

Le changement de rôle du secteur privé dans la coopération économique au développement

Durant les cinquante dernières années, on a vu fleurir bon nombre de théories sur le développement qui tentaient, d'une part, d'expliquer le sous-développement des anciennes colonies et, d'autre part, de mettre en place des stratégies pour surmonter le problème. Ces théories mettaient en compétition les économistes de tendance soit libérale soit marxiste. Entre-temps, l'économie de marché a montré sa supériorité sur le terrain, bien que des parties entières du monde restent sous-développées. Le présent article entend montrer le rôle que doit jouer le secteur privé dans la coopération au développement et comment les points de vue ont changé.



On diminuera la pauvreté en créant des emplois et en générant des revenus pour les populations pauvres. On y parviendra uniquement en développant les entreprises. Peu importe si ce sont des entreprises internationales ou des PME locales qui s'y attellent.

Photo: Swisscontact

Le développement durable exige un esprit d'entreprise

Les théories du développement les plus récentes réunissent toutes, sous l'égide du développement durable, les trois domaines que sont l'économie, le social et l'environnement. Les éléments de l'économie de marché que sont la propriété privée, l'initiative privée, le rôle limité de l'État dans la définition des conditions-cadres optimales, les privatisations et le principe de la liberté des prix conditionnent le dynamisme du développement économique. Les facteurs sociaux que sont l'égalité des chances, le filet social, la participation politique et la lutte contre la pauvreté occupent également une juste place. Les revendications écologiques se sont ajoutées comme troisième domaine au plus tard lors du *Sommet de Rio de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Cnued) en 1992*.

De ce fait, *le développement peut se comprendre comme un processus gouvernable* qui, au final, vise deux objectifs institutionnels:

d'abord, l'instauration de l'État de droit démocratique, dans lequel la société civile contrôle les institutions; ensuite, l'établissement d'un ordre pluraliste basé sur l'économie de marché, dont les limites résident dans la confrontation entre les acteurs économiques et la législation sociale et environnementale. Un secteur étatique efficace est le complément nécessaire au secteur privé. La crédibilité de l'État est, enfin, une condition préalable aux investissements privés, qui ne s'acquiert que si les institutions adoptent un comportement conforme aux critères de bonne gestion des affaires publiques.

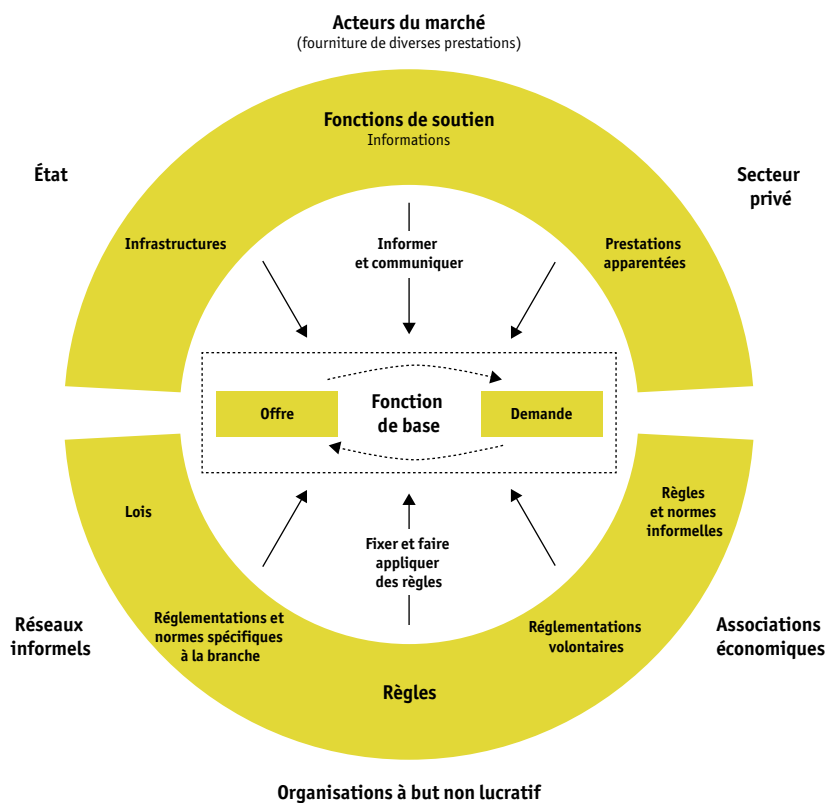
Entre-temps, on a acquis la conviction que le développement durable n'est pas constitué uniquement de croissance économique, mais que sans croissance économique aucun développement ne peut être durable. Or, la croissance ne se dynamise que lorsque les entrepreneurs sont prêts à prendre des risques et à investir, donc à générer des bénéfices et créer des emplois. Nous avons assisté au cours des dix dernières années à un dépla-



Urs Egger
Chargé de cours à l'EPF Zurich et directeur de Swisscontact (jusqu'au 31 mai 2011)

Graphique 1

Fonctionnement du marché avec conditions de base et acteurs



Source: Swisscontact / La Vie économique

cement de la dynamique de l'économie vers l'Asie. Sa quote-part dans le PIB mondial est en constante augmentation; alors que celle de l'Inde et de la Chine n'était que de 9% en 1970, elle se situait à 28% en 2009 (parité de pouvoir d'achat de 1990 en USD). Ces pays ont pu profiter de cette poussée de croissance lorsque l'entrepreneuriat privé a été libre d'agir à sa guise. En Inde, la politique protectionniste a œuvré pendant des années pour protéger certains secteurs inefficaces (par exemple la construction de véhicules), alors qu'en Chine l'entrepreneuriat privé n'était pas autorisé pour des raisons idéologiques. L'Inde fait toujours partie des pays pauvres, mais il est intéressant de constater que ce pays ne veut plus recevoir de soutien sous la forme de fonds d'aide au développement. On est en droit de se demander avec quels instruments les processus de développement seront mis en marche dans les pays les plus pauvres.

Comment la coopération au développement peut-elle contribuer à la croissance?

Tout comme dans les théories sur le développement, de nombreux changements de

concept ont eu lieu au cours du temps dans la coopération au développement. La rétrospective que présente la DDC cette année sur ses 50 ans d'activité les fait ressortir. Pour des questions de place, nous n'énumérons pas ici la totalité de ces changements, mais nous pouvons tout de même affirmer que, de nos jours, l'initiative privée constitue, en général, un critère important de durabilité dans les programmes de développement. On a aussi raison d'insister sur le fait que les projets et les programmes de développement doivent être intégrés dans les stratégies des pays partenaires.

Il faut, toutefois, se demander si la mise en œuvre de programmes qui adhèrent à la *Déclaration de Paris* de l'OCDE débouchera sur une utilisation des fonds au bon endroit. Selon ces principes, tous les mouvements financiers de la coopération au développement devraient se faire par le biais des administrations des pays partenaires. Cela a un sens si le pays a une administration qui fonctionne et qui répond aux *exigences de bonne gouvernance*, mais ce sont justement les pays pauvres qui se distinguent par le mauvais fonctionnement de leurs administrations, souvent corrompues. Dans ce cas, il n'est guère possible de contrôler l'affectation des fonds. Cela vaut aussi pour l'aide budgétaire, qui est revenue à la mode ces dix dernières années. Son efficacité fait de plus en plus souvent l'objet de doute depuis quelque temps, mais il serait difficile de revenir sur les déclarations faites sur la répartition des fonds par l'intermédiaire des États partenaires.

Aujourd'hui, il n'y a rien de nouveau au fait que l'on fasse figurer la réduction de la pauvreté au centre de tous les programmes, puisque cela a toujours été la motivation fondamentale de la coopération au développement, du moins pour les organismes privés. On diminuera la pauvreté lorsqu'on créera un revenu et des emplois pour les pauvres, ce qui ne se produira que si les entreprises peuvent se développer. Peu importe qu'il s'agisse de multinationales ou de PME locales pour autant que leurs activités donnent aux pauvres un accès aux marchés. Inversement, cela signifie que l'on considère les pauvres comme un marché avec un potentiel de croissance, comme le montre *C.K. Prahalad* dans son concept de «*bas de la pyramide*» («*The Bottom of the Pyramid*»). Dans la coopération au développement, on appelle ce principe «*faire fonctionner les marchés au bénéfice des pauvres*» («*Making Markets work for the Poor*»): en Suisse, Swisscontact l'a efficacement concrétisé. Cette approche implique une vision systémique qui analyse les points faibles de l'économie locale et en tire des conclusions sur les mesures à prendre.

Permettre aux pauvres d'accéder au marché

Cette approche part du principe que des changements durables en faveur des pauvres ne peuvent se produire que si le système économique et son cadre politique et institutionnel changent (voir *graphique 1*). Cela concerne les règles qui régissent les marchés, mais aussi l'infrastructure, comme les routes dans des régions reculées. Toutefois, avant que les populations exclues puissent participer au marché (y c. au marché du travail), elles doivent avoir accès au savoir et aux ressources, telles que les finances ou les terres. Pour y parvenir, les acteurs du système doivent reconnaître que les pauvres constituent un potentiel pour le marché et doivent orienter leurs produits ou services dans cette direction. Ce processus doit être mis en place et soutenu par un élément extérieur au système, par exemple un organisme de développement tel que Swisscontact. Ce rôle de facilitateur est décisif pour que les changements perdurent.

Si un organisme ne s'en tient pas aux règles et intervient directement dans le système, les changements ne seront pas durables. De ce fait, cette approche se fonde entièrement sur l'initiative privée. De même, en participant activement au dialogue politique, les diverses parties de la société devraient amener l'État à fournir des services (par exemple: infrastructures, formation, politique fiscale, etc.) qui profitent aux pauvres.

En développant les interventions au sein des projets, il est primordial de ne pas soutenir de mesures qui excluent les acteurs privés du marché. Il ne faut pas, par exemple, proposer des cours de formation gratuits. De même, lorsque les paysans d'une région offrent leurs produits à un prix plus élevé et que, par conséquent, ils vendent moins que les autres, il ne faut pas réduire à court terme le prix offert au moyen de subventions. Il faut plutôt chercher à augmenter l'efficacité de la production ou à renforcer le pouvoir de négociation par l'affiliation à une association économique. Les prestataires locaux peuvent être amenés, par des activités dans des projets, à orienter leurs offres sur la population pauvre.

Tous ces éléments ont pour but de modifier le fonctionnement du système pour que les pauvres puissent accéder aux marchés et aux ressources. Des cours de formation peuvent améliorer la compétitivité des petites entreprises afin qu'elles génèrent de meilleurs revenus. Cela permettra au bout du compte de réduire la pauvreté, ce qui est l'objectif principal de la coopération au développement.

La coopération internationale face à des défis mondiaux

Les mouvements de population de ces dernières années montrent de plus en plus clairement que les défis que devra affronter la coopération au développement se situent dans les zones urbaines. On ne peut pas stopper le processus d'urbanisation, tout au plus freiner quelque peu la migration incontrôlée dans les métropoles au moyen d'une stratégie d'industrialisation telle qu'esquissée ci-dessus. S'agissant des priorités de la politique de développement, cela signifie, en plus du développement traditionnel des zones rurales, qu'il faudra à l'avenir aider à créer des emplois artisanaux et industriels pour les masses de population qui vivent en zones urbaines dans des conditions précaires. Ces gens n'envisagent aucunement de retourner dans les villages dont ils sont issus.

Tout développement industriel fructueux se base sur la création d'un environnement qui soutient et renforce les efforts des entreprises, qu'elles soient individuelles ou organisées en groupement. Dans la concurrence mondiale, seules subsisteront celles qui, grâce aux efforts communs des organismes privés et publics, pourront tirer profit des avantages résultant de leur implantation géographique. Dans ce contexte, la compétitivité est systématique, parce que le succès ne peut arriver qu'à partir d'une interaction entre les conditions de la *macropolitique*, les aptitudes



Pour toute coopération au développement respectant l'économie de marché, il est important de ne pas soutenir des mesures qui excluraient les acteurs privés du marché. Il ne faut pas, par exemple, proposer des cours de formation gratuits. On optera plutôt pour une augmentation de l'efficacité de la production.

Photo: Swisscontact

entrepreneuriales des acteurs au niveau *micro* et une série d'institutions au niveau *méso* – telles que les réseaux d'entreprises, l'offre de formation et de perfectionnement orientée vers la demande, un canal d'information rapide, des prestataires de services commerciaux ou des politiques sectorielles et environnementales efficaces.

Les efforts fournis par la coopération au développement ne peuvent d'ailleurs agir que de manière complémentaire à l'activité globale du secteur privé. Pourtant, les critiques du secteur privé voient les choses autrement. Ainsi, on réclame toujours et encore que les entreprises actives au niveau mondial réalisent des projets en collaboration avec les pouvoirs publics (partenariats public-privé). En même temps, certaines ONG demandent que les investissements directs soient déplacés vers les pays les plus pauvres. Ces deux exigences ratent leur cible lorsqu'elles sont confrontées à la réalité. En effet, le secteur privé a d'autres objectifs que la coopération au développement financée par les fonds publics. On peut aussi ajouter que ces demandes reflètent un point de vue très européen, puisque des entreprises venant de Chine, d'Inde, d'Afrique du Sud et du Brésil investissent depuis longtemps dans les pays du Sud. La Chine applique une stratégie ciblée en Afrique selon laquelle elle ne construit pas uniquement des infrastructures, comme des routes, des ports ou des chemins de fer en échange de l'utilisation des terres agricoles; elle ouvre, en outre, des débouchés pour ses produits. Sur place, les entreprises chinoises produisent des biens pour le «bas de la pyramide», comme des textiles bon marché, des chaussures ou des bicyclettes. Or, la production est réalisée le plus souvent par de la main d'œuvre chinoise, si bien qu'environ un million d'ouvriers agricoles chinois travaillent en Afrique. La recherche agricole n'est pas non plus en reste puisque treize centres financés par la Chine ont été implantés en Afrique. Les consommateurs africains aiment acheter ces produits industriels et, en contrepartie, acceptent que des produits agricoles de base riches en énergie soient exportés. On peut se demander si la coopération au développement n'a, une fois de plus, pas reconnu les signes du temps en Afrique et est en retard sur l'évolution du marché mû par l'économie. Il serait pourtant trop simple de n'y voir que du positif.

L'importance des populations pauvres pour le secteur privé et sa stratégie commerciale

Bon nombre de dirigeants d'entreprises internationales ont remarqué depuis long-

temps que les pays pauvres peuvent jouer un rôle important dans leurs stratégies de développement. C'est justement au niveau des nations les plus pauvres qu'il faut améliorer les conditions de base permettant des investissements directs (bonne gouvernance). Dans ce domaine, la pression sur les gouvernements devrait d'abord venir des institutions internationales de l'ONU. Par le biais de ces institutions, des initiatives pour la protection contre les catastrophes naturelles pourraient aussi être lancées. Par exemple, la *Banque interaméricaine de développement (BID) met sur pied, en collaboration avec Swiss Re*, un système de gestion des risques en Amérique latine qui vise deux objectifs: la création de systèmes de sauvetage et la recherche de solutions pour les assurances. En effet, souvent, dans les pays en développement, seule une petite partie des valeurs patrimoniales est assurée. En collaboration avec la BID, l'État joue un rôle décisif dans ces démarches à long terme. La reconstruction peut commencer plus rapidement après les catastrophes naturelles et les problèmes d'aléa moral peuvent être évités.

Dans la chaîne de valeur ajoutée, de plus en plus d'entreprises, surtout dans le secteur agricole, apportent leur contribution aux régions rurales. *Nestlé*, par exemple, dans son système de collecte du lait, contribue fortement à l'alphabétisation dans des pays comme le Pakistan; en même temps, le rendement laitier des vaches s'améliore, ce qui augmente les revenus. *Syngenta* offre des conseils en agriculture aux paysans du Bangladesh par le biais de son système de distribution. Dans le domaine de l'assurance, *Allianz* a découvert, grâce à sa collaboration avec *Swisscontact*, que les petits entrepreneurs pouvaient constituer un groupe de clients; elle a adapté ses produits aux possibilités de sa nouvelle clientèle locale en matière de prix, de gestion des risques et de conditions de paiement.

La coopération au développement financée par les fonds publics et celle du secteur privé se rejoignent ici. Après tout, il s'agit de stimuler l'initiative privée de la population pauvre en lui ouvrant l'accès aux marchés. On peut y parvenir, d'une part, par des mécanismes relevant de l'économie de marché et, d'autre part, par des efforts en matière de formation, les deux n'étant durables qu'en agissant sur les prix. ■