inforesources
FOCUS No 1/05
focus

Le développement rural grâce au Partenariat Public-Privé (PPP)?

Table des matières

Définitions

Qu'est-ce qu'un PPP ?

Collaboration avec le secteur privé 3
Les critères d'un PPP 3
Diverses variantes de PPP 3

Niveau politique

Initiatives et discussions politiques

Coopérer avec l'économie privée : une tendance internationale 4
Pourquoi coopérer davantage ? 4
Critiques 5
Le PPP en pratique 5

Mise en œuvre

Oda-Kotoamso Community Agroforestry Project (OCAP)

Le projet en bref 6
Rôles et objectifs des acteurs 6
Résultats et expériences 7

Amélioration de la qualité du café et de la durabilité de sa production au Vietnam

Le projet en bref 7
Rôles des acteurs 8
Résultats et expériences 8

Programme d'exportation de melons du Honduras

Le projet en bref 9
Rôles des acteurs 9
Résultats et expériences 9

Conclusion

S'attaquer ensemble aux Objectifs du Millénaire 11
Défis des PPP 11
Le contexte des PPP est décisif 11
Des PPP prometteurs 11

Bibliographie

Lectures recommandées 12

Qualité au lieu de quantité dans la production du café grâce à Partenariats Public-Privé (PPP) Usine de Tan Lam Company, Vietnam Photo de J. von Enden

Edition

InfoResources Focus *paraît trois fois par an en anglais, français et espagnol. Il est gratuit et peut être commandé en format pdf ou imprimé à l'adresse ci-dessous.*

InfoResources *est composé des trois services d'information : Inforest / Intercooperation, Infothèque CDE et InfoAgrar ; c'est un réseau fournissant et diffusant des informations sur les ressources naturelles et la coopération internationale. InfoResources est financé par la Direction pour le développement et la coopération (DDC).*

Equipe de rédaction : *Ruth Wenger, Rosmarie Sommer, Susanne Wymann von Dach.*

InfoResources Focus No 1/05 a été rédigé Rosmarie Sommer, Cyrill Rogger et Felix Hintermann, InfoAgrar.

Nous vous fournirons volontiers de plus amples informations par e-mail.

Contact :
InfoResources
Länggasse 85
3052 Zollikofen
Tel : +41 31 910 21 91
Fax : +41 31 910 21 54
Info@inforesources.ch
www.inforesources.ch

© 2005 InfoResources

Qu'est-ce qu'un PPP ?

Depuis quelques années, les Partenariats Public-Privé (PPP) se multiplient dans le domaine de la coopération au développement, aussi bien en théorie qu'en pratique. Dans les deux premiers chapitres de la présente publication, nous donnons la définition du PPP et situons ce type de partenariat dans le contexte global du développement. Dans le troisième chapitre, nous examinons la contribution possible des PPP au développement rural, leurs limites et leurs risques, à l'aide de trois exemples de projets.

Par « partenaires publics », nous entendons non seulement les services étatiques, mais aussi les institutions non gouvernementales qui sont pour l'essentiel mandatées et financées par l'Etat.

Collaboration avec le secteur privé

La collaboration des agences gouvernementales de la coopération au développement avec l'économie privée ne date pas d'hier. Elle revêt les formes les plus diverses, allant de simples mandats confiés à des entreprises privées dans le cadre de projets à la promotion globale des échanges et des investissements, en passant par l'encouragement ciblé du secteur privé dans les pays en développement. Certaines entreprises privées s'engagent aussi d'elles-mêmes dans la coopération au développement, en faisant leurs des principes sociaux et écologiques, en finançant des fondations ou en menant des initiatives individuelles dans les pays en développement. Plus récemment, les Partenariats Public-Privé sont venus s'ajouter à la panoplie des instruments du développement.

« Toute coopération fructueuse repose sur la reconnaissance mutuelle des objectifs différents, mais légitimes d'autrui, que les partenaires valorisent dans l'interaction ". Il en va de même pour les partenariats entre l'Etat et l'économie privée dans le domaine de la coopération au développement. Dans le secteur privé, ce sont par la force des choses des intérêts particuliers qui priment ; il s'agit en fin de compte du succès de l'entreprise. La coopération publique au développement par contre vise une perspective globale et se focalise sur la durabilité de son action aux niveaux social, économique et écologique. Ces deux priorités ne sont pas contradictoires ; bien au contraire, elles peuvent se compléter utilement. »

Jörg Hartmann, directeur du bureau GTZ pour la coopération avec l'économie. Akzente 3/2004, p.28

Les critères d'un PPP

- Il s'agit d'une coopération entre un acteur privé et un acteur public, fixée par contrat.
- Les prestations des partenaires se complètent de telle sorte que tous deux parviennent à mieux atteindre leurs objectifs par le biais du PPP.
- Les deux partenaires définissent clairement leurs objectifs et se les communiquent.

Dans le domaine de la coopération au développement, mentionnons d'autres critères importants :

- Le partenaire public ne finance pas l'activité attitrée du partenaire privé : il apporte une aide subsidiaire.
- Le PPP ne doit pas entraîner une distorsion de la concurrence.
- Le partenaire privé s'engage au-delà de la durée du projet.
- Le partenaire privé peut poursuivre ses objectifs économiques (rentabilité, conquête de marchés) et le partenaire public ses objectifs de développement (durabilité, réduction de la pauvreté).

Dans l'espace rural, les PPP peuvent viser plus spécialement deux objectifs : 1. améliorer les conditions cadres afin d'attirer les investissements et 2. améliorer la production (systèmes de culture, accès au marché, etc.). Dans les deux cas, ces partenariats devraient se focaliser sur l'exploitation durable des ressources naturelles.

Diverses variantes de PPP

Dans la pratique, les PPP peuvent revêtir différentes formes : p. ex. une agence de développement combine ses connaissances avec le savoir faire d'une entreprise du Sud (ou du Nord) pour réaliser un projet ; une entreprise qui s'occupe déjà d'un projet cherche à collaborer avec une agence de développement ; une agence de développement soutient la collaboration entre une entreprise et le gouvernement d'un pays en développement, etc. L'étendue d'un PPP varie très fortement en fonction de la situation ; il peut s'agir aussi bien de petits projets ruraux qui se mettent en place grâce à des relations personnelles que de grands projets d'infrastructure de plusieurs millions de dollars.

Initiatives et discussions politiques

Coopérer avec l'économie privée : une tendance internationale

Avec le renforcement des interactions et des collaborations avec l'économie privée dans le domaine de la coopération au développement, on peut aujourd'hui parler d'une tendance internationale. En témoignent les nombreuses initiatives politiques lancées ces dernières années, en partie par des acteurs étatiques, en partie par des acteurs privés, et qui engendrent des effets aussi bien au niveau national qu'international :

Sur le Pacte global (Global Compact) :
www.unglobalcompact.org

- En 2000, l'ONU, l'économie privée et la société civile ont conclu le Pacte global *(Global Compact)*. Les entreprises qui participent à cette initiative volontaire s'engagent à respecter dix principes relatifs aux droits de l'homme, à la lutte contre la corruption, aux normes du travail et à la protection de l'environnement.
- En mars 2002, lors de la *Conférence internationale sur le financement du développement* à Monterrey (Mexique), les participants ont souligné l'importance de la collaboration avec le secteur privé pour atteindre les objectifs de développement.
- En septembre 2002, lors du *Sommet mondial sur le développement durable* à Johannesburg (Afrique du Sud), un appel a été lancé en faveur de partenariats pour le développement durable.

Sur les Principes d'Equateur :
www.equator-principles.com

- En 2002 toujours, les *principes d'Equateur* ont été adoptés. Ils fixent à l'attention du secteur financier des directives qui doivent garantir la prise en compte des risques écologiques et sociaux lors du financement de projets.
- En juin 2004 s'est déroulé le *Global Compact Leaders Summit*, la conférence la plus importante organisée à ce jour à propos de la collaboration intersectorielle.

Sur la responsabilité sociale des entreprises :
www.csrforum.com

- La notion de *responsabilité sociale des entreprises* – soit la prise de responsabilités en faveur d'un développement social et écologique positif – entre progressivement dans les mœurs.
- Un nombre croissant d'institutions se consacrent en priorité au rôle de l'économie privée dans la promotion du développement : la *Commission du secteur privé et du développement des Nations Unies*, le *World Business Council for Sustainable Development*, l'*International Business Leaders Forum*, le *Forum économique mondial*, etc.

Diverses agences nationales de développement ont également lancé des initiatives pour renforcer la collaboration avec le secteur privé. En Allemagne, le Ministère fédéral de la coopération économique et du développement (BMZ) a introduit en 1999 un programme d'encouragement pour les PPP. Aux Etats-Unis, l'agence américaine pour le développement international (USAID) mise sur la coopération accrue avec l'économie privée et la société civile dans le cadre de sa « Global Development Alliance ».

« Assurer la prospérité matérielle, qui est du ressort du secteur privé, et assurer la sécurité humaine au sens le plus large, la finalité principale de l'ONU, sont deux objectifs qui se renforcent mutuellement. Des marchés florissants et la sécurité des populations vont de pair. Un monde où dominent la faim, la pauvreté et l'injustice est un monde où les marchés, la paix et la liberté ne pourront jamais prendre racine. »

Kofi Annan, secrétaire général des Nations Unies

Pourquoi coopérer davantage ?

- Les Objectifs du Millénaire pour le Développement, qui posent des buts clairs pour réduire la pauvreté, poussent les Etats à obtenir des résultats.
- La diminution des finances publiques oblige de recourir à des sources de financement complémentaires.
- La collaboration avec l'économie privée permet à l'Etat de mobiliser les connaissances techniques qui lui manquent.
- La collaboration avec le secteur privé pourrait déboucher sur une amélioration de la durabilité et de l'efficience des projets.

- En raison de l'ouverture de marchés globaux, les pays en développement ont besoin de contacts pour accéder aux marchés.
- Les grandes entreprises subissent la pression du grand public ; elles doivent regagner la confiance de celui-ci et redorer leur blason.
- Les entreprises privées investissent de plus en plus dans les pays en développement – pour diminuer les coûts de production par exemple – et y jouent un rôle croissant.
- D'autres entreprises cherchent de nouveaux débouchés et s'intéressent aux connaissances et contacts des agences de développement.

« Nous devons entrer dans une ère d'intérêt éclairé, où les objectifs de développement dans l'intérêt de tous ne soient pas considérés comme distincts des objectifs économiques, mais comme des objectifs essentiels pour la croissance économique. »

Carly Fiorina, CEO, Hewlett-Packard

Critiques

La nécessité de responsabiliser davantage le secteur privé dans la lutte contre la pauvreté est assez unanimement reconnue. Cependant, des ONG ont émis des critiques sur certaines initiatives déjà lancées et sur leurs justifications. Ces organisations relèvent par exemple que les efforts consentis pour faire respecter les standards du développement par les entreprises sont peu efficaces dès lors que l'engagement de ces dernières se fait sur une base volontaire. Les PPP sont tout particulièrement critiqués ; les principaux reproches formulés sont les suivants :

- Les objectifs de l'économie privée (maximiser les gains) et les objectifs étatiques (réduction de la pauvreté et développement durable) sont difficilement conciliables dans un projet.
- Un PPP recèle le risque que l'Etat subventionne des entreprises privées.
- Les entreprises peuvent profiter d'un PPP pour externaliser leurs coûts écologiques et sociaux (soit les faire porter par leur partenaire étatique).
- Les PPP peuvent induire la favorisation d'une entreprise et donc fausser la concurrence.
- Les PPP dans le domaine des infrastructures (énergie, eau, santé) sont particulièrement problématiques dès lors qu'ils conduisent au bradage du service public, ce qui nuit aux intérêts de la population pauvre.

« Comme un grand nombre d'autres ONG, nous craignons que la grande opportunité offerte par le Pacte global ne soit compromise en maints endroits par le fait que le secteur privé semble incapable de reconnaître la nécessité de changements plus en profondeur. »

Jeremy Hobbs, directeur exécutif, Oxfam

Le PPP en pratique

En dépit de ces critiques, les PPP ont le vent en poupe. Ils sont aujourd'hui très répandus, notamment dans le secteur des infrastructures urbaines avec notamment de nombreux projets d'assainissement et de développement de l'approvisionnement en eau et en électricité. Par contre, les PPP sont encore peu nombreux dans le secteur du développement rural, alors même qu'il y a là un réel potentiel en raison de la libéralisation croissante des marchés agricoles. Les PPP en cours dans ce domaine concernent principalement l'agriculture écologique, l'utilisation de produits forestiers non ligneux, ainsi que la certification d'une production socialement ou écologiquement équitable. Nous analysons ci-après trois exemples qui recouvrent en partie d'autres domaines encore.

« Nous sommes entrés dans l'ère de gel des processus multilatéraux. Les stratégies régulatrices des gouvernements s'avèrent déficientes. Aujourd'hui, les ONG se tournent vers les forces du marché comme catalyseurs du changement. »

Claude Martin, directeur exécutif, WWF

Oda-Kotoamso Community Agroforestry Project (OCAP)

Le projet en bref

Il y a quelques années encore, le défrichage par brûlis était monnaie courante dans la région boisée proche de Samreboi, à l'ouest du Ghana, et prenait même de plus en plus d'ampleur. La concession de la firme forestière locale Samartex interdisait aux paysans de vendre les arbres qui poussaient sur les terres louées. En raison de la mauvaise productivité du sol et de l'augmentation de la population, les paysans se voyaient en outre contraints de raccourcir toujours davantage les périodes de jachère : la fertilité du sol ne pouvait être maintenue par des procédés naturels.

Afin de remédier à cette situation, non durable aussi bien pour les paysans que pour Samartex, cette dernière a lancé un projet d'agroforesterie. Au moyen d'une incitation financière d'une part (adaptation des droits de propriété et d'exploitation) et de mesures de formation de l'autre, les agriculteurs ont été incités à passer à une exploitation sensée aux plans écologique et économique, combinant culture arboricole, cultures de rente et cultures vivrières. Des sources alternatives de revenus, comme l'apiculture, l'héliculture et la pisciculture, la commercialisation de produits forestiers non ligneux et un centre de sculpture devraient encore améliorer les revenus des agriculteurs. Enfin, pour soutenir ces activités alternatives, des mesures sont prévues pour trouver des débouchés et développer des industries de transformation pour ces produits.

Rôles et objectifs des acteurs

Le projet OCAP a été lancé en 1997 à l'initiative de Samartex et doit durer 10 ans. Depuis 1999, l'agence allemande de coopération au développement (DED) apporte son aide technique au projet. Cette coopération entre un partenaire privé et un partenaire public est le fruit du pur hasard : elle s'est mise en place du fait que le représentant de la DED au Ghana s'est égaré lors d'un voyage dans le pays, et une route empruntée l'a conduit dans la région de l'actuel projet.

Samartex a lancé le projet auprès de la population locale et porte la responsabilité de son pilotage et de son exécution. Son principal objectif est de garantir un approvisionnement continu en bois, en combinant la limitation des brûlis et la plantation de nouveaux arbres. L'entreprise considère que son avenir économique dépend de l'exploitation durable des ressources naturelles et de l'amélioration des conditions d'existence de la population locale, raison pour laquelle elle finance largement le projet. Samartex prend en charge l'intégralité des frais de matériel du projet, inclus le financement initial des sources de revenus alternatives mentionnées.

La DED soutient la direction du projet avec un conseiller qui s'occupe aussi bien de la mise en œuvre des mesures du projet que du développement du concept. Les objectifs de développement de la DED sont les suivants : créer des sources de revenus alternatives et des places de travail pour les agriculteurs, préserver la forêt tropicale et la diversité biologique par l'exploitation durable des ressources naturelles, contribuer à un environnement socio-économique stable, garantir à long terme l'approvisionnement en bois, l'agriculture paysanne et l'avenir de l'entreprise. En guise de contribution financière, la DED prend en charge la rémunération de son conseiller.

*La **Deutsche Entwicklungsdienst (DED)** est une association allemande d'intérêt public, soutenue financièrement par l'Etat allemand. www.ded.de*

***Samartex Timber & Plywood Co. Ltd.** est l'une des plus grandes entreprises de traitement du bois du Ghana ; elle a été privatisée en 1995 avec une participation européenne. Dans la région de Samreboi, à l'ouest du Ghana, elle est le principal employeur avec plus de 2000 employés. www.samartex.com*

*L'**association vietnamienne du café et du cacao (VICOFA)**, ONG fondée en 1990, compte actuellement plus de 100 membres – entreprises publiques et privées, centres de recherche, instituts, groupes et personnes privées – actifs dans la production, le traitement, le commerce, l'exporta-*

D'autres acteurs participent au projet OCAP : en premier lieu bien sûr les quelque 350 ménages de petits paysans locaux, puis divers services étatiques ainsi que les propriétaires fonciers locaux, qui sont responsables de l'attribution des terres aux paysans.

Résultats et expériences

Dans le cadre du projet, un accord a été conclu entre Samartex, les paysans et les propriétaires fonciers. Les paysans versent un loyer aux propriétaires pour cultiver la terre ; en même temps, ils s'engagent à cultiver des arbres, comme investissement à long terme, ainsi que des cultures à moyen et court termes. Les propriétaires fonciers ont droit à un tiers des cultures à moyen et long termes, les paysans aux deux tiers restants ainsi qu'à toutes les cultures à court terme. De son côté, Samartex a un droit de préemption sur le bois et peut faire une offre lorsque le bois est prêt à être coupé.

Dans le cadre du projet, de nombreux paysans ont diversifié leur production et l'ont transformée en production agroforestière durable. Leur conscience écologique s'en est trouvée nettement améliorée. Le projet a permis de créer des places de travail et d'augmenter le revenu des paysans. Elément déterminant pour le succès du projet OCAP : grâce à la nouvelle réglementation de la propriété et de l'utilisation des terres, les paysans retirent un avantage financier du changement.

La collaboration avec l'économie privée a été une nouvelle expérience pour la DED, marquée au début par quelques préjugés d'ordre idéologique. Au fil du temps, il s'est avéré qu'avec une communication ouverte et des objectifs communs, un tel partenariat pouvait très bien fonctionner. Les deux partenaires ont d'abord dû apprendre à se connaître et à collaborer. Aujourd'hui, de l'avis de la DED, la collaboration est bonne et non bureaucratique.

« La plus-value des PPP, vue sous l'angle de la politique du développement, se définit par une amélioration de la qualité de cette politique, la mise à profit de la capacité d'innovation et de la dynamique du secteur privé en tant que nouveau partenaire et aussi, finalement, par l'exploitation de nouvelles ressources financières. L'action durable d'une PPP est tributaire de deux conditions : 1. l'économie ne participera à un projet commun avec le secteur public que si son engagement s'avère rentable à long terme et 2. la DED ne soutiendra un projet avec le secteur privé que si, charte oblige, ce partenariat induit des effets positifs en termes de politique du développement. »

Markus Sterr, Deutscher Entwicklungsdienst DED, sur la coopération avec l'économie privée

Amélioration de la qualité du café et de la durabilité de sa production au Vietnam

Le projet en bref

Depuis 1991, sur mandat du ministère allemand de la coopération économique et du développement (BMZ), l'agence allemande pour la coopération technique (GTZ) soutient la restructuration de la Tan Lam Pepper Company (TLPC), une ancienne entreprise d'Etat du Vietnam, dans la province de Quan Tri.

Au début des années 90, le café est devenu progressivement un produit d'exportation important pour le Vietnam : la production a pratiquement décuplé entre 1990 et 2001. Cependant, en raison de la surproduction mondiale de café, les cours ont commencé à s'effondrer à partir de 2000. L'industrie vietnamienne a alors souhaité se doter de bases durables. C'est pourquoi la TLPC, les torréfacteurs de café Kraft Foods, Sara Lee/Douwe Egberts et la GTZ ont mis en place un partenariat pour le développement, ayant pour objectifs l'amélioration de la qualité du café tout au long de la chaîne de production. Il s'agit de passer d'une production de masse à une production de qualité, et de développer les infrastructures à disposition des producteurs de café dans les nouvelles zones résidentielles et de production.

*La **Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH** est une entreprise de coopération pour le développement durable, active au niveau mondial. Elle travaille principalement sur mandat du gouvernement allemand.*
www.gtz.de/de/index.htm

__Kraft Foods__ est le deuxième producteur mondial de denrées alimentaires . www.kraftfoods.de/kraft/page?siteid=kraft-prd&locale=dede1&PagecRef=423&Mid=423

__Sara Lee / Douwe Egbert :__ la Fondation DE de cette multinationale mène un nombre croissant de projets dans les pays producteurs de café, dans le but d'améliorer la production caféière et d'aider ainsi les paysans à augmenter durablement leur revenu tiré de ce produit de base. www.saralee-de.com

L'__association vietnamienne du café et du cacao (VICOFA)__, ONG fondée en 1990, compte actuellement plus de 100 membres – entreprises publiques et privées, centres de recherche, instituts, groupes et personnes privées – actifs dans la production, le traitement, le commerce, l'exportation, la recherche scientifique et technologique, ainsi que la formation dans tout le Vietnam. www.vicofa.org.vn/vicofa/vm_ml.shtml

« Avec un produit de base comme le café, il est extrêmement important de travailler dans un contexte commercial : le café est un produit et il a des acheteurs. Si un projet parvient à aider le partenaire local à comprendre et à satisfaire les exigences du marché, il y a de fortes chances qu'il produise des résultats » durables « au-delà de son échéance en tant que projet. »

Don Jansen, PRI, Wageningen Agricultural University, communication personnelle du 25.11.2004

Rôles des acteurs

Avec des fonds publics, la GTZ a soutenu le projet dans les domaines de la gestion et de la coordination de projet. La TLPC voulait mettre en place des relations commerciales avec Kraft Foods et Sara Lee/Douwe Egberts. Ces deux torréfacteurs ont apporté leur aide technique. Les industriels vietnamiens se sont efforcés de diminuer les fluctuations de la production et d'améliorer la qualité des produits d'exportation. Des partenaires privés ont investi pour améliorer les services de base dans les nouvelles zones. La Plant Research International (PRI, Wageningen Agricultural University) s'est occupée de la collaboration des paysans sur le terrain, de la production de matériel d'information spécifique et de sa diffusion dans des « écoles paysannes de terrain ». Des organisations non gouvernementales locales ont introduit l'approche du développement communautaire et ont formé les communautés villageoises à la conduite indépendante de projets de construction et à la gestion de petits budgets. Les conseillers de la TPLC et les autorités du district ont élaboré de nouvelles méthodes et donné des orientations pratiques aux paysans des régions reculées et mal dotées en infrastructures de transport.

Résultats et expériences

Grâce à ce projet, les paysans et la TLPC ont obtenu des prix plus élevés pour leur café et ont accumulé une expérience précieuse, notamment dans la gestion globale de l'environnement et plus particulièrement des eaux usées. Après deux saisons de récolte déjà, l'Association du café et cacao du Vietnam (VICOFA) attribuait à la TLPC un statut de modèle national pour son respect de l'environnement et la qualité de sa production. Et deux ans après la mise en œuvre du projet, on a constaté des améliorations sensibles dans les processus de transformation. Avec l'augmentation des cours du café, les conditions de vie des cultivateurs se sont améliorées. Enfin, la formation et le conseil ont été étendus à des producteurs de café d'autres régions du pays.
Ce projet a permis de tirer quelques leçons intéressantes. On retiendra notamment l'importance du contact direct entre les paysans, les transformateurs et les grands acheteurs comme facteur de motivation des acteurs locaux. La GTZ a tiré le meilleur parti possible de l'expertise de l'économie et l'a mise au service du développement. L'intégration de ce projet dans les activités d'un projet de coopération technique plus large et déjà en place depuis longtemps a été très positive puisqu'elle a fourni une plate-forme au PPP. Dans le volet agronomique du projet, l'approche participative des écoles paysannes de terrain couplée à des analyses quantitatives, financières et biophysiques des méthodes de récolte a permis d'impliquer activement les producteurs de café dans le processus.
Conclusion : grâce à la mobilisation de réseaux institutionnels, à la répartition du financement et à l'échange de connaissances et d'expériences, le projet a profité à tous les partenaires. Grâce à la PRI, la TLPC a atteint des standards internationaux de qualité et l'adaptation des modes de production a été bénéfique pour l'environnement.
La première phase du projet (2001 – 2004) est maintenant achevée. La GTZ n'apporte plus de contribution. Les deux entreprises privées Kraft Foods et Sara Lee/Douwe Egberts participent encore au projet dans le cadre des Codes d'usages Communs pour la Communauté du Café, un ensemble de règles de conduite entre l'industrie du café et les agences de coopération au développement, adopté en 2004 à l'initiative du Deutscher Kaffeeverband et de la GTZ avec le soutien du BMZ.

Programme d'exportation de melons du Honduras

Le projet en bref

Avant 2001, le Honduras importait des produits agricoles pour une valeur annuelle d'environ 150 millions de dollars. Jusqu'alors, le potentiel des petites entreprises du secteur agricole à commercialiser des produits locaux n'avait pas été suffisamment exploité. Depuis 2001, sur mandat de la Direction du développement et de la coopération (DDC), le projet « Agropyme » est conduit en consortium par les deux organisations non gouvernementales Swisscontact et Helvetas : il contribue à mettre en place et à renforcer des petites entreprises agricoles. Les objectifs du projet sont les suivants : substituer la production indigène aux importations, notamment en renforçant le secteur des services pour les petits producteurs agricoles dans le domaine de la transformation et de la commercialisation, promouvoir l'esprit d'entreprise et « l'orientation marché », trouver de nouveaux débouchés et développer de nouveaux produits. Dans la phase de planification du projet, des études ont montré que les produits non traditionnels, tels que fruits et légumes, réservaient le plus grand potentiel de développement.

Le projet Agropyme a ensuite débouché sur un PPP : le projet d'exportation de melons. Son objectif : être concurrentiel sur le marché international. Grâce à l'expérience acquise dans le cadre du projet Agropyme et à la collaboration de divers acteurs, la production de melons répondant aux exigences du marché international a fortement augmenté. Il a ainsi été possible de satisfaire les besoins intérieurs et de réaliser des exportations substantielles.

Mi 2002, deux exportateurs des régions méridionales du pays ont reçu des demandes d'exportation vers l'Europe et les Etats-Unis pour des pastèques et des melons canari. Les exportateurs ont contacté le ministère de l'agriculture qui s'est tourné vers Swisscontact.

Rôles des acteurs

Trois exportateurs et 30 producteurs indépendants se sont associés au projet. Ils souhaitaient exporter le plus possible de melons. Fintrac, régie privée mandatée par USAID, a soutenu les producteurs, les emballeurs et les exportateurs pour la coordination des cultures, l'organisation et toute la logistique du projet. Swisscontact a notamment pris en charge le salaire d'un agronome. Le ministère hondurien de l'agriculture et de l'élevage a assuré le transport des techniciens et, par l'intermédiaire de la banque nationale de l'agriculture (BANADESA), a accordé des prêts pour financer la production. L'attribution du prêt a été soumise à trois conditions : garantie d'un marché pour les produits ; soutien professionnel et assurance agricole. Une société privée d'assurance des récoltes participait par ailleurs au projet.

Résultats et expériences

Durant la saison 2002 – 2003, deux entreprises ont pu exporter pour la première fois des melons canari et des pastèques. Grâce à un système d'information de terrain, les producteurs ont pu se tenir informés par internet de l'évolution des cours, surveiller les récoltes, les exportations et, le cas échéant, adapter leur production rapidement et efficacement aux nouvelles conditions. Les exportations ont bondi par rapport à l'année précédente (97%). Avec l'aide de Swisscontact, les deux exportateurs ont alors pu

*La **Direction du développement et de la coopération (DDC)** est l'Agence suisse de la coopération internationale au développement ; elle est rattachée au Département fédéral des affaires étrangères (DFAE).*
www.deza.ch

*La **Fondation Swisscontact** a été fondée en 1959 par des personnalités des milieux économiques et scientifiques suisses. Elle est neutre sur les plans politique et confessionnel. Le principal objectif de Swisscontact est de soutenir un développement durable – économique, social et écologique – dans des pays sélectionnés.*
www.swisscontact.ch

__Fintrac__, régie privée d'USAID, aide les entreprises agricoles à améliorer leurs ventes et leur productivité et donc à augmenter durablement leurs revenus.
www.fintrac.com

négocier un contrat avec des prix fixes. Le résultat le plus important a cependant été l'augmentation des places de travail fixes (73%) et des places de travail temporaires (20%). Grâce à leur partenariat, les producteurs et les exportateurs ont pu obtenir des crédits commerciaux et la collaboration d'un assureur de récoltes. En dépit de son succès, le projet n'a cependant duré qu'une saison. La saison suivante, les producteurs ont en effet voulu mener seuls le projet, sans passer par les exportateurs. Considérant que les chances de cette nouvelle formule étaient insuffisantes, Swisscontact a interrompu le projet.

Ce PPP a permis d'augmenter la solvabilité des producteurs qui ont pu s'assurer et donc diminuer les risques ; l'accès à l'information a été amélioré, ce qui a influencé positivement la production. Par contre, certains producteurs ont été rapidement dépassés techniquement par la soudaine augmentation de la demande. D'autres ont violé leurs obligations contractuelles envers les exportateurs en livrant en priorité leurs produits sur le marché intérieur lorsque les prix y étaient plus élevés. Toutefois, compte tenu du renforcement des producteurs et de l'augmentation de la productivité, le bilan global du PPP est positif.

Conclusions

S'attaquer ensemble aux Objectifs du Millénaire

La collaboration entre acteurs publics et privés est essentielle pour réduire efficacement la pauvreté et tendre vers les Objectifs du Millénaire. Les partenaires doivent pour cela définir des objectifs clairs, les communiquer et fixer sur cette base des conditions cadres. C'est ainsi qu'ils pourront s'assurer que leurs investissements seront rentables et auront un effet positif en terme de développement.

Défis des PPP

En marge du bilan globalement positif des trois projets décrits, des questions se posent également sur les conséquences globales et à long terme des PPP. Les entreprises investissent le plus souvent dans des produits agricoles lucratifs avec des débouchés sur le marché international, alors que le secteur public encourage la production de produits alimentaires de base, moins rentables, afin d'assurer l'approvisionnement de base. Mais qui supporte quels risques ? Quelle régulation du marché est nécessaire pour assurer aux petits producteurs des conditions équitables ? Si grâce au PPP certains pays accroissent rapidement leur production et saturent les marchés d'exportation, les conséquences peuvent être lourdes pour d'autres pays producteurs, notamment dans le secteur du café où beaucoup de petits caféiculteurs tirent leur revenu uniquement du café. Un progrès local peut alors déboucher sur une baisse des prix et un bilan global négatif. Le projet du Ghana est très largement positif, mais à moyen terme, la domination de la société Samartex dans la région pourrait s'avérer problématique : absence de concurrence, relation de dépendance de la population face à l'entreprise. Dans l'exemple du projet d'exportation de melons, les producteurs ont rapidement voulu se passer des exportateurs : l'engagement à long terme de tous les acteurs, indispensable pour la réussite du projet, a échoué.

Le contexte des PPP est décisif

Les expériences récentes avec les PPP montrent qu'il n'existe ni règle empirique ni recette miracle. Les conditions cadres pour la collaboration entre partenaires privés et publics varient en fonction du contexte, du domaine et du pays.

Des PPP prometteurs

Les synergies sont possibles lorsque des entreprises veulent garantir durablement leurs profits en adoptant une politique respectueuse de l'environnement et qu'elles soutiennent par là l'intérêt collectif d'un environnement sain. Un PPP est un succès lorsque l'initiative privée permet d'obtenir des gains de productivité et que de larges couches de la population en profitent grâce au pilotage étatique. Dans la phase initiale, la participation étatique peut inciter des acteurs privés à investir aussi dans des zones à risque, faiblement intégrées économiquement et d'accès difficile.
Pour que chaque partenaire profite d'un PPP, il faut que les responsabilités et les risques soient partagés, et un degré élevé de complémentarité atteint. Enfin, un PPP ne doit en aucun cas servir uniquement à redorer le blason d'une entreprise.

« C'est grâce à l'entremise de la GTZ que la collaboration entre groupes d'intérêt aussi différents est devenue possible. En tant qu'entreprises, nous entrons en contact avec les milieux économiques d'un pays et éventuellement des ONG, mais pratiquement jamais avec les milieux étatiques. Or, il est absolument indispensable pour nous de travailler avec une institution publique qui soit agréée par le gouvernement et qui dispose de contacts à ce niveau. C'est la seule façon possible de pratiquer une économie durable. »

Florian Hammerstein,
comité de l'Amber Corporation,
GTZ PPP Report 12/avril 2004

Lectures recommandées

La liste suivante propose un choix documenté et ciblé de documents et de sites Internet pertinents sur le thème « Partenariat Public-Privé dans la coopération au développement ». Pour faciliter la lecture de cette liste, les symboles suivants indiquent la thématique centrale des documents et des sites Internet :

Vues d'ensemble et contexte général

Politiques, stratégies

Méthodes, instruments

Etudes de cas

Les documents sont classés par ordre alphabétique du titre. De nombreux documents peuvent être téléchargés gratuitement de l'Internet (consulté le 27ème janvier 2005). Pour des informations complémentaires sur ce thème et ces publications, vous pouvez nous contacter par e-mail : info@inforesources.ch.

World Business Council for Sustainable Development (WBCSD),
International Business Leaders Forum (IBLF),

A business guide to development actors. Introducing company managers to the development community

Octobre 2004, 112 p.
www.wbcsd.org/web/publications/sl-devactors.pdf

Pour le WBCSD et l'IBLF, la coopération entre le secteur privé, les gouvernements et la société civile est essentielle pour traiter de problèmes globaux comme la pauvreté. Le business guide aide le secteur privé dans sa recherche de possibilités de coopération. Il présente des acteurs publics dans le domaine de la coopération au développement sous forme de profils. Ces informations sont d'un intérêt général vu qu'elles renseignent aussi sur ce que les institutions publiques entreprennent déjà dans le domaine de l'intégration de l'économie privée. Des profils d'autres acteurs publics sont présentés à la page internet suivante : www.wbcsd.org/web/devguide.htm

Deutscher Entwicklungsdienst (DED) – Public private Partnerships

www.ded.de/cipp/ded/custom/pub/content,lang,1/oid,254/ticket,g_u_e_s_t

Ce site présente le développement et les objectifs du programme PPP de l'agence allemande de coopération au développement, ainsi que plusieurs modèles de partenariats. On y trouve également des documents de fond, des exemples de projets, des adresses de contact dans des pays pilotes PPP de la DED et une brochure d'information en allemand, anglais, français, espagnol et portugais.

Communauté de travail Swissaid • Action de Carême • Pain pour le prochain • Helvetas • Caritas • EPER

Die Gewinne privat, das Risiko dem Staat? Public-Private Partnerships und öffentliche Dienste in Entwicklungsländern

Documentation de la conférence de la Communauté de travail Swissaid • Action de Carême • Pain pour le prochain • Helvetas • Caritas • EPER du 18 novembre 2003 à Berne, 39 p. www.swisscoalition.ch/deutsch/files/D_PnDt3.pdf

Quelle est l'utilité des PPP dans la coopération au développement ? Les contributions contenues dans cette documentation tentent de répondre à cette question. Elles portent principalement sur l'engagement du secteur privé dans les projets d'infrastructure, notamment dans le domaine de l'approvisionnement en eau. Les acteurs publics voient des chances dans de tels partenariats pour autant que des règles claires soient respectées, alors que les représentants de la société civile sont plutôt critiques ; pour eux, les PPP recèlent le danger que les biens publics tombent entre les mains de profiteurs.

Direction du développement et de la coopération (DDC)

Document de travail «Zusammenarbeit mit dem Privatsektor in der Entwicklungszusammenarbeit (EZA) – Begriffsklärung»

DDC, Berne, 15 p

Destiné en premier lieu à l'usage interne, ce document définit d'abord les principaux termes relatifs à la coopération avec le secteur privé, puis présente brièvement l'historique, les formes, les chances et les risques de la participation du secteur privé. Selon les auteurs, ce type de partenariat, dans lequel ils entrevoient un potentiel considérable, nécessite une démarche pragmatique : dans chaque contexte, il y a lieu de se demander quel instrument permettrait d'obtenir la plus grande utilité marginale possible d'une intervention CD. Le document peut être commandé à la DDC : info@deza.admin.ch

GTZ – Public Private Partnership (PPP)

www.gtz.de/en/leistungsangebote/2362.htm

Ce site présente le programme PPP de l'agence allemande de coopération technique (GTZ). On y trouve la description de l'approche de la GTZ pour la réalisation de projets PPP, divers exemples de projets et des chiffres. Des rubriques détaillées sont consacrées au Global Compact (le Pacte global sur un partenariat entre les Nations Unies, les ONG et les milieux d'affaires) et au thème de la responsabilité sociale des entreprises. La GTZ publie également le Rapport PPP, une revue sur les partenariats de développement avec l'économie.

Commission du secteur privé et du développement

Libérer l'entreprenariat. Mettre le monde des affaires au service des pauvres

Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), 1er mars 2004, 59p. www.undp.org/cpsd/documents/report/french/fullreport_f.pdf

Ce rapport commandé par Kofi Annan donne aux Etats, à l'économie privée et à la société civile un certain nombre de recommandations sur les possibilités, pour le secteur privé, d'exercer une influence positive sur le développement. Les auteurs préconisent des actions à trois niveaux, soit la création d'un environnement porteur au niveau du secteur public, la formation de partenariats novateurs au niveau public-privé et la mobilisation de capacités et de ressources au niveau du secteur privé.

Liste de projets PPP

www.inforesources.ch/pdf/ppp-projects.pdf
Cette liste a été dressée dans le cadre des travaux préparatoires pour le présent numéro de Focus. Ni exhaustive ni représentative, elle donne toutefois aux lecteurs intéressés des informations et références utiles sur des activités PPP.

Groupe Agence Française de Développement

Paroles d'acteurs. Agence Française de Développement – partenaire du développement durable : Partenariats Public-Privé

Novembre 2004, 48p.
www.afd.fr/jahia/webdav/site/myjahiasite/users/administrateur/public/plaquettes/paroles dacteurs-ppp-vf-ve.pdf
Cette publication décrit les stratégies et activités en matière de PPP de l'Agence Française de Développement (AFD). L'accent est clairement mis sur les PPP dans le domaine des infrastructures, avec la présentation de plusieurs exemples de projets. De manière générale, l'AFD considère que les PPP sont un instrument utile qui permet une utilisation plus efficiente des deniers publics. Mais elle précise aussi que certaines conditions doivent être remplies si l'on veut que ces partenariats portent des fruits.

Secrétariat d'Etat à l'économie (seco)

Partenariats public-privé

www.seco-cooperation.ch/entwicklungsarbeit/00453/index.html?lang=fr
Ce site informe en bref sur les objectifs et les approches PPP dans le domaine des infrastructures, et décrit les prestations de soutien du seco ainsi que les principes à observer dans de tels partenariats.

Direction du Développement et de la Coopération (DDC)

Prise de position – Collaboration avec le secteur privé

Section Emploi et Revenus, avril 2004, 6 p.
www.deza.ch/ressources/deza_product_fr_1019.pdf
Convaincue qu'il importe de mobiliser davantage les ressources du secteur privé pour améliorer la situation des groupes de population les plus pauvres, la DDC définit les bases de sa coopération avec l'économie privée. Elle lie celle-ci à des objectifs précis de politique de développement, comme la focalisation sur la lutte contre la pauvreté et l'utilisation durable des ressources naturelles, tout en soulignant le caractère subsidiaire de ses prestations. Ce document formule en outre les formes actuelles et nouvelles de la coopération avec le secteur privé ainsi que les lignes directrices correspondantes de la DDC.

The Economist print edition

Profits and poverty

19 août 2004
www.economist.com/people/PrinterFriendly.cfm?Story_ID=3104498

Cet article passe en revue le nouvel ouvrage : « The Fortune at the Bottom of the Pyramid. Eradicating Poverty Through Profits » de C.K. Prahalad. On y critique les approches top-down de la coopération au développement, mais aussi les programmes de responsabilité sociale du secteur privé. L'auteur exhorte les entreprises privées à considérer les couches pauvres de la population comme groupe cible. Une adaptation correspondante des stratégies et modèles entrepreneuriaux pourrait rapporter de grands bénéfices à l'économie privée tout en contribuant à la lutte contre la pauvreté.

Alexander Fröde

Public-Private Partnership als Instrument des Naturschutzes in der Entwicklungszusammenarbeit – Anwendungspraxis und Perspektiven

Travail de diplôme à l'Université Ernst-Moritz-Arndt, Greifswald, filière écologie paysagère et protection de la nature. Greifswald, novembre 2003, 122 p.
www.uni-greifswald.de/~umwethik/diplomarbeiten/dipl_froede.pdf

Vaste publication scientifique, rédigée avec une certaine distance critique, qui décrit le concept des PPP dans la coopération au développement, l'état de sa mise en œuvre dans le domaine des ressources naturelles, des exemples de cas concrets et des lignes directrices pour l'avenir. L'auteur voit dans l'engagement de l'instrument PPP aussi bien la possibilité de gains en termes de politique du développement que des risques et des problèmes. Cette contribution porte uniquement sur la coopération au développement allemande.

Ueli Scheuermeier

Public Private Partnerships for Rural Development. Some views based on concrete experiences so far

In: BeraterInnen News 2/2004, Swiss Center for Agricultural Extension (LBL), p.10–14
www.lbl.ch/internat/services/publ/bn/2004/02/public_private_partnership.pdf

L'auteur décrit les principes des PPP et les illustre à l'aide de deux exemples pratiques auxquels il a lui-même participé. En conclusion, il présente les problèmes typiques rencontrés dans ce type de coopération et les moyens de les prévenir. A son avis, les PPP représentent un instrument qui peut ouvrir de nouvelles pistes mais ne constituent de loin pas la panacée pour toutes les situations ; il pense que certains domaines devraient demeurer de l'entière compétence des acteurs publics.

Bibliographie

David J. Spielman and Klaus von Grebmer

Public-Private Partnerships in Agricultural Research: An Analysis of Challenges Facing Industry and the Consultative Group on International Agricultural Research

International Food Policy Research Institute, janvier 2004, 66 p.
www.ifpri.org/divs/eptd/dp/papers/eptdp113.pdf

Sur la base d'interviews et d'ouvrages existants, cette étude analyse les possibilités et les défis liés aux PPP entre les centres internationaux de recherche agricole membres de la CGIAR (www.cgiar.org), financés par des subsides publics, et des entreprises multinationales. Il s'avère que l'énorme potentiel de tels PPP ne se traduit que par un très petit nombre de projets réussis. Selon les auteurs, les PPP échouent surtout par une prise en compte insuffisante des coûts et des risques, le manque de médiateurs neutres et la carence d'informations sur les expériences réalisées.

The UN & Business

www.un.org/partners/business/index.asp

Le site The Un & Business fournit des informations sur des partenariats et des alliances entre l'ONU et le secteur privé en faveur des Objectifs du Millénaire pour le Développement. Il contient des lignes directrices pour la coopération économique avec l'ONU et renvoie à des sites internet d'institutions et de programmes onusiens qui donnent des informations sur des partenariats avec le secteur privé.

USAID: The Global Development Alliance

www.usaid.gov/our_work/global_partnerships/gda/index.html

Sur ce site, on trouve la description détaillée du programme d'USAID pour la formation d'alliances entre Etat, secteur privé et société civile. On peut notamment y consulter de nombreux exemples de projets menés dans les domaines les plus divers ainsi que plusieurs rapports d'expériences. Le site propose en outre quantité d'outils et d'informations de fond pour les entreprises et institutions qui s'intéressent à un partenariat.

InfoResources Focus offre une vue d'ensemble des sujets pertinents et d'actualité et propose une orientation dans la pléthore d'informations. Il est consacré chaque fois à un thème d'actualité dans les domaines de la forêt, de l'agriculture, des ressources naturelles et de l'environnement, et cela dans le contexte de la coopération internationale.

Chaque thème est discuté selon des perspectives différentes :
- Politiques et stratégies
- Mise en œuvre et expériences pratiques

Dans la première partie, *InfoResources Focus* propose une introduction concise à chaque sujet, met les problèmes en exergue, confronte approches théoriques et opinions et rend compte des expériences existantes.
La seconde partie présente une sélection choisie et annotée de documents pertinents, de livres, de CD RoMs et de sites Internet. Ce choix va des travaux d'introduction aux ouvrages conceptuels, en passant par la présentation d'instruments, de méthodes et d'études de cas.

Les précédentes éditions de *InfoResources Focus* peuvent être commandées à l'adresse figurant en page 2 :
Focus No 1/03 : Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE)
Focus No 1/04 : L'agriculture globale et la libéralisation : où est la juste mesure ?
Focus No 2/04 : Changement climatique, populations rurales et ressources forestières
Focus No 3/04 : La compensation des services fournis par les écosystèmes