciseau entre des baisses avérées ou annoncées de l'APD dans certains pays et la hausse des besoins de financement, (2) avec des positions des pouvoirs publics relatives à des approches de partenariat public-privé qui tiennent peu compte des expériences et des acquis.

3. Les modalités de mise en œuvre – financiarisation du développement notamment – peuvent contredire les objectifs

Le nouveau rôle attendu de l'APD dans cette mutation en cours sera principalement de deux ordres : (1) celui de support pour conforter les capacités locales et réduire les facteurs de risques qui freinent le développement ; (2) celui de catalyseur (incitation, facilitation, correction des imperfections du marché, portage de risques, capitalisation, etc.) pour les investissements sociaux et environnementaux.

Cela conduit à construire des dispositifs financiers complexes, marquant une nouvelle étape dans la « financiarisation » de l'APD. Déjà à l'œuvre, avec des effets visibles sur la complexité des montages et des dispositifs, ainsi que des coûts de transaction qui s'ajoutent à chaque étape de systèmes en cascades, elle conduit manifestement à donner un poids excessif tant à la gestion qu'à des logiques de court terme.

Faut-il travailler sur les moyens financiers et la méthode de leur génération ou travailler à hiérarchiser les objectifs ? Le débat n'est pas clos.

4. Le secteur privé (marchand) est multiforme

Le secteur privé marchand regroupe des entreprises de toutes tailles avec des niveaux d'influence variés et des formes d'implantations territoriales diversifiées. Les partenariats, coopérations, projets et coalitions entre ONG professionnelles et entreprises sont aussi multiformes que le sont les acteurs en présence.

De façon synthétique, le secteur privé recoupe deux réalités principales :

- Celle de l'entrepreneuriat qui, dans les pays où interviennent les membres du *Gi* peut efficacement porter les services publics marchands (eau, énergie, assainissement, maintenance....). Sa promotion, au travers d'un cadre réglementaire et financier adapté (accès aux financements, aux services et aux marchés), peut permettre à ces entreprises (microentreprises, TPE et PME, coopératives) souvent implantées sur un territoire donné, de s'inscrire dans une logique de développement de ce territoire. Leur promotion peut

aussi faciliter l'investissement productif de l'épargne domestique et des transferts de fonds des migrants. Elles sont déjà aujourd'hui les plus grandes créatrices d'emplois au Nord et au Sud. Plusieurs membres du Gi sont fortement impliqués dans l'appui aux PME ou ont noué des partenariats avec des PME du Nord et du Sud pour conduire ensemble des actions, notamment d'innovations technologiques ou de valorisation de produits agricoles locaux.

- Celle des entreprises, grandes ou moyennes, qui sont engagées dans le développement à divers titres : RSE, BOP, investissements responsables..., en direct ou par le biais de Fondations, dont l'action est encadrée par des textes internationaux de plus en plus exigeants (principes, certifications...). Certains membres du Gi ont des expériences avec ces acteurs globaux (voir Traverses 33, op. cit.).

Enfin, une entreprise ne se résume pas à du capital et à des profits. D'autres facteurs entrent en jeu pour elle : la compétence des salariés, des produits, la qualité et la régularité de son approvisionnement, la commercialisation, les infrastructures, la sécurisation de ses transactions, les financements etc. Les choix stratégiques et la combinaison de ces facteurs déterminent des visions entrepreneuriales variées d'un acteur à l'autre, et influencent donc nécessairement la finalité recherchée dans une coalition, les éléments de son positionnement et de sa relation avec les autres acteurs.

Recommandations

1. Tous les acteurs ont du chemin à faire pour construire des « coalitions » avec des partenaires qu'ils connaissent mal...

Comment faire des entreprises des partenaires du développement territorial et construire une confiance réciproque entre entreprises et acteurs associatifs ? Le parallèle avec la coopération décentralisée est instructif : il y a une dizaine d'années, les ONG ne voyaient les collectivités locales (en forçant le trait) que comme des bailleurs décentralisés. Ce n'est que petit à petit que leur véritable rôle territorial et la légitimité subséquente ont été intégrés. Aujourd'hui, elles sont vues comme un maillon essentiel, garant du caractère équitable sur un territoire et à l'origine de politiques publiques pour tous.

Sans doute un même chemin reste-t-il à parcourir avec les entreprises pour trouver les « coalitions » acceptables pour tous les acteurs.

Une connaissance des entreprises, y compris dans leurs mécanismes de financement, mais aussi dans toutes les autres facettes de leur fonctionnement reste à renforcer au sein des OSC. Que ce soit le fonctionnement des flux financiers ou les jeux d'acteurs, un renforcement de ces connaissances est nécessaire. En miroir, un travail de connaissance des OSC, des fonctions qu'elles exercent et de leur capital de savoir-faire est à mener par les entreprises.

En outre, il est important de noter que dans toute organisation, entreprise comme OSC, des acteurs individuels peuvent créer les marges de manœuvre permettant le changement des postures. Identifier de tels acteurs individuels, y compris dans des grandes entreprises, peut être une voie intéressante pour de nouvelles coalitions permettant de jouer sur ces marges de manœuvres du changement social et économique.

2. Les complémentarités se nouent par la médiation et l'expérimentation, sur le temps long

Le Gi pratique et défend la nécessité de créer des alliances qui combinent les valeurs ajoutées des acteurs des trois familles (pouvoirs publics, secteur privé marchand, OSC) en démontrant les capacités sur lesquelles ces coalitions d'acteurs peuvent se baser :

- Médiation, négociation et synergies d'acteurs : faire collaborer sur le terrain des acteurs de cultures différentes autour de réalisations collectivement partagées malgré des divergences d'objectifs, d'intérêts et de pratiques
- Développement de méthodologies et de pratiques innovantes
- Connaissance des territoires et mesure de la complexité des impacts

3. Au-delà de résultats quantitatifs, ce sont les enjeux de territoires et les tissus économiques locaux que les coalitions doivent servir

Les « coalitions d'acteurs » doivent servir les enjeux des territoires, et particulièrement la réduction des inégalités pour un développement inclusif et durable. L'approche territoriale constitue un trait commun du mode opératoire des membres du *Gi*. Ces dynamiques sont arrimées aux rôles et compétences des acteurs locaux (collectivités, OSC/ONG ou entreprises). Leur vitalité est une condition essentielle pour de telles constructions d'alliances. Le développement peut devenir inclusif et durable dès lors qu'il s'appuie sur ces acteurs.

Les collectivités locales des pays en développement sont en première ligne pour relever les défis de leurs territoires, et sont fortement demandeuses de soutien pour le développement économique local, la formation et l'insertion professionnelle. La croissance de l'Afrique ces dernières années n'a pas été productrice de développement et d'emplois locaux. Les coalitions doivent avant tout renforcer les entreprises locales et leur ancrage dans leurs territoires.

Si les pouvoirs publics ont le leadership politique, les organisations de la société civile doivent être reconnues dans leurs fonctions de veille (respect des droits et règles), d'opérateurs (et pas seulement dans le « dernier kilomètre » vers les bénéficiaires du bas de l'échelle), et de contributeurs aux politiques publiques (valorisation des expérimentations) face aux deux autres catégories d'acteurs.

4. Les coalitions doivent s'inscrire dans le jeu démocratique, qui exige la construction d'institutions solides porteuses de politiques publiques cohérentes

Les pouvoirs publics centraux et décentralisés sont en charge de la définition des politiques publiques, et plus particulièrement de l'équité qui fonde la vie commune et la paix sociale. Ils n'ont plus le monopole de cette construction de l'intérêt général qui ne peut se faire sans une implication des autres acteurs territoriaux. Ils doivent ainsi investir de nouveaux rôles de mobilisateur, facilitateur, régulateur, mais aussi d'arbitrage et de contrôle, en particulier vis-à-vis des acteurs privés.

La cohérence des politiques publiques (à tout niveau y compris européen) envers l'ensemble des acteurs est essentielle. Une approche cohérente entre notamment politique commerciale ou fiscale et politique de développement s'impose.

Les coopérations avec les Etats et le renforcement des capacités institutionnelles restent plus que jamais d'actualité, de même que l'accompagnement des processus de décentralisation pour doter les collectivités locales de la capacité d'exercer leurs responsabilités de développement des territoires.

L'application des principes (reconnus internationalement) de responsabilité sociale et environnementale constitue une base pour construire des objectifs partagés. D'autant qu'un début de « soft power » se met en place avec les Points de Contact Nationaux prévus par les principes de l'OCDE, pour réceptionner les plaintes et opérer les médiations nécessaires en cas de manquements.

5. Les modalités contractuelles doivent être clarifiées : quels résultats, pour qui ? Qui porte les risques ?

Il n'est pas inutile, dans les débats actuels, de rappeler que l'exigence de résultats sous-tend l'action des ONG en général et des membres du *Gi* en particulier. Les nouveaux outils et mécanismes de financement (FEID, DIB), reposant fortement sur la logique du paiement sur résultats, ne doivent pas laisser entendre que cette notion est nouvelle ou bien même que les résultats étaient jusqu'à présent inexistantes. En tout état de cause et étant donné le flou qui subsiste sur cette appellation générale de paiement sur résultats, le *Gi* appelle à une clarification de la compréhension qu'en ont les différents acteurs.

En outre, la question de « qui porte les risques ? » doit être clairement posée dans des contextes où ils sont nombreux et dans des secteurs d'activité où ils sont incontrôlables comme par exemple le risque climatique dans l'agriculture. .

Cette réflexion doit passer non seulement par une clarification des rôles (les ONG ne sont pas uniquement des facilitateurs grâce à leur connaissance du terrain, ni ne peuvent être cantonnées dans les secteurs sociaux), mais aussi par la manière de définir des indicateurs de résultats et d'identifier ex-ante les risques potentiels. La dimension exclusivement quantitative et nécessairement court-termiste ne doit pas prendre le pas sur la dimension qualitative et les logiques de changements à long-terme. Il est donc absolument nécessaire de définir qui porte les risques en cas d'échec, de formuler clairement le cadre de négociation, de renforcer les capacités de négociation des parties prenantes et de clarifier les modalités d'arbitrage, pour obtenir une situation équitable et construire des solutions pérennes.

6. La difficulté de concilier résultats prédéfinis et innovation.

Le financement d'innovations « inclusives et durables » dans une logique entrepreneuriale pose la question des moyens de l'expérimentation et de la complémentarité entre performance socio-environnementale et performance économique. L'approche sur résultats achetés ex-post est contradictoire avec cette volonté d'innovation. S'il est nécessaire de fixer un cap pour garantir un impact à large échelle, des résultats prédéfinis et intangibles risquent de renforcer une « mécanisation » des projets (cadres logiques encore plus restreints) alors que l'innovation, souvent en grande partie sociale et organisationnelle, nécessite souplesse et expérimentation.

Enfin, les membres du *Gi* affirment que le temps long est la seule échelle adaptée aux changements sociétaux. Les coalitions d'acteurs doivent donc se construire sur des pas de temps long, basés sur la recherche de changements voulus par les sociétés concernées et répondant aux enjeux de leurs territoires.

Le Conseil d'Administration du Groupe *initiatives*

12 mars 2015

Bibliographie

CONCORD, [Private Sector Special Event, Background paper](#), Brussels, 10 December 2012, 26p.

FABER E., NAIDOO J., [Innover par la mobilisation des acteurs : 10 propositions pour une nouvelle approche de l'aide au développement](#), MAEDI, DG de la mondialisation, du développement et des partenariats, 2014, 315p.

GABAS J.J. et all, [Les transformations dans le système de la coopération pour le développement](#), *Revue Monde en Développement*, Tome 42, année 2014, n° 165, De Boeck, Bruxelles, 2014, 165p.

KHARAS H., ROGERSON A., [Horizon 2025, creative destruction in the aid industry](#), ODA/UK-Aid, 2012, 36p.

LATEK, M., EPRS (European Parliamentary Research Service), [L'engagement du secteur privé dans la coopération au développement – Les formes de coopération public-privé](#), UE, Bruxelles, juin 2014, 32p.

Traverses n°33. [Les relations ONG-entreprises : l'expérience du Groupe initiatives](#), sous la coordination de l'Iram, 2008, 42 p.

Traverses n°42. [Les partenariats au cœur des enjeux de territoire](#), sous la coordination du Grdr, 2013, 38 p.

Groupe *initiatives*, [osons questionner nos convictions : sept engagements et propositions pour rénover le partenariat face aux enjeux de territoire](#), note de positionnement, 2013, 4p.

Traverses n°43. [L'action des ONG face au défi du changement d'échelle](#), sous la coordination d'AVSF, 2015, 37 p.

United Nations, [Report of the intergovernmental Committee of Experts in Sustainable Development financing, Final Draft](#), New York, 2014