

Le secteur privé dans la coopération au développement de la Suisse

Note de synthèse

Dans les discussions controversées sur la coopération internationale (CI) de la Suisse, et tout particulièrement dans le domaine de la coopération au développement, le secteur privé et les organisations non gouvernementales (ONG) sont souvent mis en opposition.

La réalité est pourtant bien différente : les ONG travaillent déjà directement avec des entreprises privées, que ce soit pour créer des emplois ou intégrer des producteurs locaux dans des chaînes de création de valeur locales, nationales et internationales. Elles collaborent aussi avec des entreprises internationales et avec le secteur financier (p. ex. dans le domaine de l'investissement d'impact). Nombre d'exemples dans cette analyse en attestent.

Le document se penche tout d'abord sur le débat sur le rôle du secteur privé dans le développement durable et, à l'appui de chiffres non publiés notamment, met en lumière le rôle du secteur privé dans la coopération au développement de la Suisse. Trop souvent, le débat sur le développement occulte une différence majeure : celle entre le développement du secteur privé (DSP) local et la coopération avec des entreprises et des institutions financières (actives au niveau international et national) dans le but de mobiliser des fonds supplémentaires pour des projets de développement (engagement avec le secteur privé, ESP). C'est pourquoi le document explique ces deux concepts et signale également comment ils peuvent interagir dans la pratique.

Les très grands espoirs placés dans les ressources financières que le secteur privé, en particulier les investisseurs étrangers, devrait « mobiliser » pour financer le développement ne se sont pas concrétisés. Même par le biais de financements mixtes, c'est-à-dire de subventions publiques, les montants alloués aux pays les moins avancés (PMA) restent jusqu'à présent bien en deçà des attentes. En revanche, le potentiel du développement du secteur privé local et de ses nombreuses facettes dans les pays partenaires de la coopération suisse au développement est bien établi et divers exemples convaincants d'engagement avec le secteur privé peuvent être cités.

Le document se termine par des recommandations sur le rôle futur du secteur privé dans la coopération au développement. La CI suisse devrait donner la priorité au DSP local dans les pays partenaires, en s'appuyant sur les réussites et les bonnes pratiques existantes et en les développant. Dans l'optique de la réduction de la pauvreté, il est crucial de promouvoir les secteurs qui présentent le plus grand potentiel de revenus, en tenant compte bien sûr des normes sociales et environnementales. En parallèle, le secteur informel doit être mis davantage en exergue.

Table des matières

1.	Introduction	3
2.	Le rôle du secteur privé dans le débat sur le développement durable	4
2.1	Le rôle des investissements directs à l'étranger	4
2.1.1	Peu d'investissements directs dans les pays les moins avancés	4
2.1.2	Une efficacité moindre que prévu	5
2.1.3	Incidence limitée sur la création d'emplois	6
2.1.4	Le secteur informel, zone d'ombre du débat sur le secteur privé	6
2.2	Mobilisation des fonds privés pour combler le déficit de financement des ODD	7
3.	Le secteur privé dans la coopération internationale de la Suisse	11
3.1	Fondements et acteurs de la CI suisse	11
3.2	Différentes formes de coopération avec le secteur privé	13
3.3	Création de conditions-cadres pour des investissements durables	15
3.4	Développement du secteur privé (DSP)	16
3.5	Engagement avec le secteur privé (ESP) : instruments de financement public-privé de la Suisse	19
4.	Considérations finales	22
4.1	Conclusion : la diversité ne va pas sans différenciation	22
4.2	Recommandations	23
4.2.1	Exigences posées aux entreprises suisses	23
4.2.2	Attentes envers la CI suisse	24
4.2.3	Attentes en matière de cohérence des politiques	24
5.	Liste des abréviations	26

1. Introduction

La coopération au développement – ou l'aide au développement, comme on disait autrefois – fait régulièrement l'objet de controverses dans les médias et au Parlement. Le rôle du secteur privé et celui des organisations non gouvernementales (ONG) sont notamment souvent mis en opposition. Alors que d'un côté, le secteur privé est souvent diabolisé sans nuances, de l'autre, on s'interroge sur la raison d'être des ONG. Au Parlement, des voix s'élèvent régulièrement pour souhaiter que toute la coopération suisse, ou une grande partie du moins, passe par le secteur privé.¹

Mais de qui parle-t-on précisément lorsqu'on évoque la participation du « secteur privé » dans la coopération au développement ? Le discours politique ne l'explique guère. Et même la Direction du développement et de la coopération (DDC) et le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) évoquent souvent de manière très générale le rôle clé du secteur privé dans la coopération au développement, sans spécifier de quoi ils parlent exactement.

Pour l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le secteur privé comprend les organisations à but lucratif majoritairement aux mains du secteur privé (donc pas les entreprises d'État ou les entreprises contrôlées par les gouvernements). Ce terme englobe les institutions et intermédiaires financiers, les entreprises multinationales, les microentreprises et les petites et moyennes entreprises, les coopératives, les entrepreneurs individuels et les agriculteurs, hommes et femmes, qu'ils soient actifs dans le secteur formel ou informel. La définition exclut en revanche les acteurs à but non lucratif comme les fondations privées et les organisations de la société civile. Le terme générique « secteur privé » inclut donc une large palette de protagonistes de taille et de structure très diverses, aux modèles commerciaux et aux rapports de propriété variés, qui opèrent sur des marchés très différents.

Le rôle que joue actuellement le secteur privé sous ses différentes formes dans les pays du Sud global, les attentes de la communauté internationale en matière de coopération avec le secteur privé et la manière dont la coopération suisse au développement collabore aujourd'hui avec divers acteurs privés sont quelques-uns des points que le présent document souhaite éclairer.

Ce document d'analyse doit ainsi contribuer à nuancer les débats souvent très réducteurs et idéologiques sur le rôle du secteur privé dans la coopération au développement. Il formule par ailleurs des recommandations sur le rôle futur du secteur privé dans la coopération au développement.

¹ cf. par ex. la motion 20.4335 « Participation accrue du secteur privé à la coopération au développement »

2. Le rôle du secteur privé dans le débat sur le développement durable

Le débat sur le rôle du secteur privé dans le développement durable est vif depuis les années 1980 au moins. Alors qu'il portait initialement sur le rôle des investissements directs à l'étranger dans le Sud global (vivement encouragés par la Banque mondiale dans le cadre de ses programmes d'ajustement structurel), il se concentre aujourd'hui sur la contribution que le secteur privé peut et doit apporter à la réalisation des objectifs de développement durable (ODD) de l'ONU. Dans les deux débats, la réalité est en retard sur les attentes, comme le souligne le présent chapitre 2. De plus, le rôle du secteur informel, qui crée la majeure partie des emplois dans la plupart des pays en développement, est généralement ignoré dans le débat actuel (voir point 2.1.4 ci-après).

2.1 Le rôle des investissements directs à l'étranger

Après la chute du rideau de fer et l'euphorie de la mondialisation qui s'en est suivie, la tendance dominante dans les milieux scientifiques, les gouvernements et les organisations internationales était de voir la solution à (quasiment) tous les problèmes de développement dans la promotion des investissements directs à l'étranger (IDE).² Ce point 2.1 montre pourquoi les attentes (trop ambitieuses) en matière d'investissements directs ne se sont pas réalisées à ce jour.

On notera que le présent document n'aborde pas le rôle joué par les capitaux privés et les investissements de portefeuille³ dans les crises d'endettement récurrentes des pays en développement.

2.1.1 Peu d'investissements directs dans les pays les moins avancés

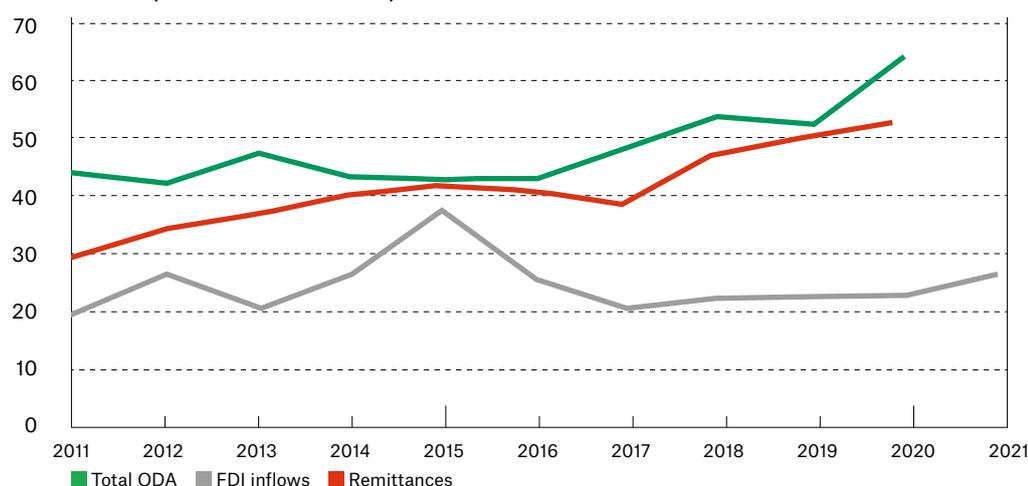
L'augmentation du nombre de sociétés transnationales depuis la seconde moitié des années 1980 est allée de pair avec un afflux massif d'investissements directs à l'étranger, dont environ 80% ont été dirigés vers les pays industrialisés. Mais leur croissance a également été forte dans les pays en développement, notamment en Asie et en Amérique latine, avec une concentration marquée dans un petit nombre de pays cependant.

Alors que les IDE dans les pays en développement représentaient environ 50% des IDE réalisés dans le monde en 2021 (837 milliards de dollars sur un total de 1 582 milliards de dollars), leur croissance est restée très modeste dans les pays les plus pauvres. Depuis 2011, les IDE dans le groupe des pays les moins avancés (PMA) n'ont augmenté que de manière marginale. L'aide publique au développement (APD) et les transferts de la diaspora (ou remises ; en anglais remittances) sont de loin les principaux flux financiers externes vers les PMA (voir graphique 1).

2 «Foreign direct investment (FDI) is the category of international investment that reflects the objective of a resident entity in one economy to obtain a lasting interest in an enterprise resident in another economy». (OCDE)

3 «Portfolio investment is the category of international investment that covers investment in equity and debt securities, excluding any such instruments that are classified as direct investment or reserve assets». (OCDE 2001)

Graphique 1 : IDE, aide publique au développement et envois de fonds de la diaspora 2011 – 2021 vers les PMA (en milliards de dollars)



Source : UNCTAD, FDI/MNE database (<https://unctad.org/fdistatistics>) (for FDI inflows), OECD (for ODA flows) and World Bank (for remittances)

2.1.2 Une efficacité moindre que prévu

Selon la théorie, les investissements directs à l'étranger ne devraient pas seulement entraîner un afflux de capitaux, mais aussi avoir d'autres effets positifs sur le développement (effets d'externalité territoriale ; *spillovers*). Le transfert de technologie, le savoir-faire et l'esprit d'entreprise devraient avoir des retombées quasi automatiques sur l'économie nationale lorsque des multinationales investissent dans un secteur donné.

Pourtant, selon les résultats de nombreuses études, ces liens sont loin d'être évidents. Les raisons majeures de l'efficacité limitée des IDE peuvent être résumées comme suit :

1. Même s'ils sont souvent présentés comme des capitaux bon marché et peu risqués – par rapport aux investissements de portefeuille plus volatils –, les IDE entraînent des sorties de capitaux substantielles sous la forme de transferts de bénéfices par les entreprises. En particulier, lorsque les investissements se concentrent sur des secteurs économiques qui ne génèrent pas de recettes d'exportation en monnaie forte – comme les secteurs des télécommunications ou de l'énergie –, le transfert de bénéfices exerce une pression supplémentaire sur la balance des transactions courantes des pays.
2. La concurrence pour les investissements directs à l'étranger a été l'un des principaux moteurs de la réduction de l'imposition des entreprises, qui a eu lieu dans toutes les régions, indépendamment de la taille ou du niveau de développement des pays. Le taux moyen d'imposition des entreprises (*corporate income tax*) a baissé entre 2000 et 2022, passant d'environ 34% à 26% en Afrique, de 27% à 20% en Amérique latine et de 24% à 19% en Asie (OCDE 2022, p. 13). En outre, il est courant dans les pays en développement d'exclure de l'impôt les investissements directs à l'étranger dans certains secteurs, notamment celui de l'extraction de matières premières. L'évasion fiscale réduit encore les avantages financiers.
3. Les effets d'externalité territoriale sont restés limités ; une raison importante en est la prédominance du secteur des matières premières dans les pays les moins avancés ; 37 des 46 PMA sont considérés comme dépendants de ces dernières. Outre de multiples problèmes comme la corruption et les conflits, regroupés sous le terme de malédiction des matières premières (*resource curse*), le secteur des matières premières à forte intensité de capital n'entretient guère de liens avec l'économie locale. C'est aussi le cas lorsque les entreprises investissent dans des zones économiques spéciales.

2.1.3 Incidence limitée sur la création d'emplois

La création d'emplois décents et de possibilités de revenus est cruciale pour la lutte contre la pauvreté. Les investissements directs à l'étranger sont toutefois secondaires lorsqu'il s'agit de créer des postes de travail.

Selon un rapport de l'Organisation internationale du travail (OIT), 207 millions de personnes sont au chômage ou sous-employées dans le monde (dont 176 millions dans les pays en développement). Des données exhaustives des organisations internationales sur le nombre d'emplois directement créés par les IDE font défaut. Selon l'économiste du développement Robert Kappel, les entreprises étrangères en Afrique n'ont en moyenne créé qu'environ 150 000 emplois par an au cours de la dernière décennie, soit moins de 1% de tous les emplois sur le continent (voir lien).

Cela s'explique notamment par le fait que les multinationales procèdent souvent à des investissements à forte intensité de capital, par exemple dans le secteur minier, qui n'ont qu'un effet limité sur l'emploi. Les IDE ne sont par ailleurs pas synonymes d'investissements pour la création de capacités (*greenfield investments*). En Amérique latine, par exemple, une grande partie des flux de capitaux a été utilisée pour privatiser des entreprises publiques ou acheter des entreprises nationales. Dans ces cas, les IDE peuvent, par le biais d'un accroissement de l'efficacité ou des mesures d'économie, entraîner non pas une augmentation, mais une baisse du nombre d'emplois.

En résumé, les flux d'IDE vers les pays en développement, en particulier vers les PMA, n'ont pas répondu à de nombreuses attentes et ne contribuent que dans une moindre mesure à réduire la pauvreté et à créer des emplois et des revenus. Ils ne sont donc certainement pas la panacée pour éliminer la pauvreté et les inégalités dans le Sud global. En outre, les IDE sont pratiquement inexistantes pour le financement de domaines clés de la lutte contre la pauvreté, comme la santé ou l'éducation.

2.1.4 Le secteur informel, zone d'ombre du débat sur le secteur privé

Dans le débat sur le rôle du secteur privé dans les pays en développement, on souligne volontiers (comme la DDC) que neuf emplois sur dix dans les pays en développement sont créés par le secteur privé. Il est rare que l'on distingue quels acteurs de ce secteur créent combien d'emplois. Et souvent, ces chiffres sont utilisés à tort dans les discussions sur le rôle des multinationales et des investissements directs. Pourtant, c'est surtout dans le secteur informel que la majorité des emplois sont créés dans les pays les plus pauvres de la planète.

Selon l'Organisation internationale du travail (OIT 2019 et 2021), plus de six travailleurs sur dix et huit entreprises sur dix dans le monde sont actifs dans l'économie informelle. Contrairement aux prévisions antérieures, l'informalité n'a pas diminué au fil du temps, mais a même progressé dans de nombreux pays. Elle est particulièrement répandue dans les pays à faible revenu (PFR), où elle représente parfois jusqu'à 90% de tous les emplois ou plus, par exemple à Madagascar, au Mali, au Bénin ou en Côte d'Ivoire. La plupart des gens assurent ainsi leur survie dans le secteur informel – qui comprend une grande partie de la petite agriculture, le petit commerce informel, les emplois artisanaux dans des ateliers de réparation ou des garages informels, les services de transport informels ou les emplois domestiques, ainsi qu'un nombre croissant d'emplois occasionnels informels dans les chaînes de valeur formelles (par exemple dans le domaine de l'agriculture d'exportation ou de l'industrie de l'habillement).

Pour les travailleurs, l'informalité est souvent synonyme de salaires bas et précaires ou irréguliers, d'accès limité à la protection juridique et sociale, d'un pouvoir de négociation restreint vis-à-vis des employeurs et d'un manque d'accès aux services financiers formels. La pauvreté et l'informalité vont souvent de pair, les femmes, les jeunes et les migrants travaillant plus souvent dans le secteur informel et fréquemment dans des situations particulièrement précaires. La plupart des gens actifs dans le secteur informel ne disposent pas des ressources, du capital et du savoir-faire nécessaires pour formaliser leurs activités, élargir leurs débouchés ou s'établir dans l'économie formelle.

De même que le phénomène de l’informalité est complexe et présente des caractéristiques diverses selon les pays et les secteurs, les efforts visant à formaliser l’économie informelle peuvent prendre différentes formes : enregistrement et taxation des entreprises informelles, promotion, incitation et soutien spécifiques des entreprises informelles, adaptation du cadre juridique et réglementation plus claire des entreprises formelles pour ce qui est de la protection du travail et des salaires des employés et employés informels dans les chaînes de valeur, renforcement de l’organisation et de la représentation des travailleuses et travailleurs informels, etc.

Projet de formalisation des activités informelles

Dans le contexte d’un projet régional couvrant sept pays d’Asie du Sud-Est et du Sud, Solidar Suisse renforce depuis 2021, avec le soutien de l’USAID, l’organisation, la mise en réseau et la défense des intérêts des personnes travaillant de manière informelle et précaire dans la vente au marché et dans la rue, la livraison de nourriture, le service de transport, la production textile, la pêche et l’agriculture, ainsi que dans le secteur informatique et la soi-disant économie de plateforme en pleine croissance. Les principales revendications sont l’inclusion des personnes actives dans le secteur informel dans les assurances sociales, l’amélioration des conditions de travail dans l’espace public par des investissements dans les services publics et les infrastructures.

Il est clair que l’économie informelle continuera à jouer un rôle clé dans de nombreux contextes et qu’elle constitue souvent la seule possibilité pour les groupes de population les plus pauvres et les plus défavorisés de participer à la vie économique. Se concentrer uniquement sur la création d’emplois formels ne permettra donc pas de réduire l’informalité ou d’améliorer les conditions de travail dans le secteur informel. Pour y parvenir, il faudrait une analyse transparente des secteurs et des groupes de population caractérisés par l’informalité, des causes socioculturelles, des conditions-cadres politiques et réglementaires ainsi que des mesures ciblées pour intégrer et soutenir les actifs informels. Il semble donc d’autant plus étonnant que ce secteur ne soit quasiment jamais mentionné dans le débat autour de l’implication du secteur privé dans la coopération internationale, et ce, malgré le rôle crucial qu’il joue dans la pratique de nombreux projets. Dans la CI justement, qui s’est engagée à respecter le principe de « ne laisser personne de côté » inscrit dans l’Agenda 2030, le soutien et l’intégration des personnes actives dans le secteur informel devraient constituer une priorité claire – s’agissant également de la coopération avec le secteur privé formel.

2.2 Mobilisation des fonds privés pour combler le déficit de financement des ODD

Un aspect central du débat actuel sur le rôle du secteur privé dans le contexte du développement durable est son potentiel à contribuer au financement des objectifs de développement durable (ODD). Les défis sont énormes : dans un rapport de référence publié en 2014, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) a estimé que l’investissement annuel total nécessaire pour atteindre les ODD d’ici 2030 dans les pays en développement se situait entre 3 300 et 4 500 milliards de dollars. Cela aurait représenté un déficit de financement annuel d’environ 2 500 milliards. En raison des conséquences de la pandémie, cette insuffisance de fonds a bondi de 56% en 2020 pour atteindre 3 900 milliards de dollars par an (OCDE 2023).

La communauté internationale vise à financer les ODD avec les ressources propres des États (mobilisation des ressources domestiques, MRD), générées par les recettes fiscales, complétées par des fonds publics de développement, des envois de fonds et des ressources du secteur privé.

Le secteur privé peut contribuer directement aux revenus des États par le biais de contributions fiscales. Dans le cas des entreprises multinationales, qui pourraient au moins potentiellement contribuer largement aux ressources propres des États, cette contribution est toutefois souvent largement réduite

par la fraude fiscale et l'évasion fiscale agressive. Le transfert des bénéfices dans les paradis fiscaux entraîne des pertes fiscales massives dans de nombreux pays pauvres du Sud. Une étude de 2019 estime qu'environ 80 milliards d'euros de bénéfices sont transférés chaque année des pays en développement vers des pays fiscalement cléments comme la Suisse, ce qui entraîne une perte annuelle de 27 milliards d'euros d'impôts dans les pays en développement.

Pour combler le déficit de financement des ODD, il convient donc de mobiliser de nouvelles ressources financières du secteur privé tant au niveau national qu'international. En 2015, la Banque mondiale et les Banques régionales de développement (BRD) avaient annoncé l'objectif ambitieux de créer des opportunités d'investissement dans les pays en développement, qui devraient attirer des milliards d'investisseurs institutionnels dans le monde entier, dans les domaines du transport, des infrastructures, de la santé, du bien-être ou de l'éducation. Les milliards de dollars actuels nécessaires à la réalisation des ODD devaient ainsi se transformer en plusieurs milliers de milliards (« *from billions to trillions* »).

L'accent a été mis en premier lieu sur la création de possibilités d'investissement pour les investisseurs étrangers et non sur le développement du secteur privé local. Les partenariats public-privé (PPP) sont depuis lors au cœur de l'agenda. De même, un certain nombre d'instruments ont été développés et encouragés aux niveaux multilatéral, régional et bilatéral pour mobiliser des financements privés en faveur du développement durable afin de contribuer à combler le déficit de financement pour les ODD.

Encadré 1 : Véhicules de mobilisation des ressources privées

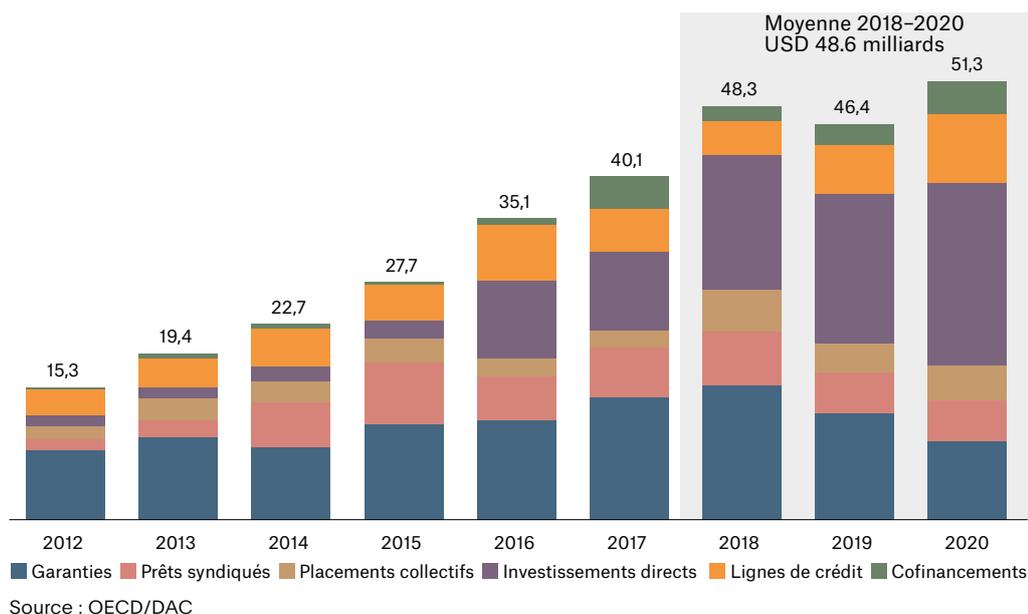
Financements mixtes (*blended finance*) : selon le Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD-OCDE), il s'agit de l'utilisation stratégique de ressources publiques pour mobiliser des flux de capitaux supplémentaires (publics et/ou privés) vers les pays émergents et les marchés frontières.

Les financements mixtes présentent trois caractéristiques : (1) l'effet de levier, c'est-à-dire l'utilisation de fonds publics de développement ou de fonds philanthropiques (donc de fonds concessionnels) pour générer des capitaux pour des projets ; (2) l'efficacité, c'est-à-dire des investissements qui favorisent le progrès social, environnemental et économique ; et (3), des rendements qui correspondent aux attentes du marché, en fonction du risque réel ou perçu (*real or perceived risk*).

Alliance Sud a discuté en détail du fonctionnement ainsi que des avantages et des inconvénients des financements mixtes dans sa position parue en 2020 « *Blended Finance – Les financements mixtes et la coopération au développement* ».

Le succès de la mobilisation des ressources privées est toutefois resté jusqu'à présent bien en deçà des attentes. L'une des principales raisons invoquées est que les investissements dans les pays les plus pauvres sont toujours considérés comme trop risqués et trop peu rentables par la plupart des investisseurs privés.

Graphique 2 : Ressources privées mobilisées (2012 – 2020)



Alors que les fonds privés mobilisés par le financement public ont augmenté entre 2012 et 2020 (de 15,3 à 51 milliards de dollars), seuls 18% environ de ces fonds ont été destinés en moyenne aux pays à faible revenu (PFR) et aux pays les moins avancés (PMA).

En 2020, 70% des fonds privés ont été mobilisés par des banques de développement multilatérales et 30% par des donateurs bilatéraux. Les fonds privés mobilisés étaient principalement alloués au secteur financier, à l'industrie et à l'énergie, ce qui leur a permis de contribuer à une énergie propre et à prix abordable, à un travail décent et à la croissance économique, à l'industrie, à l'innovation et aux infrastructures, ainsi qu'à la lutte contre le changement climatique. Toutefois, il n'existe pas de méthodes uniformes pour mesurer l'effet réel des investissements, et les effets d'externalité territoriale sur d'autres ODD ne sont guère pris en compte (voir encadré 2). Les montants mobilisés pour des projets dans le domaine social, de la santé ou de l'accès à l'eau et à l'assainissement ont été très limités. Ainsi, lors du Forum sur la coopération internationale qui s'est tenu à Genève en mars 2023, le PDG de la Banque cantonale de Zurich a déclaré à propos du financement du secteur privé dans le domaine de l'éducation que ce n'était pas rentable (« *There is no business case* »).

De plus, les 51 milliards de dollars restent très éloignés des milliers de milliards (*trillions*) attendus en 2015 par la Banque mondiale et les banques régionales de développement pour combler le déficit de financement des ODD.

Malgré les résultats en demi-teintes obtenus jusqu'à présent et la complexité des instruments de financement, toutes les institutions de développement internationales et bilatérales poursuivent leurs efforts pour mobiliser des fonds privés en faveur des ODD et du changement climatique, y compris la Suisse.

Encadré 2 : Le secteur privé et les ODD : le problème de la mesure de l'efficacité

Le secteur privé ne doit pas seulement contribuer de manière décisive à combler le déficit de financement pour la réalisation des ODD. Il doit également jouer un rôle clé, de façon générale, en tant que moteur de la croissance économique et de la création d'emplois dans les pays en développement, en générant des recettes fiscales pour financer les infrastructures sociales et économiques de base et en développant des solutions nouvelles et innovantes

pour relever les défis du développement. De même, il doit être un acteur central dans la lutte contre le changement climatique.

Dans la réalité, les acteurs nombreux et variés regroupés sous le terme de secteur privé peuvent bien entendu influencer positivement ou négativement la réalisation de chaque ODD. Par exemple, une multinationale qui cède les brevets d'un médicament vital pour la production de génériques peut contribuer à l'ODD 3 (notamment une bonne santé). De même, une entreprise de matières premières qui détourne une rivière pour agrandir une mine peut aller à l'encontre de l'ODD 6 (notamment l'accès à l'eau).

De manière générale, une grande lacune existe s'agissant des données empiriques sur la contribution spécifique de tous les acteurs à la mise en œuvre des ODD (y compris les ONG, même si les exigences générales en matière de mesure d'impact sont souvent plus élevées pour les ONG dans le cadre de la CI que pour les projets du secteur privé). Pour ce qui est du « secteur privé » en particulier, même s'il doit (et peut) contribuer à presque tous les ODD, il n'existe pas de méthode uniforme pour mesurer la contribution spécifique de certaines entreprises ou institutions financières. Cette lacune permet aux entreprises de postuler des effets pour les ODD sans disposer d'un suivi indépendant ou d'une mesure d'impact. De la même manière, il n'existe pas de critères clairs pour l'établissement des rapports. Dans leur forme actuelle, les rapports portant sur la responsabilité sociétale (RSE) ou la durabilité des entreprises ne répondent pas à ces exigences. Sans traçabilité et mesurabilité des contributions du secteur privé, le risque de se donner une image écologique responsable ou de se montrer faussement préoccupé par les ODD est grand. Dans le cas de l'écoblanchiment (*greenwashing*), ce risque est désormais reconnu par les autorités de régulation de divers pays – en Suisse par l'Autorité de surveillance des marchés financiers.

Enfin, si certaines activités des entreprises ont des conséquences négatives pour l'environnement, le climat, la biodiversité ou les droits de l'homme, des changements – parfois profonds – du modèle d'affaires des entreprises, voire leur réorientation complète, sont nécessaires (p. ex. abandon des combustibles fossiles, changements radicaux dans la production alimentaire, relocalisation ou régionalisation des chaînes de valeur, redéfinition du rôle des pharma dans la politique de santé, etc.).

Cela ne signifie pas pour autant que les divers acteurs du secteur privé n'entreprennent pas de multiples activités pour promouvoir les bonnes pratiques en matière de RSE et de durabilité – ils le font souvent dans le cadre de plateformes plurilatérales et d'autres initiatives.

3. Le secteur privé dans la coopération internationale de la Suisse

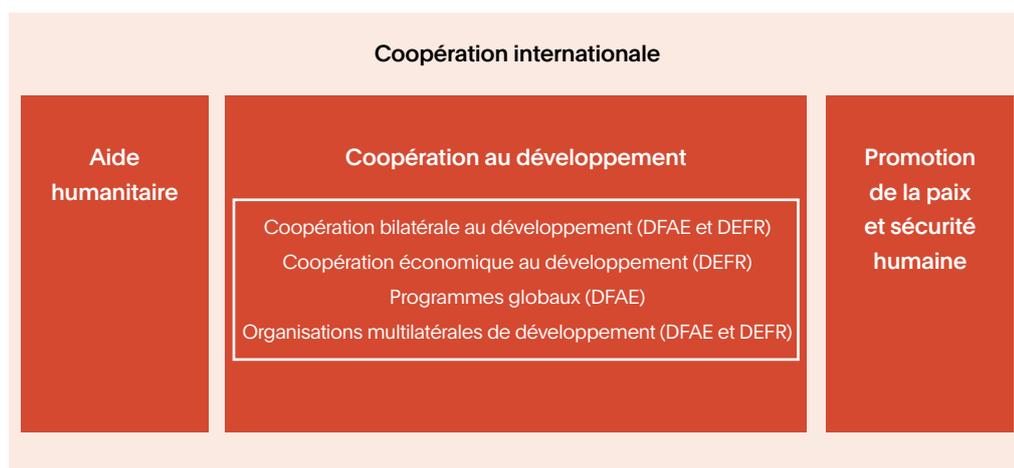
3.1 Fondements et acteurs de la CI suisse

Selon la loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales, « la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (...) expriment la solidarité qui figure au nombre des principes régissant les relations de la Suisse avec la communauté internationale et répondent à la situation d'interdépendance qui existe entre les différentes parties du monde ». Les mesures de la CI suisse « tiennent compte de la situation des pays partenaires ainsi que des besoins des populations auxquelles elles sont destinées » (article 2). La loi souligne que la CI « soutient en priorité les efforts des pays en développement, régions et groupes de population les plus défavorisés ».

Elle encourage notamment : « a) le développement rural ; b) l'amélioration alimentaire, en particulier par les cultures vivrières destinées à la consommation locale ; c) la promotion de l'artisanat et de la petite industrie locale ; d) la création d'emplois ; e) la recherche et le maintien d'un équilibre écologique et démographique. » La loi fédérale stipule en outre que des mesures peuvent également être prises pour encourager l'utilisation des ressources du secteur privé afin d'atteindre les objectifs de la CI suisse.

La CI est mise en œuvre par trois services fédéraux : la Direction du développement et de la coopération (DDC) au sein du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), qui gère la part du lion de la CI avec environ 84,1% du budget total, le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) au sein du Département de l'économie, de la formation et de la recherche (13,6% du budget) et la Division Paix et droits de l'homme (DPDH) au sein du DFAE (2,3% du budget) (voir Stratégie de coopération internationale 2021–2024, p. 31). Pour remplir le mandat de base de la CI, ces trois services fédéraux disposent de différents instruments (voir graphique 3).

Graphique 3 : Les divers instruments de la CI suisse



Source : Stratégie de coopération internationale 2021 – 2024, p. 41.

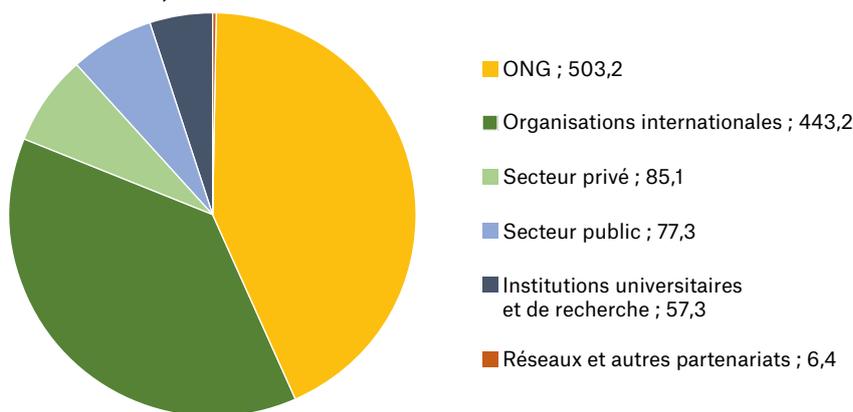
Pour atteindre leurs objectifs, la DPDH, le SECO et la DDC collaborent avec un large éventail d'acteurs, dont des organisations internationales, des gouvernements, des scientifiques, des ONG internationales, nationales et locales ainsi que des acteurs du secteur privé local, international et suisse. La DDC et le SECO soutiennent diverses organisations internationales en leur versant des contributions régulières et siègent parfois dans leurs organes décisionnels. Mais les différents acteurs de la coopération multilatérale mettent aussi en œuvre des projets concrets de la coopération bilatérale de la Suisse (pro-

jets dits multi-bi). Pour ce qui est de la mobilisation de ressources privées, ce sont surtout les banques de développement qui jouent un rôle central.

Comme un débat détaillé sur tous les acteurs et toutes les modalités de la CI dépasserait le cadre de ce document, cette analyse se concentre principalement sur la coopération bilatérale au développement de la DDC ainsi que sur la coopération au développement économique bilatérale du SECO.

Alors que la DDC et le SECO collaborent tous deux avec le secteur privé dans le cadre de la coopération bilatérale, les principaux partenaires de mise en œuvre de la DDC sont actuellement les ONG, suivies par les organisations internationales, le secteur privé et le secteur public (voir graphique 4).

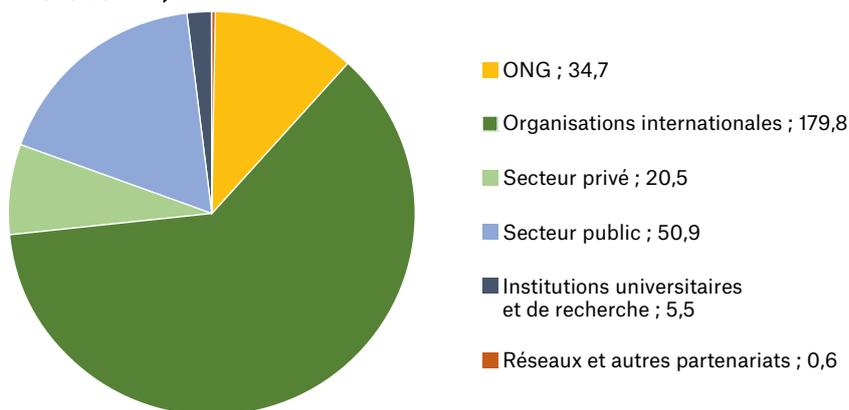
Graphique 4 : Partenaires de la DDC dans la coopération bilatérale au développement 2021 (en millions de CHF)



Quelle: DDC

Les principaux partenaires de mise en œuvre du SECO sont les organisations internationales, suivies du secteur public, des ONG et du secteur privé (cf. graphique 5).

Graphique 5 : Partenaires du SECO pour des activités bilatérales en 2021 (en millions de CHF)



Source : Données non publiées du SECO 2022

Tant la DDC que le SECO collaborent avec diverses catégories de partenaires privés : grandes entreprises et multinationales, PME, entreprises sociales, investisseurs dits d'impact et fondations donatrices. Malheureusement, il n'existe pas de ventilation officielle des activités de la DDC et du SECO par type de partenaire privé, mais uniquement par origine. Les tableaux suivants montrent, pour 2021, comment les fonds versés au secteur privé se sont répartis entre les différentes activités bilatérales de la DDC et

du SECO. Les chiffres montrent clairement que les partenariats conclus jusqu'à présent par la DDC et le SECO avec le secteur privé sont relativement modestes. Le secteur privé local, en particulier, ne joue qu'un rôle très marginal dans la coopération, avec 39,4 millions de francs sur un total de 90,4 millions pour la DDC et 0,4 million sur 20,5 millions pour le SECO.

Partenaires privés de la DDC pour des activités bilatérales en 2021 (en millions de CHF)

	Aide humanitaire	Coopération au développement	Coopération avec l'Europe de l'Est	Total
Secteur privé	5,4	71,8	13,3	90,4
Suisse	0,1	13,8	3,5	17,4
Pays bénéficiaires	0,4	37,7	1,3	39,4
Autres pays	4,9	20,2	8,5	33,5

Source : Dépenses de la DDC, service spécialisé Statistiques du financement du développement (état le 8.6.22)

Partenaires du SECO pour des activités bilatérales 2021 (en millions de CHF)

	Coopération au développement	Coopération avec l'Europe de l'Est	Total
Secteur privé	14,8	5,7	20,5
Suisse	7,9	0,7	8,6
Pays bénéficiaires	0,4	-	0,4
Autres pays	6,5	5,0	11,5

Source : Données non publiées du SECO 2022

Ces chiffres ne concernent toutefois que les partenariats dans lesquels une entreprise privée était le principal partenaire de mise en œuvre. Les projets dans lesquels des partenaires privés sont également impliqués, mais ne sont pas les principaux partenaires de mise en œuvre, ne sont pas pris en compte ici. Il manque également les fonds qui ont été versés indirectement au secteur privé, à savoir principalement par le biais d'organisations internationales, telles que les banques de développement ou les ONG. Si ceux-ci étaient pris en compte, les chiffres seraient probablement beaucoup plus élevés.

La stratégie de CI 2021–2024 prévoit de développer la collaboration avec le secteur privé. Au total, la DDC estime que 25% de tous ses projets pourraient être mis en œuvre avec la participation du secteur privé, sans toutefois définir de quels acteurs elle parle (Manuel concernant l'engagement du secteur privé, DDC 2021)

3.2 Différentes formes de coopération avec le secteur privé

En général, la coopération internationale fait la distinction entre le développement du secteur privé (DSP) local et la collaboration avec des entreprises et des institutions financières (actives au niveau international et national) dans le but de mobiliser des fonds supplémentaires pour des projets de développement (engagement avec le secteur privé, ESP).

La Suisse n'a pas de stratégie globale pour impliquer le secteur privé dans la CI. Dans le cadre de la Stratégie de CI 21-24, la DDC a publié des « Principes directeurs relatifs au secteur privé ». Elle y définit quatre grandes thématiques : 1. Conditions-cadres économiques, 2. Promotion des entreprises locales dans les pays prioritaires de la CI suisse (DSP), 3. Collaboration avec le secteur privé (ESP) et 4. Marchés publics. En outre, elle a publié un manuel détaillé sur la conception des collaborations avec le secteur privé (ESP) et les critères à remplir pour les partenariats.

Conformément à sa Stratégie « pour une prospérité durable », le SECO promeut « des conditions-cadres économiques fiables et des initiatives innovantes du secteur privé » afin de permettre aux personnes et aux entreprises d'accéder à des « opportunités et des marchés » et à des possibilités d'emploi dignes. À cet égard, le SECO encourage dans une ligne d'action un « climat d'affaires propice à l'innovation ayant une influence décisive sur la compétitivité, la productivité et la croissance des entreprises ». Afin de créer des opportunités de travail décent sur place, le SECO soutient également, dans le cadre de quatre autres lignes d'action, l'accès aux financements pour les entreprises, l'intégration des producteurs et des entreprises dans les chaînes de valeur internationales, la gestion responsable d'entreprise et les compétences d'une main-d'œuvre qualifiée. Ces activités sont détaillées dans des documents de synthèse sur la création d'emplois et le renforcement des compétences professionnelles par le biais de l'éducation et de la formation professionnelles. Dans cette optique, de nombreux programmes et projets du SECO peuvent être définis comme DSP (voir ci-après).

S'agissant de l'ESP, le SECO ne dispose que d'une brève position expliquant son approche. Les documents de la DDC et du SECO ne sont toutefois pas harmonisés entre eux.

Même si dans la plupart des PFR et des PMA, l'économie informelle est de loin le plus grand employeur (point 2.1.4) et qu'elle joue un rôle important dans le travail de projet des ONG, le secteur informel n'est pas mentionné dans les lignes directrices de la DDC ni dans la position du SECO, et il ne semble pas y avoir de stratégies pour gérer le secteur informel. De même, le manque de protection sociale d'une grande partie des personnes travaillant dans le secteur informel et parfois aussi dans le secteur formel ne figure dans aucun des documents – et ce, même s'il s'agit d'une composante clé du travail décent.

Les paragraphes qui suivent tentent d'abord de clarifier les définitions majeures avant de détailler les activités de la CI suisse dans les domaines des conditions-cadres, du DSP et de l'ESP.

Selon l'OCDE, le **développement du secteur privé** (DSP) comprend les mesures suivantes :

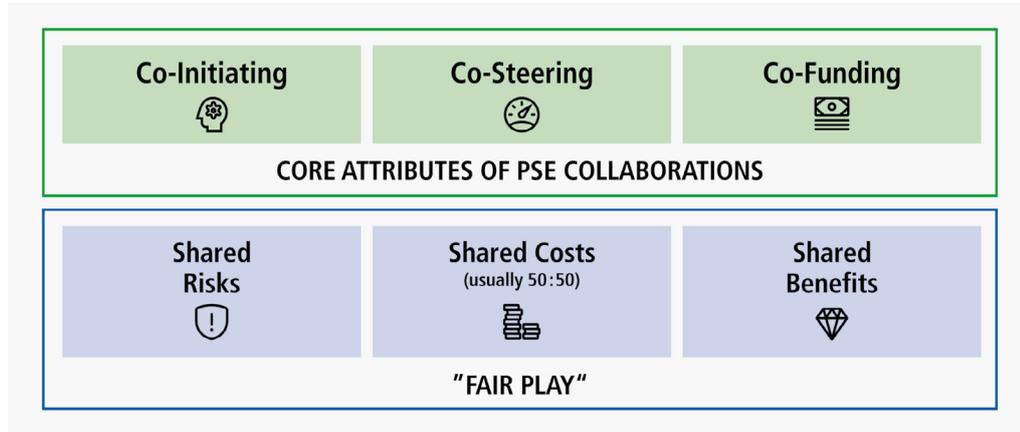
- Renforcer les institutions publiques moyennant une assistance technique et une consolidation des capacités pour l'élaboration des politiques. Réformes institutionnelles visant à rendre le climat d'investissement et les politiques industrielles et agricoles plus favorables aux entreprises. (niveau macro)
- Renforcer l'économie de marché en fournissant des services aux entreprises locales, notamment via un financement, l'utilisation d'organisations de soutien aux entreprises, le développement d'infrastructures économiques appropriées et la consolidation des relations commerciales. (niveau méso)
- Renforcer les entreprises, en particulier les PME, en développant leurs capacités de production et de gestion, notamment par le biais de la formation professionnelle et d'un soutien financier direct au développement de l'agriculture et de l'industrie. (niveau micro) (OCDE 2016)

L'OCDE compte donc le niveau macro des conditions-cadres parmi le DSP, alors que la DDC le considère comme un domaine d'action à part entière et entend par DSP en premier lieu la promotion de systèmes de marché fonctionnels (approche systémique dite de développement de systèmes de marché / *market systems development approach*) (DDC 2021). Dans la pratique de la DDC, les activités relatives aux conditions-cadres et aux systèmes de marché sont toutefois étroitement liées. Comme nous l'avons mentionné, le SECO n'a pas encore publié de position spécifique sur le DSP, mais les lignes d'action sur le site Internet du SECO englobent aussi bien les conditions-cadres que les approches du DSP.

L'**engagement avec le secteur privé** (ESP) inclut un large éventail d'approches dont la définition et la portée exactes ne sont pas non plus clarifiées. L'OCDE utilise une définition très large de l'ESP, à savoir « *an activity that aims to engage the private sector for development results, which involves the active participation of the private sector* ».

Pour la DDC, l'ESP désigne « une conjonction des efforts de la DDC et d'un ou plusieurs partenaires du secteur privé œuvrant sur un pied d'égalité dans le cadre d'une intervention visant le développement et axée sur l'impact. ». L'initiative, le pilotage et le financement conjoints distinguent les approches ESP d'autres formes d'interaction avec le secteur privé (voir graphique 6). Selon cette définition, les financements mixtes font également partie des formes d'engagement du secteur privé.

Graphique 6 : Définition d'initiatives d'ESP selon la DDC



Source : Handbook PSE, DDC 2021

Pour le SECO, l'ESP est en substance un accord de coopération entre les acteurs du secteur public et du secteur privé en vue d'atteindre un objectif de développement commun. Les critères selon lesquels les initiatives du secteur privé sont soutenues ne sont pas clairement définis.

Il ressort des documents de référence de la DDC et du SECO que les deux organisations utilisent des définitions et des approches différentes en matière de collaboration avec le secteur privé. Du point de vue d'Alliance Sud, la différenciation de la DDC en quatre domaines d'action centraux pour la collaboration avec le secteur privé va dans le bon sens. Comme une discussion approfondie sur les marchés publics dépasserait le cadre de ce document, nous nous concentrons ci-après sur les trois autres domaines majeurs de la coopération avec le secteur privé : la création de conditions cadres ; le renforcement de l'économie privée locale (y compris l'économie informelle ; DSP) ; ainsi que la coopération avec le secteur privé par le biais d'instruments de financement orientés vers le développement (ESP). La manière dont les ONG collaborent également avec le secteur privé dans le cadre de projets est illustrée par des exemples concrets.

3.3 Création de conditions-cadres pour des investissements durables

Pour que des investisseurs privés (nationaux et étrangers) investissent dans un pays, il faut, outre l'infrastructure nécessaire, un cadre économique et juridique approprié, des institutions gouvernementales fonctionnelles et transparentes ainsi qu'une stabilité politique. Les projets d'éducation et de santé ainsi que les projets de soutien financier aux plus démunis contribuent également à la création de conditions-cadres propices à l'économie et au développement, car le secteur privé formel a besoin, en plus de conditions cadres juridiques transparentes et claires, d'une main-d'œuvre saine et bien formée et de consommateurs financièrement solides.

Les mesures de coopération au développement abordent donc de diverses manières les conditions-cadres et encouragent également la création et le renforcement des capacités institutionnelles et le soutien des réformes dans les pays partenaires. Mais, comme déjà mentionné, le concept de

conditions-cadres n'est pas toujours interprété et appliqué de la même manière.⁴ Alors que le SECO met surtout en vedette la promotion de conditions macro-économiques appropriées, le renforcement des marchés financiers locaux et la mise à disposition d'infrastructures, la DDC soutient divers projets dans le domaine de l'État de droit, de la bonne gouvernance, du développement des infrastructures publiques, de l'éducation primaire et de la formation professionnelle ainsi que de l'accès aux moyens financiers. Tant le SECO que la DDC collaborent souvent avec des ONG pour créer des conditions-cadres propices aux investissements durables.

Exemple d'un projet d'ONG pour la création de conditions-cadres

Depuis 2020, sur mandat de l'agence de développement suédoise SIDA, Helvetas gère l'initiative RECONOMY, un vaste programme régional de renforcement des PME en Europe de l'Est et du Sud-Est. Les besoins des femmes et des jeunes sur le marché du travail ainsi que la promotion d'une économie écologique sont au cœur de ce programme. Les entreprises locales, les organisations d'utilité publique et les acteurs publics sont épaulés dans l'analyse des lois et des réglementations pertinentes et dans l'initiation d'améliorations. Le cadre juridique du travail pour les indépendants a ainsi été récemment amélioré en Macédoine du Nord. Avec le soutien de RECONOMY, les acteurs locaux ont fait valoir auprès des autorités l'importance du travail indépendant comme option de revenu pour les femmes et les jeunes. Le premier ministre de Macédoine du Nord a alors annoncé une réforme fiscale qui permettra demain aux indépendants de régler eux-mêmes leurs cotisations de retraite et d'assurance-maladie.

En parallèle, la question de l'établissement de conditions-cadres pour des investissements durables dépasse largement le mandat de la CI. Ainsi, dans ses principes directeurs relatifs au secteur privé, la DDC souligne l'importance de la cohérence des politiques, tant en Suisse qu'au niveau international : « Dans un souci de cohérence des politiques, il convient donc de régler un certain nombre de questions de politique économique, entre autres celles liées aux investissements étrangers, à l'imposition des entreprises multinationales, à la lutte contre les flux financiers déloyaux et illicites, à l'élaboration d'accords de libre-échange et à la prise en compte d'aspects de durabilité dans les marchés publics. » (DDC 2021, p. 6)

3.4 Développement du secteur privé (DSP)

Le développement et le renforcement du secteur privé local sont depuis longtemps une tâche importante de la coopération au développement et contribuent aussi de manière déterminante à l'intégration économique des groupes de population les plus pauvres.

Conformément à ses principes directeurs relatifs au secteur privé, la DDC adopte une approche globale comprenant divers éléments de promotion des entreprises locales :

- Des synergies avec des programmes visant à développer le secteur financier ou à promouvoir l'éducation et notamment la formation professionnelle (car les entreprises ont besoin à la fois de capitaux d'investissement et de main-d'œuvre qualifiée si elles veulent créer des emplois).
- Des synergies avec les interventions qui visent à améliorer la gouvernance nationale ou locale (bonne gestion des affaires publiques). La promotion simultanée du développement économique et de l'amélioration de la gouvernance est au cœur de nombreux projets de développement économique local.

⁴ Les Principes directeurs de la DDC se concentrent d'une part sur la bonne gouvernance, sur un système commercial fiable et fondé sur des règles, sur un environnement commercial propice à l'innovation, sur une infrastructure de base viable et sur un système judiciaire indépendant, mais elles intègrent également des aspects de bonne gouvernance d'entreprise et de cohérence internationale et nationale des politiques.

- Approche systémique dite de développement de systèmes de marché / *market systems development approach* : promouvoir le fonctionnement des systèmes de marché en s'appuyant sur les structures économiques existantes et en les développant tout au long de la chaîne de création de valeur.

Même si le SECO ne fait pas de distinction formelle entre DSP et ESP, on pourrait classer cinq des huit « lignes d'action » présentées dans le domaine du DSP :

- Promouvoir un environnement commercial favorable à l'innovation, qui stimule la compétitivité, la productivité et la croissance des entreprises.
- Donner aux entreprises un accès au financement pour qu'elles puissent investir, accéder à de nouveaux marchés, se développer et créer des emplois décents.
- Intégrer le secteur privé dans les chaînes de valeur globales tout en renforçant toutes les dimensions pertinentes de la durabilité.
- Soutenir une gestion d'entreprise responsable, afin que les objectifs économiques ne soient pas les seuls à être poursuivis, mais que la responsabilité envers les collaborateurs, la société et l'environnement soit également assumée et que les accords internationaux sur l'environnement, le travail et les droits de l'homme soient respectés.
- Transmettre des compétences professionnelles orientées vers le marché dans la formation professionnelle supérieure (niveaux postsecondaire et tertiaire).

Alors que de nombreux projets de la DDC mettent l'accent sur l'intégration économique des couches les plus pauvres de la population et que le lien avec le secteur informel est donc évident (même s'il n'est souvent pas explicite), ce lien est souvent moins manifeste dans les projets du SECO.

Exemples de projets d'ONG visant une intégration économique

- En Éthiopie, un projet de Caritas Suisse met en relation des demandeurs d'emploi et des employeurs et améliore l'accès aux possibilités d'emploi pour les jeunes, les femmes et les personnes déplacées à l'intérieur du pays. L'objectif du projet est de préparer les jeunes adultes aux besoins du marché du travail et de rendre l'accès à l'emploi efficace et orienté vers le marché. Basé sur une analyse de la situation du marché du travail local, il met en œuvre plusieurs composantes : le personnel de la formation professionnelle et du placement est formé, un programme de stages et des plateformes de réseautage sont proposés en collaboration avec des entreprises et les jeunes sont encouragés à développer une activité indépendante grâce à des subventions financières, un coaching et un accès à des services financiers formels et informels.
- Au Bangladesh, l'EPER travaille avec plusieurs organisations locales à l'inclusion économique des Adibashi et des Dalit, deux groupes de population qui, en raison de la stigmatisation religieuse et culturelle, n'ont que des possibilités très limitées de travailler dans le secteur formel. C'est pourquoi les projets adoptent une approche à plusieurs niveaux. Ils soutiennent les activités économiques qui sont possibles dans les conditions données, comme l'élevage de taureaux, de poulets ou le tressage de nattes. Ces activités augmentent non seulement le revenu disponible des ménages des femmes concernées, mais renforcent aussi leur confiance en elles et leur organisation sociale. En même temps, on s'attaque aux causes de la marginalisation par la population majoritaire et, grâce à une influence politique, on incite les services publics à accorder aux Adibashi et aux Dalit le soutien auquel ils ont officiellement droit. La formalisation du travail est plutôt un objectif à moyen ou long terme ; l'amélioration des conditions-cadres de leur situation actuelle figure au premier plan.

- Les perspectives économiques pour la population du Salvador, en particulier pour la population jeune, sont extrêmement limitées. Cette situation, ainsi que la violence généralisée, poussent de nombreux jeunes à prendre le dangereux chemin des États-Unis, où ils espèrent trouver de meilleures conditions de vie. Avec le soutien de la DDC, Terre des hommes Suisse encourage le développement et la mise en œuvre de jeunes pousses innovantes. Aux jeunes entrepreneurs ruraux du Salvador, Terre des hommes Suisse met à disposition des capitaux et du savoir-faire. En outre, ces jeunes sont intégrés dans leur communauté d'origine moyennant diverses mesures – mise en réseau, formation et coaching. Le projet d'économie privée offre aux jeunes entrepreneurs des deux sexes une véritable perspective économique et sociale et donc une alternative efficace à l'exode et à l'émigration vers les États-Unis.

L'agriculture étant l'un des secteurs économiques majeurs dans de nombreux pays pauvres, le soutien aux petits paysans occupe également une place prépondérante au sein de la coopération suisse au développement. Elle s'engage par exemple par des formations aux méthodes de culture agro-écologiques et résilientes au climat, par la mise à disposition de semences résistantes à la sécheresse, le soutien de coopératives agricoles et le renforcement des marchés locaux. Nombre d'ONG suisses sont également très investies dans le secteur agricole et servent souvent de lien entre les petits paysans locaux et le secteur privé (inter)national. Elles créent des débouchés pour les petits paysans et contribuent à la mise en place de chaînes de valeur durables.

Exemples de projets d'ONG visant à intégrer les petits paysans dans des chaînes de création de valeur durables

- Avec le soutien de la DDC, Swissaid forme des petits paysans de Tanzanie à l'agriculture agro-écologique, les aide à faire certifier leurs produits et à créer des débouchés. C'est ainsi qu'a été ouvert, main dans la main avec l'entreprise sociale I am organic le premier magasin bio certifié à Dar es Salaam, qui s'approvisionne en produits bio auprès des paysannes formées.
- Dans le cadre d'un projet cofinancé par REPIC⁵, Action de Carême collabore avec EBP, un bureau d'ingénieurs suisse, Corpoema, un bureau d'ingénieurs colombien, et Grupo Semillas, Colombie. L'objectif du projet est d'utiliser de manière ciblée les expertises respectives pour établir à Tolima, en Colombie, un modèle durable de promotion et d'accroissement de la production des populations paysannes et indigènes locales. Pour ce faire, un projet pilote basé sur l'énergie solaire a été installé dans trois communautés indigènes afin de renforcer les activités agricoles, par exemple des pompes à eau solaires pour l'irrigation des champs ou des congélateurs solaires pour le stockage du poisson d'élevage. Un fonds de soutien géré par la communauté, qui comprend une ligne de crédit pour des projets énergétiques, devrait permettre à moyen terme de reproduire de tels projets agricoles basés sur des énergies alternatives.

⁵ REPIC est une plateforme interdépartementale des offices fédéraux SECO, DDC, OFEV et de l'Office fédéral de l'énergie pour la promotion des énergies renouvelables, de l'efficacité énergétique et des ressources dans les pays en développement et en transition.

3.5 Engagement avec le secteur privé (ESP) : instruments de financement public-privé de la Suisse

L'ESP désigne en principe une modalité de coopération avec le secteur privé qui se concentre sur l'initiation, le pilotage et le financement conjoints d'interventions de développement. Cette modalité se base souvent sur des activités de renforcement du secteur privé local. Ainsi, la coopération suisse au développement soutient depuis de nombreuses années, par le biais de l'ESP, des projets visant à intégrer les petits producteurs des deux sexes de matières premières agricoles (p. ex. coton, riz, café) dans les chaînes de valeur mondiales.

Exemples de projets d'ONG sur l'engagement avec le secteur privé

- De 2015 à 2022, sur mandat de la DDC, Helvetas a mis en œuvre le programme WAPRO, une initiative globale pour une utilisation plus efficace de l'eau dans l'agriculture. En dernier lieu, le programme a opéré dans six pays d'Asie et d'Afrique et a coopéré avec 22 organisations et entreprises partenaires internationales et nationales. Grâce à la conversion à la riziculture biologique, les paysans de plusieurs districts de l'Uttarakhand et de l'Uttar Pradesh (Inde) parviennent aujourd'hui à produire du riz basmati de haute qualité et à le vendre à des prix bien plus élevés qu'auparavant. Cet atout leur a permis non seulement d'augmenter leur revenu par hectare de 350 dollars (moyenne sur trois ans) par rapport aux producteurs conventionnels, mais aussi de réduire la quantité d'eau utilisée de plus de moitié par rapport au groupe de référence.
- Développé par Biovision, l'outil Business Agroecology Criteria Tool (B-ACT) permet aux entreprises d'évaluer leur modèle d'affaires en fonction des principes agro-écologiques. Il sert également d'instrument pour les investisseurs et les bailleurs de fonds afin d'identifier les entreprises agro-écologiques inspirantes et prometteuses et de tester leur contribution à des systèmes alimentaires durables. Le B-ACT fait partie du programme *Investing in the Agroecological Business Case* de Biovision, visant à mettre à disposition davantage de moyens de financement appropriés pour les entreprises agro-écologiques du Sud global et à leur permettre de gagner en compétitivité grâce à des capitaux, au renforcement des capacités et à l'amélioration des conditions-cadres.

Outre la coopération directe avec des acteurs privés, la Suisse suit de plus en plus la tendance internationale (cf. chapitre 2.2) consistant à mobiliser des financements privés pour le développement par le biais d'instruments financiers (établis ou nouveaux). Conformément à la loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales, le Conseil fédéral peut créer des personnes morales ou faire participer la Confédération à des personnes morales afin d'atteindre les objectifs fixés par la loi (cf. article 11). Ainsi, la coopération internationale de la Suisse a développé depuis de nombreuses années des instruments permettant de mobiliser des fonds privés supplémentaires pour cofinancer des projets. Dans le domaine de la protection du climat également, la plateforme interdépartementale sur les questions de financement international dans le domaine du climat et de l'environnement de la DDC, du SECO et de l'OFEV (PLAFICO) entend mobiliser davantage de fonds du secteur privé pour des investissements respectueux du climat dans les pays en développement.

En termes de volume, l'instrument majeur est le *Swiss Investment Fund for Emerging Markets (SIFEM)*, qui a été créé dès 1997. Le SIFEM est la société de financement du développement de la Confédération. Selon sa définition, il investit soit directement, soit par le biais d'intermédiaires, majoritairement dans les PME des pays en développement et fait donc partie des instruments du DSP. De 1997 à aujourd'hui, le SIFEM a alloué 1 217,3 millions de dollars à 155 projets en Afrique, en Asie, en Europe de l'Est et en Amérique latine. De nouvelles formes de coopération entre le SIFEM et la DDC visent à renforcer les investissements dans les PMA, ceci notamment par le biais de garanties.

Mais le SIFEM a aussi pour mandat de mobiliser des fonds privés supplémentaires (*blended finance*), notamment pour des projets liés au climat, ce qui fait partie des instruments de l'ESP. Entre 2018 et 2020, le SIFEM a mobilisé 42 millions par an de fonds privés via ses participations dans des fonds spéciaux, ce qui est très modeste en comparaison internationale. (OCDE 2023, p. 22)

Un autre véhicule financier soutenu par la CI suisse est le PIDG (*Private Infrastructure Development Group*), qui consacre des capitaux du secteur privé à la construction d'infrastructures de base en Afrique subsaharienne, en Asie du Sud et du Sud-Est. Le PIDG utilise des fonds publics pour réduire le risque des projets d'infrastructure pour les investisseurs privés et, en ce sens, il est un vecteur typique de l'ESP. La Suisse soutient le PIDG depuis sa création en 2002.⁶ Selon le SECO, qui représente la Suisse au sein du PIDG, ce dernier a mobilisé 37,6 milliards de dollars depuis 2002, dont 23 milliards provenant du secteur privé. Le PIDG a toutefois déjà fait l'objet de critiques au plan international, notamment parce qu'il a investi d'énormes sommes dans des projets d'énergie fossile (*global witness, 2020*).

Créée en 2011 et réunissant près de 25 partenaires, principalement des institutions financières et des investisseurs d'impact suisses, la *Swiss Capacity Building Facility (SCBF)* est une plateforme dont l'objectif est de soutenir les institutions financières du Sud dans le développement et la diffusion de produits financiers innovants pour les ménages à faible revenu. À ce jour, elle a soutenu 72 projets d'assistance technique dans 31 pays avec 48 institutions financières partenaires. L'Afrique subsaharienne s'est taillé la part du lion, le plus souvent sous forme d'assurances et de prêts. Le financement de la DDC, à hauteur de CHF 8,8 millions, a mobilisé des ressources privées à différents niveaux (CHF 13,6 millions au total).

Par ailleurs, le SECO et la DDC ont créé fin 2021, en collaboration avec UBS Optimus Foundation et Credit Suisse Foundation, la *SDG Impact Finance Initiative (SIFI)*. Son objectif déclaré est de lever CHF 100 millions de fonds publics ou philanthropiques afin de mobiliser CHF 1 milliard pour financer les ODD dans les pays en développement. Le SECO soutient l'initiative à hauteur de CHF 19,5 millions et la DDC à hauteur de près de CHF 5 millions. L'UBS Foundation a apporté une contribution de CHF 5 millions, le montant de la contribution du Credit Suisse avant sa chute n'étant pas encore connu.

Les ONG collaborent également avec des investisseurs d'impact

En 2022, l'EPER et iGravity ont lancé l'initiative *Rural Livelihoods Investment Window* – un portefeuille d'investissements à long terme qui, par le biais d'investissements ciblés dans des PME en Ouganda et au Sénégal, doit contribuer à créer des opportunités d'emploi, de formation et de revenus pour les personnes vivant dans les zones rurales et périurbaines, ainsi qu'à faciliter l'accès à des biens et services abordables et durables, et donc à améliorer la qualité de vie dans les zones mal desservies. Alors que l'EPER apporte une expertise de longue date dans le domaine du développement et de l'intégration des marchés ruraux, iGravity s'occupe du développement et de la gestion du portefeuille, agit souvent comme l'un des premiers investisseurs institutionnels et soutient les entreprises avec des capitaux flexibles et à long terme.

Il est à l'heure actuelle impossible d'évaluer les avantages en termes de développement des différents projets ESP de la DDC et du SECO. Par exemple, l'incidence des activités du SIFEM en termes de création d'emplois n'est pas clair, ni en termes quantitatifs ni en termes qualitatifs. Les 904 000 emplois prétendument créés par la Confédération depuis 2005 se réfèrent à l'ensemble des emplois créés par tous les co-investisseurs (et pas seulement à ceux créés dans le cadre des investissements du fonds SIFEM). Jusqu'à présent, seuls 13% des emplois ont vu le jour dans les pays les moins avancés (PMA) et les pays à faible revenu (PFR), et 60 % dans quatre pays à revenu intermédiaire (PRI) : Inde, Afrique du Sud, Nigeria et Kenya. En outre, les critères de sélection des intermédiaires financiers et la capacité du SIFEM à contrôler efficacement la politique d'investissement sont opaques.

⁶ La Grande-Bretagne a fourni plus de 70% du financement, suivi par l'Allemagne et les Pays-Bas. La Suisse arrive en quatrième position avec environ 10% des financements.

Seule une évaluation externe indépendante de l'ensemble de la collaboration du SECO et de la DDC avec le secteur privé permettrait d'évaluer de manière fondée la pertinence de l'ESP en tant que modalité de la CI suisse. Jusqu'à présent, deux évaluations distinctes et non coordonnées ont été réalisées. Seuls les résultats de l'évaluation du portefeuille du SECO, qui n'ont pas répondu aux attentes, ont été publiés jusqu'ici. Un comité externe⁷ a constaté que l'on ne pouvait pas vraiment parler d'une évaluation de l'ESP en tant que modalité. Elle manque de profondeur, en particulier au vu des moyens financiers trop restreints mis à disposition, et se limite aux avis des personnes interrogées directement impliquées. Seul un nombre limité de bénéficiaires a été sondé. L'évaluation met en évidence des lacunes dans l'analyse de l'impact et de la durabilité du portefeuille de l'ESP.

⁷ Ce comité est composé de quatre expert-e-s issus du monde universitaire et de la coopération au développement, dont la mission principale est de fournir une analyse externe indépendante des résultats de l'évaluation.

4. Considérations finales

4.1 Conclusion : la diversité ne va pas sans différenciation

Le monde est aujourd'hui confronté à de multiples crises globales. Elles ne pourront être surmontées que si les protagonistes nombreux et variés agissent de concert. Les ODD, en tant que cadre négocié sur la scène internationale, offrent un fil conducteur.

Partenariats – plus nécessaires que jamais

L'ODD 17 sur les partenariats pour la réalisation des objectifs est particulièrement important. Il vise à orienter les structures du système international (système financier, marché mondial, savoir et technologie) de manière à ce que tous les habitants de tous les pays profitent des ODD et prévoit en même temps l'encouragement des partenariats entre tous les acteurs de la société – économie, science, gouvernements et société civile. Le secteur privé (avec ses divers acteurs) joue également un rôle clé à cet égard.

En offrant des emplois décents, les acteurs du secteur privé peuvent aider les personnes à sortir de la pauvreté et à prendre leur vie en main. Les nouvelles technologies utilisées de manière responsable peuvent contribuer à résoudre de nombreux problèmes et à améliorer les conditions de vie des plus démunis. Les entreprises et les institutions financières sont à même de jouer un rôle central dans la construction et l'entretien d'infrastructures et d'un approvisionnement énergétique durables. En payant des impôts équitables et en renonçant à l'évasion fiscale agressive dans les pays producteurs, les multinationales peuvent contribuer à ce que les pays disposent de plus de moyens financiers (mobilisation des ressources domestiques), ce qui leur permettrait de promouvoir leur propre développement.

Les limites de la mobilisation des moyens privés

Le rôle du secteur privé, des investisseurs étrangers en particulier, a toutefois des limites claires. Placer des capitaux pour atteindre les ODD dans les pays les plus pauvres est trop risqué et trop peu rentable pour la plupart des investisseurs. Même via des financements mixtes, à savoir des subventions publiques, les montants injectés dans les PMA restent jusqu'à présent bien en deçà des attentes. Les secteurs clés pour la réduction de la pauvreté, comme l'éducation (ODD 4), la santé (ODD 3) et les infrastructures publiques de base (accès à l'eau potable et à l'assainissement, ODD 6), en particulier dans les PMA, doivent être accessibles à tous et ne devraient donc pas être des « objets d'investissement ». Ils nécessitent donc des financements publics, éventuellement soutenus par des fonds de la coopération au développement.

Jusqu'ici, la Suisse n'a pas réussi non plus à mobiliser à grande échelle des financements privés pour le développement durable dans les PMA à l'appui de nouveaux instruments ad hoc. Vu le nombre limité de projets du SECO et de la DDC dans les PMA, et en l'absence d'une évaluation indépendante de leur efficacité, il reste impossible de déterminer de manière définitive si les fonds publics utilisés jusqu'à présent par notre pays ont eu des effets plus marqués sur la réalisation des ODD que la coopération au développement dite traditionnelle.

L'indispensable mise en place de conditions-cadres stables

Il est évident que les IDE et les ressources financières privées mobilisées ne peuvent pas remplacer la coopération au développement usuelle. Il reste nécessaire d'investir dans l'éducation et les soins de santé universellement accessibles, dans l'État de droit, la promotion d'une société civile diversifiée et active. C'est précisément dans les pays et les régions les plus pauvres, dans les bidonvilles et les camps de réfugiés, qu'il reste difficile de créer un *business case* pour les investisseurs privés. La mise en place d'un cadre stable est ici une condition préalable au développement d'un secteur privé formalisé. Cela nécessite en premier lieu des interventions des institutions étatiques avec le soutien d'organisations internationales ou de donateurs bilatéraux (comme la DDC ou le SECO). La stabilité et la sécurité politiques, un cadre juridique et réglementaire fiable dans le sens des ODD, la stabilité macroéconomique, une main-d'œuvre qualifiée et une bonne infrastructure physique

sont des domaines d'intervention prioritaires de l'État. Le travail des ONG joue également un rôle crucial à cet égard.

Le secteur privé local reste central

Le potentiel du développement du secteur privé (DSP) local et de ses nombreuses facettes dans les pays partenaires de la coopération suisse au développement est attesté. Alors que nombre de projets de coopération au développement impliquent directement ou indirectement le secteur informel et contribuent à l'amélioration des conditions de travail et à la protection sociale des personnes actives dans le secteur informel, l'économie informelle – conformément au principe de ne « laisser personne de côté » – devrait être intégrée et prise en compte de manière plus systématique dans tous les projets de DSP et d'ESP. Dans ces domaines, les ONG apportent une expérience précieuse également pertinente pour la collaboration avec le secteur privé international et national.

Aujourd'hui déjà, les ONG collaborent directement avec des entreprises privées dans divers contextes, que ce soit pour créer des emplois ou intégrer des producteurs locaux dans des chaînes de valeur locales, nationales et internationales. C'est précisément dans la collaboration avec des entreprises internationales ainsi que dans celle avec le secteur financier (p. ex. dans le domaine de l'investissement d'impact) qu'elles peuvent assumer des rôles importants ; leurs connaissances contextuelles à long terme, leur vaste réseau local ainsi que leur focalisation sur les besoins des couches les plus pauvres de la population peuvent contribuer de manière déterminante à faire en sorte que les investissements profitent effectivement aux plus démunis, ou du moins n'aient pas d'effets négatifs sur les plus pauvres et les plus nécessiteux.

4.2 Recommandations

4.2.1 Exigences posées aux entreprises suisses

Pour être qualifiées de durables, les activités de tous les acteurs du secteur privé doivent non seulement être économiquement rentables, mais aussi répondre à des critères sociaux et environnementaux, tels que définis spécifiquement dans les Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales (Conduite responsable des entreprises, CRE) de l'OCDE et les Principes directeurs de l'ONU relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme. Le respect des droits de l'homme et la protection de l'environnement en font partie intégrante. Le respect des principes directeurs de l'OCDE et de ceux de l'ONU est donc une condition de base pour les entreprises privées et devrait être accompagné d'un système de suivi digne de ce nom.⁸

À cet égard, les entreprises ne doivent pas seulement créer plus d'emplois, mais aussi des emplois décents (*decent jobs*). Sur le plan écologique, les activités du secteur privé ne doivent pas nuire à l'environnement et être clairement orientées vers les objectifs de réduction des émissions de carbone tels que définis dans l'accord de Paris sur le climat. En outre, elles ne doivent pas contribuer à la perte de la biodiversité.

Le secteur financier doit lui aussi concourir au développement durable et orienter ses activités en conséquence sur les ODD, les portefeuilles devant toujours être évalués à l'aune de tous les ODD et les effets positifs et négatifs mis en évidence (la pratique actuelle de nombreux acteurs financiers consistant à ne sélectionner que certains ODD est trompeuse et contribue largement à l'éco-blanchiment et à faire croire qu'elles font des efforts réels pour s'aligner sur les ODD. Les investissements dans les énergies fossiles doivent être publiés de manière transparente et réduits durablement moyennant des stratégies de désinvestissement claires et mesurables.

⁸ Le Conseil fédéral a adopté deux plans d'action nationaux qui contiennent une liste de recommandations aux entreprises, le Plan d'action RSE 2020 – 2023 et le Plan national de la Suisse 2020 – 2023 : Entreprises et droits de l'homme. Ceux-ci misent en priorité sur l'action volontaire des entreprises, aucune réglementation ne prévoyant un devoir de diligence généralisé. Néanmoins, le contre-projet indirect à l'initiative pour des entreprises responsables a introduit une obligation de rapport extra-financier et des devoirs de diligence partiels concernant le travail des enfants et des « minéraux de conflits ».

4.2.2 Attentes envers la CI suisse

La CI suisse devrait donner la priorité au développement du secteur privé (DSP) local dans les pays partenaires, en s'appuyant sur les réussites et les bonnes pratiques existantes et en les développant. Du point de vue de la réduction de la pauvreté, il importe de promouvoir les secteurs qui présentent le plus grand potentiel de revenus, en tenant évidemment compte des normes sociales et environnementales. Parallèlement, une priorité plus marquée devrait être accordée au secteur informel. Les mesures de formalisation de l'économie informelle devraient toujours être orientées d'abord vers l'objectif de réduction de la pauvreté et d'amélioration des conditions de travail (emplois décents) et ne devraient pas être planifiées et mises en œuvre sans consultation et intégration des concernés.

Vu leur complexité institutionnelle et financière, les nouvelles formes d'engagement avec le secteur privé (ESP) devraient être utilisées de manière ciblée dans un premier temps et développées progressivement en cas de premiers résultats positifs. Une éventuelle extension devrait être sous-tendue tant par des analyses d'impact propres que par des études scientifiques existantes et des études d'autres pays donateurs. Il convient de s'assurer que ces nouveaux instruments contribuent effectivement et directement à la réduction de la pauvreté et qu'ils n'entraînent pas de conséquences sociales ou environnementales négatives. Les effets sur l'économie informelle devraient donc être clairement analysés et les entreprises privées informelles devraient être parties prenantes dans la mesure du possible. L'implication des ONG peut permettre de maintenir l'accent sur les plus pauvres et les plus nécessiteux et d'inclure l'économie informelle. De plus, il y a lieu de développer les mesures d'impact et les évaluations régulières.

Il faut une stratégie transversale qui examine plus clairement les différentes facettes de la complémentarité et de l'interaction entre la DDC et le SECO dans le domaine de la coopération avec le secteur privé. DDC et SECO devraient harmoniser davantage leurs approches et exploiter les synergies qui en découlent. La DDC devrait appliquer systématiquement les critères définis dans ses lignes directrices et dans les Principes directeurs relatifs au secteur privé (*Handbook on Private Sector Engagement*). Le SECO doit faire connaître sa position et s'engager à appliquer des critères aussi stricts pour son engagement avec le secteur privé. Le respect des principes directeurs de l'OCDE et de ceux de l'ONU pour la conduite responsable des affaires ainsi que l'orientation vers les Principes de Kampala⁹ doivent être une condition préalable à tout type d'engagement avec le secteur privé.

4.2.3 Attentes en matière de cohérence des politiques

La CI à l'échelle globale ne peut être *qu'une* contribution à la réalisation des ODD. Il faut de plus créer des conditions-cadres internationales plus équitables qui permettent aux pays pauvres de commercer d'égal à égal, qui empêchent l'évasion fiscale et les transferts de bénéfices des multinationales et qui garantissent une redistribution équitable des ressources financières aux pays du Sud global (financement du climat, de l'environnement et du développement).

Pour la politique suisse, cela signifie concrètement :

- Le **surendettement** dont ne sont pas responsables de nombreux pays en développement risque de conduire à une décennie perdue. La Suisse doit s'engager pour des procédures de désendettement équitables impliquant le secteur privé. Pour cela, notre pays doit faire preuve de transparence sur les dettes que les pays en développement ont contractées auprès des banques et des négociants en matières premières suisses. Il doit de plus se déclarer prêt à céder les droits de tirage spéciaux inutilisés (moyens créés par le FMI pour les réserves monétaires) aux pays surendettés.

9 Bénéficiant d'un large soutien, les Principes de Kampala encouragent l'appropriation des projets d'ESP par les pays partenaires et garantissent ainsi que les projets et programmes ESP sont alignés sur les priorités nationales en matière de développement durable.

- En matière de **politique fiscale**, il faut plus de transparence, qui permette aux autorités fiscales des pays en développement d'identifier et d'empêcher l'évasion fiscale vers la Suisse. Pour cela, la publication de rapports pays par pays des multinationales et l'introduction de registres publics sur les ayants droit économiques (*beneficial ownership*) des entreprises sont pour le moins nécessaires.
- La Suisse ne doit plus conclure que des accords commerciaux bilatéraux sans incidences négatives sur l'environnement et les droits de l'homme dans les pays partenaires. Une **loi sur le commerce extérieur** doit fixer le cadre juridique à cet effet. Cette loi doit aussi garantir que la Suisse conçoive ses accords de protection des investissements (API) de manière à ce que les pays hôtes puissent réguler les activités économiques et le comportement des multinationales dans l'intérêt public.
- La Suisse doit garantir dans la loi (à l'instar des réglementations à venir de l'UE) que les entreprises suisses respectent les **droits de l'homme et les normes environnementales** partout dans le monde et qu'elles puissent être tenues responsables en cas de violation.
- Pour remplir les obligations actuelles et croissantes de la Suisse en matière de **financement international lié au climat**, il faut des moyens supplémentaires qui ne peuvent pas provenir du budget de la CI. Pour cela, la suppression des allègements fiscaux sur les combustibles fossiles ou l'introduction de taxes ayant en même temps un effet réducteur sur les émissions de gaz à effet de serre en Suisse sont les plus efficaces.
- Malgré la récente révision de la loi fédérale correspondante, des lacunes subsistent dans les **marchés publics** en ce qui concerne les normes sociales minimales lors de l'achat de biens et de services en provenance de pays en développement ou émergents. Pour que la Suisse ne continue pas à promouvoir des conditions de travail abusives dans les pays où elle gère en même temps des programmes de formation professionnelle par le biais de la CI, des améliorations au niveau de l'ordonnance doivent être rapidement apportées.
- Pour que la Suisse puisse assumer le rôle de place financière durable auquel aspire le Conseil fédéral, il faut pouvoir mesurer l'**impact des acteurs du marché financier** sur le développement durable et le climat. Pour cela, des critères, des classifications (taxonomies) et des méthodes de mesure obligatoires ainsi que des directives contraignantes pour leur application sont nécessaires.

5. Liste des abréviations

APD	Aide publique au développement
BRD	Banque régionale de développement
CAD	Comité d'aide au développement [de l'OCDE]
CI	Coopération internationale
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
DDC	Direction du développement et de la coopération
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DPDH	Division Paix et droits de l'homme [au sein du DFAE]
DSP	Développement du secteur privé
ESP	Engagement avec le secteur privé
IDE	Investissements directs à l'étranger
MRD	Mobilisation des ressources domestiques (abréviation non officielle)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODD	Objectifs de développement durable
OIT	Organisation internationale du travail
ONG	Organisation non gouvernementale
PFR	Pays à faible revenu
PIDG	Private Infrastructure Development Group
PLAFICO	Plateforme sur le financement international et la coopération au développement dans le domaine de l'environnement (SECO, DDC, OFEV)
PMA	Pays les moins avancés
PME	Petites et moyennes entreprises
RSE	Responsabilité sociétale des entreprises
SCBF	Swiss Capacity Building Facility
SECO	Secrétariat d'État à l'économie
SIFEM	Swiss Investment Fund for Emerging Markets (Société financière de développement de la Confédération)
SIFI	SDG Impact Finance Initiative

Impressum

Éditeur :

Alliance Sud, Le centre de compétence suisse pour la
coopération internationale et la politique de développement
Monbijoustrasse 31, C.P., CH-3001 Berne
www.alliancesud.ch

Texte :

Laura Ebnetter, Kristina Lanz,
Laurent Matile, Andreas Missbach

Graphisme :

Bodara Sàrl, Zurich

Traduction française :

Jean-François Zurbriggen