

L'aide et le secteur privé : une comparaison des méthodes utilisées par les donateurs traditionnels et de l'Amérique latine

La communauté du développement international est de plus en plus préoccupée par le rôle du secteur privé dans le développement. Historiquement, les donateurs traditionnels d'aide publique au développement (APD), des pays industrialisés ou développés, ont toujours cherché à promouvoir le développement du secteur privé dans les pays en développement. Toutefois, plus récemment, l'accent est surtout mis sur l'établissement de partenariats avec le secteur privé pour relever les défis du développement, ce qui coïncide avec un intérêt renouvelé pour la croissance économique, le commerce et le secteur privé comme moteur du développement. Les nouveaux donateurs, comme les pays d'Amérique latine, ont par contre emprunté une autre voie, axant leur coopération horizontale sur la réunion de conditions propices pour le secteur privé, mais refusant d'établir des partenariats avec le secteur privé ou de soutenir leurs propres entreprises, comme les donateurs traditionnels commencent à le faire.

La présente note d'analyse est basée sur un document plus volumineux intitulé *South-South Development Cooperation in Latin America: What Role for the Private Sector? Integration & Trade Journal*, 36 (17), 2013. Cette note d'analyse examine le rôle du secteur privé dans les projets subventionnés de la coopération Sud-Sud pour le développement (CSSD) en Amérique latine. On y explique que les donateurs de la CSSD en Amérique latine n'ont pas encore accueilli le secteur privé comme un partenaire clé du développement.

Il existe une quantité considérable d'information sur l'approche des donateurs traditionnels face au secteur privé, mais on en sait beaucoup moins sur le rôle du secteur privé dans la coopération Sud-Sud pour le développement (CSSD). Il en va notamment ainsi pour les efforts déployés par la CSSD pour établir des partenariats avec le secteur privé. La CSSD a mis l'accent sur des éléments de la coopération qui sont beaucoup plus difficiles à quantifier compte tenu des niveaux d'opacité fiscale nationale que l'on retrouve chez les nouveaux donateurs. Ces éléments sont, entre autres, des moyens d'assurer une coopération internationale, comme l'échange du savoir, la réforme du commerce et des dispositions en matière d'investissements, l'allègement de la dette et le développement des ressources humaines pour le secteur public. Bien que la teneur exacte des contributions versées par la CSSD soit inconnue, l'aide internationale provenant des donateurs de la CSSD, notamment les pays BRIC (Brésil, Chine, Inde et Afrique du Sud), a connu une forte croissance au cours des cinq dernières années. Les pays BRIC ont utilisé leurs propres secteurs privés pour percer les marchés et bâtir des infrastructures dans d'autres pays en développement avec l'aide de leurs banques de développement et d'importation-exportation. Toutefois, l'information sur ces initiatives commence à filtrer et de nombreux détails sur une telle coopération ne sont pas encore rendus publics. Le rôle du secteur privé dans les projets subventionnés de la CSSD n'est pas clair.

Cette note d'analyse a pour but d'enrichir notre compréhension en étudiant les rôles théoriques et pratiques donnés au secteur privé dans la CSSD, surtout en Amérique latine. Elle compare les donateurs de la région aux donateurs traditionnels : les membres du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (CAD-OCDE). Il est possible d'effectuer une solide comparaison en raison du grand nombre d'initiatives de coopération pour le développement en Amérique latine, du niveau relativement élevé d'institutionnalisation dans les secteurs liés à la coopération économique et politique, ainsi que de la diversité de la taille et des niveaux de développement entre les pays. L'analyse est fondée sur les déclarations et les programmes des différents acteurs d'Amérique latine, y compris les banques régionales de développement.

Un nouveau rôle pour le secteur privé

Bien qu'ils aient toujours fait la promotion du développement du secteur privé, les membres du CAD-OCDE ont, au cours des dernières années, concentré leurs efforts en matière de développement sur le partenariat avec le secteur privé. Aujourd'hui, le secteur privé est bien plus que la clé de la croissance, il est aussi un partenaire important avec lequel collaborer tout en relevant les défis du développement mondial. C'est dans ce contexte que les donateurs traditionnels envisagent de faire jouer un certain nombre de rôles au secteur privé : un bailleur de fonds et une source de financement novatrice pour les objectifs et les défis de développement communs, un partenaire de mise en œuvre, une source de création de revenus et d'emplois publics et privés, et un partenaire clé pour participer à l'élaboration de stratégies de développement nationales qui appuient un

environnement propice pour le secteur privé et, par le fait même, une croissance (Kindornay et Reilly-King [2013]; Kindornay, Higgins et Olender [2013]).

En revanche, dans le contexte latino-américain, le secteur privé ne faisait récemment toujours pas partie du discours sur la promotion de la coopération transfrontalière. La principale cause de cette exclusion est que les nouveaux donateurs latino-américains évitent d'adopter un comportement ou d'utiliser un langage qui pourrait être perçu comme colonial ou faisant progresser la domination intérieure de l'Amérique latine par le biais des entreprises d'un pays. Les discours et les pratiques de la CSSD en Amérique latine demeurent donc plutôt distincts de ceux des donateurs traditionnels et de leur intérêt renouvelé pour l'établissement de partenariats pour le développement avec le secteur privé.

Le secteur privé comme partenaire de développement : les approches et l'engagement des donateurs traditionnels

Les donateurs du CAD-OCDE adoptent différentes approches quant à leur collaboration avec le secteur privé : de la promotion du développement du secteur privé jusqu'à l'établissement de partenariats pour le développement avec le secteur privé.

Dans leur promotion du secteur privé dans les pays en développement, les donateurs traditionnels mettent l'accent sur trois niveaux :

- **Macro** – Création d'un environnement favorable au commerce en établissant des fondations juridiques et réglementaires qui permettent au secteur privé de se développer.

- **Méso** – Interventions pour que le fonctionnement des marchés permette de corriger les défaillances du marché, d'accroître la concurrence et de bâtir des chaînes de valeur. Ces interventions comprennent l'aide aux initiatives commerciales, le financement et les transferts technologiques.
- **Micro** – Investissements directs dans les entreprises et les gens pour soutenir le développement à plus long terme du secteur privé. Par exemple, du soutien technique pour les entreprises et de la formation professionnelle (Kindornay et Reilly-King, 2013).

Dans le cas de partenariats, certains donateurs ont tendance à se fixer comme objectif final d'établir des partenariats avec le secteur privé, souvent des entreprises du même pays que l'organisme d'aide et qui pourront, dans le pays bénéficiaire, jouer le rôle d'investisseurs directs et/ou de partenaires commerciaux.

À titre de partenaires de mise en œuvre, les donateurs cherchent à augmenter la rentabilité de chaque dollar d'aide investi en exploitant les compétences, l'expertise, l'innovation et les finances du secteur privé notamment par des partenariats public-privé traditionnels, la prestation de biens et services aux populations plus pauvres (des approches dites du « bas de la pyramide », par exemple), la recherche, les mécanismes de garantie de marchés, les guichets de financement concessionnels, les outils de financement novateurs, le soutien des activités de responsabilité sociale d'entreprise (RSE), et les fonds d'innovation et spéciaux. Les fonds et les programmes d'innovation et spéciaux sont devenus une composante importante à cet égard. Ils sont habituellement fondés sur un appel de propositions concurrentiel et ils fournissent du cofinancement, par le biais de

subventions, pour les projets fructueux. Le programme Innovations Against Poverty de la Suède en est un exemple. Ce programme offre du soutien aux entreprises basées ou exploitées dans des pays pauvres afin qu'elles développent des services, des produits et des procédures dont pourront bénéficier les personnes défavorisées qui y demeurent. Le programme remboursera un maximum de 50 % des coûts de projets des soumissionnaires retenus.

Un certain nombre de donateurs combinent le partenariat avec le secteur privé et la promotion du secteur privé. Dans ce contexte, les donateurs établissent des relations commerciales entre leurs entreprises nationales et celles du pays partenaire par l'entremise d'initiatives comme les fonds d'innovation et spéciaux. Les donateurs établissent donc essentiellement des partenariats avec le secteur privé pour promouvoir le développement du secteur privé dans les pays bénéficiaires en appuyant ou en subventionnant partiellement leurs propres entreprises.

La coopération Sud-Sud pour le développement en Amérique latine et le secteur privé

La nature mutuelle de la CSSD a d'importantes répercussions sur tout rôle que pourrait jouer le secteur privé. Les pays d'attache se méfient des retombées s'ils essaient de faire avancer l'intérêt de leur entreprise à l'aide de la CSSD. Des multinationales latino-américaines (« Translatinas ») sèment déjà la controverse dans de plus petits pays latino-américains. Les Translatinas ont connu une croissance très rapide dans des pays immédiatement adjacent à leur pays d'attache et la CSSD

verse davantage d'aide aux pays voisins des puissances émergentes (au Paraguay et en Bolivie à partir du Brésil, et en Argentine, au Guatemala et à El Salvador à partir du Mexique. Par conséquent, les pays donateurs sont inquiets de l'image hiérarchique et coloniale dégagée par la CSSD. Pour ne pas endosser cette image, les donateurs évitent de financer les activités de leurs entreprises dans d'autres pays.

Néanmoins, les donateurs de la CSSD en Amérique latine appuient les activités qui contribuent au développement du secteur privé aux niveaux macro, méso et micro, comme l'ont toujours fait les donateurs traditionnels. Toutefois, ils ne ciblent pas explicitement le développement du secteur privé comme thème prioritaire. Au contraire, comme on a pu le lire dans le rapport de 2012 du Secrétariat général ibéro-américain (SEGIB) sur la coopération dans la région, ils orientent leurs travaux sur le soutien de différents secteurs comme l'agriculture et les activités productives.

Le rapport du SEGIB sur la CSSD en Amérique latine et l'examen des mécanismes multilatéraux de la CSSD dans la région ont montré le soutien accordé aux interventions aux niveaux méso et micro (Xalma 2012). Le rapport du SEGIB a montré que 28 % des projets portaient sur les activités productives dans les secteurs de l'agriculture, de l'industrie, du tourisme et des ressources naturelles et que 12 % des projets portaient sur la construction d'infrastructures et le soutien des services économiques de base, dont fournir un meilleur accès aux technologies énergétiques et des communications, renforcer les PME, et permettre aux pays de mettre en pratique les innovations scientifiques et technologiques.

Le secteur agricole a reçu une grande partie des ressources attribuées au secteur de la

production, soit 57 % des projets et 15 % de la coopération en 2011. Ces ressources étaient surtout attribuées pour des interventions au niveau micro qui ciblent les entreprises et les gens, dont la coopération technique visant à accroître la qualité des produits secondaires et leur quantité ainsi que du soutien et de la formation destinés aux petits exploitants agricoles. On a aussi constaté certaines interventions au niveau méso visant à établir une chaîne de valeur, procéder au transfert technologique et combler les lacunes du marché dans les secteurs de l'agriculture, de l'énergie et des communications.

Bien qu'il soit monnaie courante pour les donateurs de la CSSD de la région de se partager les meilleures pratiques et les leçons apprises pour améliorer les résultats de croissance, ce que l'on peut constater dans la coopération au niveau macro, cette étude n'a pu prouver que des entreprises spécifiques ou même des associations d'entreprises prenaient part à une telle coopération.

Un examen des programmes et des politiques de la coopération bilatérale latino-américaine rendu public montre qu'il est très peu fait mention du secteur privé comme partenaire de développement. La Colombie et le Chili font allusion au secteur privé et le Chili mentionne les partenariats public-privé, bien qu'aucune information ne soit disponible sur le soutien qui est peut-être offert aux acteurs du secteur privé, y compris les modalités des partenariats. Contrairement aux donateurs traditionnels, les pays d'Amérique latine n'utilisent pas la coopération technique comme moyen pour soutenir de façon marquée leurs intérêts commerciaux.

Les donateurs de la CSSD en Amérique latine n'ont pas encore accueilli le secteur privé comme partenaire du développement, que ce soit pour promouvoir le développement du

secteur privé ou relever des défis de développement plus vastes. La présente étude n'a pu prouver que les pays d'Amérique latine mettent en place des initiatives de jumelage visant à établir des partenariats entre des entreprises situées dans des pays donateurs de la CSSD et des entreprises situées dans des pays qui reçoivent cette aide. De plus, il a été impossible de prouver l'existence de fonds d'innovation et spéciaux servant à établir des partenariats avec le secteur privé dans le but de relever les défis du développement.

Comparaison entre les donateurs traditionnels et ceux de la CSSD

Ce qui ressort principalement de cette étude des donateurs traditionnels et des donateurs de la CSSD en Amérique latine est leur importante divergence. Alors que les donateurs traditionnels mettent en place une longue série de programmes visant à soutenir le secteur privé et à établir des partenariats avec celui-ci, les donateurs de la CSSD mettent l'accent sur les initiatives menées par le secteur public; des initiatives qui portent souvent sur des secteurs qui appuieront le secteur privé dans des domaines économiques et industriels précis, surtout en agriculture. Les donateurs de la CSSD en Amérique latine et traditionnels participent à des activités similaires, notamment dans le cadre d'interventions aux niveaux méso et micro portant sur le développement du secteur privé. Toutefois, il y a un contraste net entre ces groupes sur le plan de leurs partenariats ou de leur manque de partenariats avec le secteur privé pour relever les défis du développement.

Il existe un certain nombre de raisons évidentes expliquant les différences dans les méthodes et les approches des donateurs traditionnels et des donateurs de la CSSD en Amérique latine. Le secteur privé est considéré par les donateurs traditionnels comme un partenaire important, alors que les donateurs de la CSSD le perçoivent comme un possible poids politique dans leurs relations avec leurs voisins. De plus, bien que les donateurs soient de plus en plus préoccupés par la mise à profit de l'aide et l'assurance d'optimiser les ressources par le biais de partenariats avec le secteur privé, ces inquiétudes sont moins présentes chez les donateurs de la CSSD. Malgré ces différences, une coopération triangulaire pourrait, dans le futur, être une occasion de parvenir à une certaine convergence sur le plan des interventions aux niveaux méso et micro entre les donateurs traditionnels et ceux de la CSSD, puisque les donateurs traditionnels cherchent à réduire les coûts alors que ceux de la CSSD cherchent plutôt à intensifier leurs activités.

Références

- Kindornay, Shannon, et Fraser Reilly-King. 2013. *Investing in the Business of Development: Bilateral Donor Approaches to Engaging the Private Sector*. Ottawa : L'Institut Nord-Sud et Conseil canadien pour la coopération internationale.
- Kindornay, Shannon, et Kate Higgins, avec Michael Olender. 2013. *Models for Trade-Related Private Sector Partnerships for Development*. Ottawa : L'Institut Nord-Sud.
- Xalma, C. 2012. *Report on South-South Cooperation in Ibero-America 2012*. Madrid : Secrétariat général ibéro-américain (SEGIB)