

# Développement du secteur privé et pauvreté : état des lieux et orientations futures

*Private sector  
development and the  
poor – current  
thinking and future  
directions,*  
Tanburn J.,  
in *Small Enterprise  
Development* vol. 17,  
n° 4, décembre 2006,  
p. 11-20

Les bailleurs de fonds, fondations et multinationales attendent tous beaucoup du développement du secteur privé, pour aider à construire les économies des pays en développement et fournir des emplois aux pauvres. Cependant, le choix des interventions et la conception des politiques appropriées font débat à plusieurs niveaux, et l'on observe parfois un décalage important entre la compréhension des concepts et les pratiques réelles. Au cours des dernières années, le domaine du développement du secteur privé a connu des évolutions majeures. Quelles sont-elles et comment y réagir ?

## LES BONNES NOUVELLES

### L'intérêt des bailleurs dans le développement du secteur privé (DSP)

Les documents de stratégie de plusieurs bailleurs ont récemment donné au DSP une place prépondérante. Qu'il s'agisse de la coopération australienne, dans son livre blanc de juin 2006 intitulé « Promoting growth and stability », de DFID, ou encore de l'OCDE, recommandant que « le développement du secteur privé constitue une part centrale d'un agenda plus holistique et intégré en faveur de la croissance pour les pauvres » (OCDE, 2006).

Par ailleurs, de nouveaux bailleurs montrent également leur intérêt. C'est le cas de la Fondation Bill and Melinda Gates qui a récemment lancé un appel à propositions d'un montant de 30 millions de dollars pour le développement des filières. Des bailleurs émergents de l'Europe de l'Est affichent le même enthousiasme.

### Convergence des intérêts des organisations lucratives et non lucratives

On observe par ailleurs une remarquable convergence des intérêts des secteurs lucratif et non lucratif. Unilever et Oxfam ont par exemple publié une étude conjointe analysant les filières dans lesquelles Unilever est présent en Indonésie. L'étude a montré que si 5 000 personnes étaient employées par Unilever, environ 300 000 bénéficieraient de leur participation à la filière. De même, Oxfam Hong Kong s'est joint à la SFI pour analyser la compétitivité de la filière bambou dans la région du Mékong. Cette combinaison des approches « compétitivité » et « pauvreté » dans l'analyse est une tendance particulièrement encourageante.

### Intérêt des gouvernements

Enfin, de nombreux gouvernements de pays en développement montrent un grand intérêt dans le renforcement des filières et dans l'amélioration de la compétitivité d'une manière générale. La modification des accords commerciaux par

exemple peut inciter à un véritable engagement à améliorer la situation des entreprises du pays.

## LES MOINS BONNES

L'intérêt dans le développement du secteur privé est donc croissant. Ce secteur n'a probablement jamais été aussi en vue et les opérateurs bénéficient d'opportunités multipliées. Mais on note également des tendances qui ne sont pas de très bon augure pour le secteur. L'une d'elle est la critique fréquemment formulée à l'encontre de l'efficacité de l'aide en général, qui mène à des déclarations telle que celle formulée par la Banque mondiale (Paris Declaration, 2005) proposant que les gouvernements des pays bénéficiaires aient davantage de contrôle sur les budgets de l'aide.

### Aides budgétaires directes aux ministères

Cette stratégie est claire dans des secteurs tels que la santé, l'éducation et l'infrastructure et conduit naturellement à des approches sectorielles et des aides budgétaires directement fournies au ministère concerné du gouvernement bénéficiaire. Elle est moins claire en revanche en matière de développement du secteur privé qui engage souvent fortement plusieurs ministères. En outre, on peut estimer préférable que le DSP soit conçu et mis en œuvre avec la participation centrale du secteur privé lui-même. Les implications de cette tendance pour le DSP n'ont pas encore été vraiment étudiées. Il existe plusieurs initiatives multibailleurs en cours et il serait intéressant d'analyser les avantages et arbitrages implicites de ces modèles.

### Mauvaise documentation de l'impact

Les cadres d'intervention systémique développés ces dernières années par tout un ensemble d'organisations, par exemple en matière de développement des marchés de services, ont montré ce qui

était possible et souhaitable, détaillant les résultats finaux et les moyens pour les atteindre. Cependant, la plupart de ceux qui ont adopté ces cadres avec le plus d'enthousiasme semblent avoir oublié que l'objectif originel de ces cadres était d'obtenir de meilleurs résultats. Ainsi, il existe très peu d'études de cas faisant état d'interventions réussies en s'appuyant sur des résultats démontrés et crédibles.

Par exemple, l'USAID a publié une revue des études d'impact de certains projets de développement des entreprises. Cinquante évaluations de projets de développement des marchés de services ont été identifiées et 27 sélectionnées pour être analysées en détail. L'analyse a montré que très peu avaient utilisé des groupes témoins ou des séries temporelles de données. Le biais d'autosélection posait problème dans toutes les études. Seules quelques-unes fournissaient un modèle causal pour l'analyse de l'impact. En d'autres termes, peu d'opérateurs avaient été explicites sur ce qu'ils cherchaient à atteindre et pourquoi. Cette revue plaide pour l'utilisation de méthodologies plus systématiques et plus rigoureuses.

Certaines évaluations récentes ont montré des résultats loin d'être positifs, par exemple la revue des projets de DSP de la Commission européenne. En outre, de nombreuses interventions de DSP n'ayant aucune visée systémique adoptent malgré tout le « nouveau » vocabulaire, par exemple annonçant un objectif de développement des marchés de services – tout en octroyant dans les faits des services fortement subventionnés à quelques heureux bénéficiaires. Peut-être un processus de revue croisée des bailleurs entre eux pourrait-il contribuer à résoudre ce décalage entre la réalité de l'action et le nom qu'on lui donne ? Dans le même temps, la démonstration d'impacts à grande échelle n'est pas nécessairement suffisante si une approche donnée n'est pas en mesure de garantir à peu près ces impacts à l'avance.

### Faut-il se rendre à la théorie selon laquelle l'argent des plus riches finit par profiter aux pauvres ?

En l'absence de collecte systématique de données d'impact, certains chercheurs se sont tournés vers l'analyse des corrélations

entre données statistiques, observées de manière empirique, dans les pays en développement.

Deux études ont eu une influence particulière. L'une d'elle (Dollar and Kraay, 2001) suggère que toute croissance est bonne pour les pauvres. Elle avance également, ce qui est beaucoup plus sujet à controverse, que le revenu des plus pauvres augmente lorsque le revenu de la société dans son ensemble augmente. De là à affirmer que la théorie selon laquelle l'argent des plus riches finit par profiter aux pauvres est avérée, il n'y a qu'un pas, ce qui a soulevé un torrent de critiques. Bien que la fiabilité des données elles-mêmes et de la méthodologie – et donc des conclusions – ait été fortement remise en cause, cette étude a eu une certaine influence, en partie parce que ses conclusions venaient combler un besoin insatisfait des bailleurs quant à la démonstration des effets des approches ciblant les pauvres.

La deuxième étude (Beck et al., 2004), visait à étudier la corrélation entre la croissance des petites et moyennes entreprises et le développement économique. En l'absence de données suffisamment fiables dans les PED, les auteurs se sont fondés sur les informations concernant les entreprises manufacturières des économies émergentes, autrement dit les plus petites entreprises pour lesquelles il existait des données fiables. L'étude concluait que bien qu'il y ait une forte relation positive entre l'importance des PME et la croissance du PIB par habitant, les données ne permettaient pas de démontrer l'impact des PME sur la croissance et la réduction de la pauvreté. Mais certains éléments corroborent le point de vue selon lequel la qualité de l'environnement des affaires dans lequel opèrent toutes les entreprises, petites ou grandes, influence la croissance économique.

### Abandonner les approches ciblées sur les petites entreprises ?

Cette étude plaide en faveur du ciblage du secteur privé dans sa globalité, tendance déjà alimentée par le manque de documentation des résultats des programmes restreignant leur ciblage aux PME. Certains programmes ciblés sem-

blent même avoir eu des effets pervers incitant les entreprises à rester de petite taille, tandis que d'autres interventions se révélaient contraires aux besoins des entreprises au sens large. En conséquence, plusieurs bailleurs ont pris leurs distances avec le ciblage des petites entreprises, en témoigne le nouveau nom du Comité des bailleurs pour le développement des entreprises, qui s'est défait de l'adjectif « petites ».

D'autres éléments incitent à se départir des interventions au niveau « micro ». Par exemple, le développement des filières est de plus en plus consolidé et spécialisé. La rapidité d'évolution de certains secteurs est impressionnante. Par exemple, les supermarchés ont gagné 60 % de part de marché de l'alimentation de détail en Amérique latine en dix ans, alors qu'il en a fallu 50 aux États-Unis.

Globalement, ces facteurs ont quelque peu réduit l'élan des bailleurs (du moins au niveau des sièges) à intervenir au niveau où se trouvent actuellement la plupart des pauvres : celui des plus petites entreprises. Cela s'explique en partie par les défis d'ordre culturel : il est plus facile de travailler avec des entreprises plus grandes qui sont plus proches de la culture des organisations d'appui. Par ailleurs, les bailleurs sont pressés de travailler avec des projets plus importants de façon à réduire les frais de gestion, ce qui est difficile dans le cas de petites entreprises. L'intérêt est plus grand lorsqu'il s'agit d'établir un cadre équitable pour toutes les entreprises en réformant l'environnement des affaires qui concerne tous les types d'entreprises.

### Mesurer l'impact pour créer de la demande

La priorité est donc pour tous ceux qui travaillent dans le développement, par exemple des filières ou des marchés de services, de mesurer avec soin les impacts auxquels ils parviennent. Cela implique pour les responsables de réfléchir à la nature des impacts qu'ils souhaitent réaliser, puis d'aller sur le terrain pour les vérifier. Si l'objectif est le développement du marché, l'impact devra être mesuré à ce niveau-là. Cela est rarement fait, essentiellement parce qu'évaluer ce type d'impact nécessite un investissement substantiel.

Les études d'impact réalisées avec de petits budgets existent mais sont rares. Face à cette pénurie de publication d'études d'impact crédibles, les opérateurs ont commencé à se recentrer davantage sur le thème de l'environnement des affaires.

### L'ACTUEL TRAVAIL SUR LA RÉFORME DE L'ENVIRONNEMENT DES AFFAIRES

Bien que ce thème fasse l'objet d'interventions depuis plusieurs dizaines d'années, il a récemment connu un surcroît de popularité. La plupart des bailleurs déjà cités en font un thème central. Cet intérêt accru est tout à fait logique dans la mesure où l'environnement des affaires dans de nombreux pays en développement est désastreux. Les coûts d'entrée en Europe centrale et en Afrique sont proportionnellement plus élevés qu'ils ne le sont dans les pays développés. Il existe donc un besoin et un potentiel d'action important.

La réforme de l'environnement des affaires peut couvrir une gamme d'aspects très large, de la stabilité macro-économique à la culture d'entreprise, en passant par l'ouverture des marchés financiers. Mais même pris dans un sens plus restreint, à savoir les lois et réglementations affectant l'activité des entreprises, l'environnement des affaires est déjà un vaste domaine d'action, couvrant par exemple les droits de propriété, la réforme judiciaire et la politique fiscale.

En la matière, le défi est particulièrement ardu. Quel ciblage, quels types d'actions sont susceptibles de produire les effets attendus ? Même les initiatives très radicales de « guillotine réglementaire » laissent encore en place des centaines de réglementations. Les questions les plus pressantes sont :

- Comment passer de l'analyse à la **mise en œuvre** (il existe aujourd'hui au moins trente outils analytiques mais leur mise en œuvre est loin d'être systématique) ?
- Comment mesurer l'**impact des réformes** sur le niveau de pauvreté ? Les résultats des réformes, par exem-

ple la simplification des procédures d'enregistrement, sont souvent documentées en termes de modifications concrètes (délai réduit) mais pas de changement au niveau des conditions de vie des pauvres.

- Les expérimentations en matière de réforme (régimes fiscaux particuliers par exemple) peuvent créer plus d'**incertitudes dommageables** pour les entreprises que ne le justifient les avantages potentiels.
- Les réformes sont souvent portées par une **personnalité locale** forte, convaincue de la nécessité des changements. Dans ce cas, comment une organisation soutient-elle un individu ? Que se passe-t-il si les avis divergent ?
- Selon certains analystes, environ la moitié des obstacles liés à l'environnement des affaires seraient **spécifiques au secteur**, ce qui ramène les bailleurs vers des approches davantage orientées sur les filières que sur le cadre général d'exercice des entreprises.

Un autre problème en matière de réforme de l'environnement des affaires est que, bien souvent, les États qui auraient le plus besoin de réformes sont les moins enclins à demander un appui pour les mettre en œuvre. En dehors des périodes électorales favorables, les bailleurs de fonds doivent trouver des moyens de stimuler cette demande. L'un des moyens est de procéder à des exercices de benchmarking, comme le fait la publication « Doing Business ». Il peut suffire aux gouvernements de se retrouver en bas du tableau pour demander un appui consistant à améliorer leur notation.

### OÙ SE SITUE LA DEMANDE DE CHANGEMENT ?

#### Constituer des groupements en mesure d'exprimer une demande

Les opérateurs estiment parfois que leur travail en faveur du développement des filières ou des marchés de services se justifie en soi et cela présente toujours le risque qu'il ne réponde pas à une de-

mande ou une attente. Si l'on veut répondre à une demande, une solution consiste à attendre une crise : une évolution majeure du marché, telle que la chute brutale d'un prix mondial, peut déclencher une demande d'aide de la part de gouvernements ou d'associations sectorielles. Les organisations telles que On The Frontier, qui travaillent en réponse à une demande, peuvent compter sur une volonté de changement et une attitude ouverte vis-à-vis des perspectives nouvelles. Mais elles travaillent de manière ciblée et dans un esprit commercial et ne se préoccupent généralement pas d'autres visées propres aux bailleurs, telles que la réduction de la pauvreté.

Les bailleurs de fonds ont rarement la capacité d'avancer aussi rapidement que ce type de bureau d'étude ni d'adopter une perspective purement commerciale. Mais ils ont d'autres moyens de susciter la demande, par exemple par l'intermédiaire de larges consultations.

### Motiver les entreprises leaders

Un autre moyen de stimuler la demande consiste à fournir des fonds de cofinancement. L'idée est que les entreprises sont les mieux placées pour comprendre les tendances du marché. Les fonds de cofinancement peuvent inciter les entreprises les plus innovatrices à se risquer sur des marchés présentant un potentiel en faveur des pauvres. Ce type d'instrument n'est pas sans inconvénient, comme l'a pointé une évaluation des partenariats publics/privés de la coopération allemande, soulignant le risque d'aider certaines entreprises données au détriment du marché dans son ensemble.

### Utiliser le benchmarking

La demande peut également être stimulée par le benchmarking. Il semble que cela ait fonctionné dans le domaine de la réforme de l'environnement, pourquoi pas pour le développement des filières ? FIAS, par exemple, procède au benchmarking d'un certain nombre de filières et a déjà montré que les coûts d'intrants, de main-d'œuvre et de logistique pouvaient empêcher les secteurs de certains pays d'être compétitifs sur le marché mondial. Ces notations comparatives sont

susceptibles de pointer les domaines d'action prioritaires pour les gouvernements souhaitant améliorer leur compétitivité.

## LES PERSPECTIVES

Les **opportunités de convergence** entre les outils analytiques servant l'amélioration de la compétitivité internationale et les intérêts des organisations cherchant à réduire la pauvreté sont très prometteuses. Il faut continuer à les explorer. Les raisons pour lesquelles cela n'a pas été davantage expérimenté plus tôt ne sont pas très claires et cela requiert certainement des ressources importantes. Cela pose aussi la question de savoir comment les acteurs restent informés des tendances du marché mondial une fois que les sponsors se sont retirés. Mais c'est malgré tout une évolution dont on peut attendre beaucoup.

Le **benchmarking de filière** est un autre outil prometteur pour identifier les principales contraintes faisant obstacle à la compétitivité des secteurs nationaux. Un travail initial a démontré l'importance de cette approche. Des moyens significatifs sont maintenant nécessaires pour la lancer à plus grande échelle.

Parallèlement, les bailleurs de fonds ont besoin d'avoir une certaine assurance que leur appui conduit à des résultats mesurables. Il faudrait concentrer les efforts sur la réalisation d'**études de cas** qui démontrent ce qui a été accompli – et beaucoup a été accompli. Ces études de cas doivent être convaincantes et offrir des récits de belles réussites. Elles doivent donner à voir la logique de l'intervention, laissant le lecteur avec la conclusion que les résultats sont effectivement imputables à l'action entreprise. Et si les défis méthodologiques bien connus des études d'impact demeurent un obstacle, peut-être les bailleurs de fonds devraient-ils envisager des **revues croisées** ? Cette approche a visiblement bien fonctionné en microfinance à l'initiative du CGAP. En théorie, il ne devrait pas être compliqué pour les bailleurs d'évaluer mutuellement leurs projets de développement de filières. Ce processus aurait pour avantage d'inciter les responsables de programmes à être plus explicites sur le modèle causal qu'ils ont en tête. Cela demande certes un véritable effort collectif, mais permettrait peut-être aussi aux uns et aux autres de publier davantage leurs expériences et leurs résultats, et d'accroître ainsi l'intérêt pour le domaine à l'avenir. ■

### Pour en savoir plus

#### Les positions des bailleurs

- > AusAID, 2006, « Australian Aid: Promoting Growth and Stability », A White Paper on the Australian Government's Overseas Aid Program, Canberra. [www.usaid.gov.au/publications/whitepaper/index.html](http://www.usaid.gov.au/publications/whitepaper/index.html)
- > DFID, 2006, « Alleviating World Poverty: Making Governance Work for the Poor », Londres. [www.dfid.gov.uk/wp2006/default.asp](http://www.dfid.gov.uk/wp2006/default.asp)
- > OECD, 2006, « OECD DAC Development Cooperation Report 2005 », Paris. [www.sourceoecd.org/developmentreport](http://www.sourceoecd.org/developmentreport)
- > World Bank, 2005, Paris Declaration on Aid Effectiveness, High Level Forum, Paris. [www1.worldbank.org/harmonization/Paris/FINALPARISDECLARATION.pdf](http://www1.worldbank.org/harmonization/Paris/FINALPARISDECLARATION.pdf)

#### Les études conjointes

- > Unilever Indonesia and Oxfam UK, 2005, « Exploring the Links Between International Business and Poverty Reduction ». <http://unilever.com/ourcompany/newsandmedia/unileverindonesia.asp>

#### Les évaluations

- > Zandniapour L., Sebstad J., Snodgrass D., « Review of Impact Assessments of Selected Enterprise Development Projects », AMAP BDS, juillet 2004. [www.bdsknowledge.org/dyn/bds/docs/358/Review%20of%20Impact%20Assessments%20of%20Selected%20Enterpri.pdf](http://www.bdsknowledge.org/dyn/bds/docs/358/Review%20of%20Impact%20Assessments%20of%20Selected%20Enterpri.pdf)
- > ADE (2005) Evaluation of European Community Support to PSD in Third World Countries, Brussels. [www.valuechains.org/dyn/valuechains/bdssearch.details?p\\_phase\\_id=495&p\\_lang=en&p\\_phase\\_type\\_id=4](http://www.valuechains.org/dyn/valuechains/bdssearch.details?p_phase_id=495&p_lang=en&p_phase_type_id=4)

#### Les études économiques

- > Beck et al., 2004, « SME, Growth and Poverty: Cross-country Evidence », World Bank, Washington DC.
- > Dollar D. et Kraay A., 2001, « Growth is Good for the Poor », Development Research Group, World Bank, Washington DC.