

Études du Centre de Développement

Dialogue public-privé dans les pays en développement

OPPORTUNITÉS ET RISQUES

par Nicolas Pinaud



Études du Centre de Développement

Dialogue public-privé dans les pays en développement

OPPORTUNITÉS ET RISQUES



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE, du Centre de développement ou des gouvernements de leurs pays membres.

Publié en anglais sous le titre :

Public-Private Dialogue in Developing Countries

OPPORTUNITIES AND RISKS

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrige.

© OCDE 2007

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE rights@oecd.org ou par fax 33 1 45 24 99 30. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, fax 33 1 46 34 67 19, contact@cfcopies.com ou (pour les États-Unis exclusivement) au Copyright Clearance Center (CCC), 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA, fax 1 978 646 8600, info@copyright.com.

LE CENTRE DE DÉVELOPPEMENT

Le Centre de développement de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques a été créé par décision du Conseil de l'OCDE, en date du 23 octobre 1962, et regroupe 22 pays membres de l'OCDE : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Corée, la Finlande, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie, ainsi que: le Brésil depuis mars 1994, le Chili depuis novembre 1998, l'Inde depuis février 2001, la Roumanie depuis octobre 2004, la Thaïlande depuis mars 2005 et l'Afrique du Sud depuis mai 2006. La Commission des Communautés européennes participe également au Comité directeur du Centre.

Le Centre de développement, dont l'appartenance est ouverte non seulement aux pays membres de l'OCDE mais également à des pays non-membres, occupe un statut particulier au sein de l'OCDE et de la communauté internationale. Les pays membres du Centre concourent au financement des projets, définissent le programme de travail biennal, et veillent sur son exécution.

Le Centre tisse des liens entre les pays membres de l'OCDE et les pays en développement, et il encourage le dialogue entre eux, afin d'élaborer des solutions politiques aux enjeux mondiaux en gestation et aux défis du développement. Les personnalités participant aux événements organisés par le Centre sont invitées à titre personnel.

Une équipe restreinte du Centre coopère avec experts et organismes des pays membres de l'OCDE, afin de réaliser le programme établi. Les résultats sont discutés lors de réunions informelles d'experts et de décideurs politiques. Ils font l'objet d'une série de publications de référence destinées aux chercheurs et aux responsables. Les *Études* du Centre proposent des analyses de fond sur les grands enjeux du développement. Les *Repères* et les *Cahiers de politique économique* en résument les principales conclusions à l'intention des décideurs. Les *Documents de travail* traitent des aspects plus techniques du travail effectué au Centre.

Pour plus d'informations sur les activités du Centre, consulter le site www.oecd.org/dev

Avant-propos

Cet ouvrage a été réalisé dans le cadre du programme de recherche
« Institutions sociales et société civile ».

Table des matières

Préface	7
Résumé	9
Introduction	11
 <i>Chapitre 1. Dialogue public-privé dans les pays en développement : dialoguer pour mieux gouverner</i>	15
Pour l'État: davantage de légitimité pour plus d'efficacité	16
Pour le secteur privé : un environnement plus propice aux affaires	22
 <i>Chapitre 2. Le dialogue public-privé à l'épreuve des faits : un instrument complexe</i>	31
L'État, un interlocuteur problématique	31
Quel secteur privé pour un dialogue de qualité ?	41
La démocratie, une condition du dialogue public-privé ?	54
 <i>Chapitre 3. Favoriser le dialogue public-privé en Afrique subsaharienne, une solution en trompe-l'œil ?</i>	63
Des conditions défavorables au dialogue public-privé	63
Des opportunités à saisir	72
 <i>Chapitre 4. Conclusion</i>	85
Bibliographie	93

Remerciements

L'auteur remercie tout d'abord Henri-Bernard Solignac-Lecomte pour son inestimable soutien tout au long de ce travail. Il remercie chaleureusement Johannes Jütting, Louka Katseli, Charles Oman, Ben Ross Schneider et Helmut Reisen pour leurs commentaires des versions précédentes. L'auteur est reconnaissant aux participants du séminaire du Centre de développement *Public-Private Dialogue: Panacea or Fake Solution* du 14 octobre 2005 et à ceux de l'Atelier international sur le dialogue public-privé co-organisé par la Banque mondiale, le Département pour le développement internationale du Royaume-Uni (DFID), la Société financière internationale (IFC) et le Centre de développement de l'OCDE (1er et 2 février 2006) pour la pertinence de leurs commentaires. Il tient enfin à remercier Sheila Lionet pour sa contribution à l'édition et à la réalisation de la publication ; Alice Watson et Greg Chamberlain pour la traduction et Aude Sivigny et Christina Langhorst pour leur aide précieuse en qualité d'assistantes de recherche.

Préface

La mise en place d'une culture du dialogue et de son indispensable corollaire, une tradition d'écoute et le plus souvent de compromis négocié, est un moyen parmi les plus sûrs, pour les pouvoirs publics, de prendre connaissance des difficultés rencontrées par le secteur privé local et d'ajuster ses politiques pour en assurer l'essor et le développement. De manière symétrique, un tel dialogue constitue un moyen pour les entreprises locales d'aboutir à la mise en place d'un environnement des affaires propice à leurs activités.

Or force est de constater que ce dialogue reste peu structuré, sinon embryonnaire, dans de nombreux pays en développement. Cette situation explique l'engouement des bailleurs pour cette problématique du dialogue public-privé et rend compte de la part croissante de l'Aide publique au développement qui, dans le contexte plus général des initiatives en faveur du développement du secteur privé, y est consacrée. Les partenaires au développement ne se contentent pas d'apporter leur soutien financier à des initiatives locales dans ce domaine mais réfléchissent également à la manière dont un dialogue public-privé peut être efficacement conduit par les acteurs locaux et intelligemment soutenu par la communauté des bailleurs. L'identification de bonnes pratiques en matière de dialogue public-privé était ainsi au cœur d'un Atelier international co-organisé par la Banque mondiale, le DFID, la Société Financière Internationale et le Centre de développement de l'OCDE: lors de ce séminaire qui s'est tenu à Paris les 1er et 2 février 2006, des intervenants d'horizons divers, représentants des milieux d'affaires, de la société civile et des gouvernements de pays en développement, ainsi que les partenaires au développement ont ainsi posé les bases d'une Charte des bonnes pratiques en matière de dialogue public-privé ainsi d'un "Manuel du Dialogue Public-Privé: une Boîte à Outils pour Réformer l'Environnement des Affaires"¹.

Cette dernière démarche souligne combien la pratique du dialogue public-privé ne saurait aller de soi. Et de fait, acteurs locaux et partenaires au développement en ont trop souvent surestimé les gains tout en en minimisant les difficultés. Autrement dit, ils ont souvent vu dans cet instrument une panacée sans prendre en considération les problèmes soulevés par un environnement institutionnel hostile, la faiblesse des acteurs locaux et le risque que ce dialogue ne soit qu'une coquille vide ou le paravent de relations incestueuses.

Tel est précisément l'apport de cette étude: elle met utilement en perspective les gains, mais également la complexité et les difficultés de l'interaction public-privé, en analysant de manière détaillée les conditions de possibilité d'un dialogue public-privé fécond, équilibré et durable. Elle souligne en particulier que le succès d'un dialogue public-privé ne saurait être garanti par l'application de recettes procédurales et de dispositifs, et que les bonnes pratiques elles-mêmes, si utiles soient-elles, ne peuvent se substituer à une réflexion approfondie en amont sur l'environnement institutionnel de l'interaction public-privé, à l'économie politique de cette interaction, à l'analyse dynamique de la nature des acteurs, de leurs rapports de force et des structures d'incitation. À l'aune de ces considérations, l'étude envisage de manière spécifique la faisabilité d'un dialogue public-privé en Afrique subsaharienne et aboutit à des conclusions pour le moins mitigées.

Bien que pointant du doigt les obstacles et les risques associés à la promotion du dialogue public-privé dans les pays les moins avancés, cette étude est loin de prêcher le scepticisme en la matière. Prudente, elle plaide plus simplement pour un engagement résolu des gouvernements des pays en développement en faveur d'un dialogue sincère avec ces derniers. Les partenaires au développement, quant à eux, se voient suggérer une approche tout à la fois pragmatique, modeste et informée de cet instrument dont le maniement demeure éminemment complexe.

-
1. Pour plus de détails, voir <http://rru.worldbank.org/Toolkits/PublicPrivatedialogue/> et <http://www.publicprivatedialogue.org/>

Javier Santiso
Directeur par intérim
Centre de développement de l'OCDE
Août 2007

Résumé

La participation de la société civile — consommateurs, entrepreneurs, salariés, citoyens, associations, etc. — à l'élaboration des politiques publiques répond au besoin de l'État et du gouvernement d'asseoir leur légitimité en améliorant la transparence, la qualité et l'efficacité de leurs politiques. Dans le cas particulier de l'élaboration des politiques économiques, les entreprises privées et les milieux d'affaires — dont le rôle central dans la création de richesse nationale est désormais largement reconnu — ont évidemment vocation à être associés. À ce titre, les partenaires au développement mettent un accent toujours plus prononcé sur la nécessité de promouvoir un dialogue sur les politiques entre autorités publiques et milieux d'affaires de manière à améliorer les politiques publiques des pays en développement.

Croissant, cet intérêt pour le dialogue public-privé est également relativement récent. Dans les années 70-80, l'interaction entre l'État et le secteur privé avait été largement abordée par les sciences économiques et politiques à travers le prisme de l'analyse de la recherche de rente, de la collusion et de la corruption. L'analyse, au début des années 90, des conditions et facteurs de succès de certaines économies du Sud-Est asiatique a contribué à remettre en cause ce type d'analyse, qu'il s'agisse du rôle de l'État dans l'économie, ou du rôle des interactions, en l'espèce des plus fécondes sur le plan économique, entre les élites politiques, la bureaucratie et le secteur privé. L'influence de plus en plus grande d'acteurs issus de la société civile non seulement dans les pays industrialisés, mais également dans certains pays émergents et moins avancés, n'a fait que conforter cette évolution. Ce contexte a tout naturellement plaidé pour la mise en place d'une approche consultative de l'élaboration des politiques publiques, en particulier des stratégies économiques avec à la clé une association des milieux d'affaires à leur conception comme à leur mise en œuvre.

Pour autant, voir dans le dialogue public-privé une panacée serait assurément excessif. Les vertus qui ont pu être associées à la promotion du dialogue public-privé ont parfois été surestimées et les risques qu'elle comporte

partiellement occultés. La volonté d'utiliser et de promouvoir cet instrument dans un contexte où les problématiques de gouvernance et de développement du secteur privé s'imposaient comme des priorités, ont parfois débouché sur une appréciation erronée des conditions requises pour mettre en œuvre un dialogue public-privé sain et fructueux qui aboutisse réellement à une amélioration de l'environnement des affaires. Cette étude souligne que le dialogue est une transaction complexe qui implique d'importants coûts de transaction et asymétries de l'information. Par ailleurs, dans un contexte de culture récente, sinon inexistante, de l'État de droit et de séparation et de contrôle des pouvoirs souvent formels, l'interaction État/secteur privé a toute chance de n'être qu'un processus de collusion et de prédation réciproque. Cette interaction, qui peut formellement prendre la forme d'un dialogue, risque dès lors de n'être qu'un paravent d'activités de recherche de rentes, aux antipodes de ce qui pouvait être attendu d'un dialogue public-privé fécond, à savoir la production de biens publics tels que des politiques économiques permettant l'accroissement de la richesse nationale.

Aussi l'objectif de cette étude est-t-il d'identifier aussi précisément que possible et sur la base de nombreux exemples les conditions institutionnelles (qualité de la bureaucratie, organisation et niveau de développement du secteur privé, influence du régime politique) d'un dialogue public-privé qui évite les écueils d'une interaction opaque et économiquement sous optimale entre l'État et les milieux d'affaires. Il souligne en particulier combien la qualité du dialogue dépend des structures des institutions qui y prennent part, qu'il s'agisse de l'État ou du secteur privé. Réunir les conditions d'un dialogue public-privé fructueux est en effet chose éminemment délicate. Il est difficile d'obtenir cet équilibre instable entre, d'une part, une intégrité préservée des acteurs, c'est-à-dire la préservation par l'État comme par le secteur privé de leur autonomie réciproque et, d'autre part, un niveau suffisant d'interaction constitutif d'un vrai dialogue et qui reflète à la fois la capacité du secteur privé à obtenir un accès à la bureaucratie et au gouvernement, et celle de l'État à s'insérer dans le tissu économique national et à y développer ses réseaux.

Ce constat d'une inadéquation, en particulier dans la plupart des pays les moins avancés, entre le contexte institutionnel et économique local et les conditions optimales d'un dialogue public-privé fécond ne doit cependant pas aboutir au scepticisme à l'égard de cet instrument d'élaboration des politiques publiques, mais plutôt à une approche tout à la fois informée, volontaire et modeste de son utilisation. Pour cette raison, et en s'appuyant sur une analyse des potentialités d'un tel dialogue en Afrique subsaharienne, cette étude esquisse également les lignes d'une approche pragmatique par les bailleurs du maniement de cet instrument complexe que constitue le dialogue public-privé.

Introduction

La participation de la société civile — consommateurs, entrepreneurs, salariés, citoyens, associations, etc. — à l'élaboration des politiques publiques répond au besoin de l'État et du gouvernement d'asseoir leur *légitimité* en améliorant la *transparence*, la *qualité* et l'*efficacité* de leurs politiques (OCDE, 2002). Dans le cas particulier de l'élaboration des *politiques économiques*, ce sont notamment les entreprises privées et les milieux d'affaires — dont le rôle central dans la création de richesse nationale ne fait plus débat — qui ont vocation à être associées.

Aussi le dialogue public-privé sur les politiques, c'est-à-dire la concertation entre entreprises et gouvernements¹, est-il préconisé de plus en plus fréquemment comme un moyen d'améliorer les politiques publiques des pays en développement (PED). Parce que ce type de dialogue est généralement perçu comme insuffisamment développé ou mal structuré, sa promotion mobilise une part croissante de l'aide publique au développement (APD). Un récent document du Comité d'aide au développement (CAD) regroupant les bailleurs bilatéraux membres de l'OCDE souligne ainsi : « Les objectifs du dialogue public-privé comprennent la création d'un climat de confiance et la création de passerelles entre gouvernements et secteur privé afin d'analyser en commun les problèmes, d'identifier les politiques et les réformes institutionnelles qui peuvent conduire à un environnement plus favorable au développement du secteur privé » (OCDE, 2005, p. 3).

Le foisonnement des initiatives concrètes en la matière témoigne de l'intérêt croissant que les bailleurs multilatéraux et bilatéraux accordent aux dispositifs favorisant l'interaction entre autorités locales et secteur privé dans les pays en voie de développement. Le document de Herzberg et Wright (2005) constitue à cet égard une excellente synthèse à vocation opérationnelle, en procédant à un large recensement d'initiatives de dialogue public-privé dans les PED, tout en fournissant une sorte de mode d'emploi et de guide des bonnes pratiques en matière de dialogue public-privé dans les PED. Ce document

s'appuie sur les leçons tirées d'initiatives soutenues non seulement par la Banque mondiale mais également par de nombreux autres bailleurs au cours des dernières années, mettant ainsi en exergue le grand intérêt que ces derniers ont porté à cette problématique.

Cette évolution peut être considérée comme un tournant relativement récent dans l'histoire de la coopération au développement qui, jusqu'aux années 90, a plutôt ignoré les acteurs non étatiques en général et les entrepreneurs privés en particulier. Si la promotion du dialogue public-privé suscite aujourd'hui pareil engouement, c'est qu'il se trouve au carrefour de trois des priorités affichées actuellement par les bailleurs de fonds et leurs bénéficiaires : le développement du secteur privé, la participation et la bonne gouvernance.

Toutefois, comme souvent lorsque émerge une approche nouvelle et relativement novatrice, les vertus qui ont pu être associées à la promotion du dialogue public-privé ont parfois été surestimées et les risques qu'elle comporte partiellement occultés. La volonté d'utiliser et de promouvoir cet instrument dans un contexte où les problématiques de gouvernance et de développement du secteur privé s'imposaient comme des priorités, ont parfois débouché sur une appréciation inadéquate des conditions requises pour mettre en œuvre un dialogue public-privé sain et fructueux qui aboutisse réellement à une amélioration de l'environnement des affaires. Tel est donc l'objectif de ce travail : identifier aussi précisément que possible les conditions, en particulier sur le plan institutionnel (qualité de la bureaucratie, organisation et niveau de développement du secteur privé, influence du régime politique), d'un dialogue public-privé qui évite les écueils d'une interaction opaque et économiquement sous-optimale entre l'État et les milieux d'affaires.

Notre analyse souligne ainsi que si les dividendes potentiels d'un dialogue public-privé sont considérables (Chapitre 1), les risques qui lui sont associés le sont tout autant, pointant la nécessité de clairement identifier les conditions de mise en œuvre d'un tel dialogue (Chapitre 2). En d'autres termes, la possibilité que le dialogue public-privé ne soit que le paravent d'activités de corruption, de collusion et de recherches d'intérêts spécifiques à certaines composantes de la bureaucratie, des milieux politiques et du secteur privé ne doit pas être ignorée. Dans ces conditions, des préalables institutionnels doivent être réunis avant d'enclencher une dynamique de dialogue, au premier rang desquels figurent une qualité minimale de la bureaucratie locale (caractérisée au moins par l'existence en son sein de poches d'efficacité) et également un minimum de maturité du secteur privé local. Loin d'affirmer que la mise en place d'un dialogue public-privé fructueux dans les PED est une chimère ou de plaider

pour une insularisation de l'État à l'égard des forces de la société civile, l'analyse développée dans ce document plaide toutefois pour une approche prudente en la matière. À travers une analyse des conditions de possibilité d'un tel dialogue en Afrique subsaharienne (Chapitre 3), elle esquisse en particulier les lignes d'une approche pragmatique par les bailleurs du maniement de cet instrument complexe que constitue le dialogue public-privé.

Note

1. Dans ce document, le « dialogue public-privé sur les politiques » est envisagé dans une acception large : il embrasse toute forme d'interaction entre l'État et le secteur privé qui a trait à l'élaboration des politiques publiques, qu'il s'agisse de l'amélioration de l'environnement des affaires, de la politique macro-économique de court terme, de la stratégie de développement du pays à moyen/long terme, de régulation sectorielle, etc. Elle peut revêtir des formes plus ou moins institutionnalisées (conseils d'investisseurs prodiguant leurs recommandations au gouvernement, forum institutionnalisé de discussion entre fonctionnaires et milieux d'affaires, réseaux de sociabilité informels mêlant hauts fonctionnaires, décideurs politiques et grands patrons).

Chapitre 1

Dialogue public-privé dans les pays en développement : dialoguer pour mieux gouverner

Langage et dialogue ne permettent pas seulement un échange de vue entre les acteurs : en insérant une question de politique publique — par exemple la lutte contre l'inflation ou la libéralisation des échanges — dans le contexte politique, économique, social et culturel d'un pays, ils délimitent le domaine de ce qui est politiquement, socialement et économiquement envisageable, jouant ainsi un rôle déterminant dans le processus même de définition des politiques.

Au-delà de cette fonction contextuelle, le dialogue entre gouvernement et acteurs non étatiques (c'est-à-dire privés) de la vie économique doit également être considéré comme une institution, au sens de la « Nouvelle économie institutionnelle » (NEI) [voir notamment Williamson (2000)] :

- i) il définit certaines des règles du jeu destinées à organiser les interactions entre le secteur privé et l'État. Ces règles précisent les formes (procédures du dialogue) et le contenu (accords et engagements). À cet égard, le dialogue public-privé constitue un mécanisme de coordination consistant en une relation d'échange (*exchange system*) qui s'appuie elle-même sur l'existence possible de gains mutuels par opposition à des modalités de coordination reposant sur la contrainte (*threat system*) ou des systèmes intégrateurs (*integrative system*)¹ ;
- ii) il est également une plateforme d'interaction entre l'État et le secteur privé, et à ce titre une organisation. Celle-ci peut être très informelle ou très institutionnalisée.

À ce double titre, ce dialogue est susceptible d'instaurer la transparence et la confiance entre les acteurs, permettant ainsi de surmonter les défaillances de marché² communément identifiées par la littérature néo-institutionnelle. Les deux parties y trouvent alors un intérêt.

Pour l'État: davantage de légitimité pour plus d'efficacité

Bien plus que dans les pays industrialisés, l'État dans de nombreux pays en développement souffre d'un manque de crédibilité auprès du secteur privé — domestique ou étranger —, en particulier au regard de sa capacité à respecter ses engagements dans la durée. Ce problème d'incohérence temporelle (voir par exemple Rodrik, 1989) des décisions publiques impose aux interactions entre l'État et secteur privé d'importants coûts de transaction : *i*) l'efficacité des politiques publiques est réduite car le secteur privé y réagit de manière prudente quand il n'adopte pas de véritables stratégies d'évitement ; *ii*) l'activité des entreprises est pour sa part affectée par l'insuffisance de prévisibilité des politiques publiques, un environnement d'affaires instable et un horizon temporel court.

Borner *et al.* (1995) soulignent en effet que la crédibilité des pouvoirs publics³ auprès des milieux d'affaires constitue, davantage que d'autres variables politiques, un déterminant statistiquement robuste des performances économiques (mesurées par la croissance) dans les pays en voie de développement⁴. Or l'établissement d'une crédibilité et l'instauration d'un climat de confiance avec le secteur privé, un acteur par nature sceptique, constituent un défi pour les pouvoirs publics. L'État doit donc envoyer des signaux forts s'il entend convaincre le secteur privé de sa sincérité.

Le dialogue public-privé constitue l'un des instruments à sa disposition pour modifier la perception des milieux d'affaires, gagner en crédibilité et asseoir sa réputation d'État favorable au développement du secteur privé. Meisel (2004) explique ainsi comment en France, durant la période des « Trente glorieuses », l'État est parvenu à coordonner et faire converger les anticipations de croissance entre partenaires sociaux, à créer un climat de confiance entre syndicats, entreprises et secteur public et *in fine* à favoriser l'investissement, en menant un dialogue approfondi avec ces acteurs de l'économie. Dans le cas du Mexique, la Banque mondiale (2001) souligne combien les mécanismes consultatifs associés au Pacte de solidarité économique (programme de stabilisation mis en place à la fin des années 80) ont contribué, dans les années 90, à partir d'une situation de méfiance réciproque, à créer une compréhension accrue, une plus grande confiance et à établir des réseaux de sociabilité entre les principaux dirigeants d'entreprises et le gouvernement.

Pour un régime dépourvu des mécanismes démocratiques traditionnels, tels que le suffrage universel, ou dont les institutions démocratiques se révèlent défailtantes, le dialogue entre l'État et le secteur privé peut faire figure de

succédané, même très limité, de démocratie. Dans un régime démocratique, le dialogue public-privé peut constituer un complément essentiel des mécanismes traditionnels des démocraties libérales parlementaires, car ceux-ci, en particulier le suffrage universel, n'épuisent pas les besoins de consultation de la société civile, notamment des organisations telles que les entreprises ou les associations professionnelles (encadré 1.1)⁵.

Encadré 1.1. Le suffrage universel : un mécanisme imparfait de consultation de la société civile

Les principales insuffisances du suffrage universel peuvent être ainsi résumées :

- La démocratie ne saurait se résumer au glissement d'un bulletin dans l'urne. Une telle conception de l'exercice démocratique ignorerait les appartenances et allégeances multiples qui caractérisent les citoyens⁶. Dans son rapport sur le Développement consacré à l'État, la Banque mondiale (1997) souligne ainsi que « [...] *les citoyens ne veulent pas seulement être représentés en tant qu'électeurs mais également en tant que contribuables, usagers des services publics et, de plus en plus, en tant que clients ou membres d'ONG et d'organisations bénévoles* ». Cette analyse vaut également pour les milieux d'affaires qui peuvent vouloir être reconnus en qualité d'organisation et avoir accès, ès qualité, au gouvernement.
- Le suffrage constitue un mécanisme lacunaire de révélation des préférences individuelles. D'une part, élections et référendum sont trop peu fréquents pour sonder de manière régulière l'opinion publique. D'autre part, ils ne peuvent faire entendre les exigences des populations comme des entreprises sur des thèmes ponctuels et/ou techniques rarement mis en avant lors de consultations électorales ;
- Dans des pays en développement où la démocratie est d'implantation récente, l'existence de consultations électorales ne constitue pas une garantie de bon fonctionnement des institutions. D'une part, le caractère authentiquement démocratique des scrutins est parfois discutable : l'offre politique est restreinte, les scrutins peuvent faire l'objet de manipulation, le vote est éventuellement déterminé par des loyautés non strictement politiques. D'autre part, les mécanismes de contrôle des gouvernants, au cours de leur mandat, sont souvent inexistantes (absence de contrôle de constitutionnalité, inexistence d'agences administratives indépendantes, de corps de contrôle de l'État, séparation constitutionnelle des pouvoirs largement fictive, etc.).

L'expertise des entreprises : une ressource potentielle pour la conception des politiques publiques

Le moyen le plus sûr d'assurer la légitimité et la qualité d'une politique publique est d'en assurer l'adéquation avec les besoins des administrés. Là non plus, le suffrage universel ne suffit pas à révéler les préférences des milieux d'affaires. L'échange d'informations et d'expertise entre le secteur privé et l'État présente dès lors un intérêt manifeste⁷.

Dans ces conditions, les politiques économiques, qui ont pour dessein d'influencer les décisions des agents privés, seront d'autant mieux ajustées, plus pertinentes et finalement d'autant plus efficaces que le secteur privé aura fourni des informations qui permettront aux décideurs politiques et administratifs d'analyser et d'anticiper correctement ses réactions à des changements de politique économique. Ainsi, lors de la négociation par le Mexique de l'Accord de libre-échange nord-américain (Aléna) avec les États-Unis et le Canada, les informations fournies par les exportateurs nationaux ont été extrêmement précieuses pour les négociateurs mexicains, alors sans grande expérience des négociations commerciales internationales (Schneider, 1997). Réciproquement, les informations fournies par l'État au secteur privé sont également déterminantes pour ce dernier, ses prévisions, ses plans d'investissement et la définition de sa stratégie. Elles lui fournissent prévisibilité et visibilité. Le dialogue constitue dès lors un mécanisme d'apprentissage interactif (*interactive learning*)⁸. Il constitue également, au-delà d'un simple échange de vue, un dispositif permettant de faire évoluer les positions des uns et des autres et d'aboutir à l'identification de complémentarités dans l'action de la puissance publique et du secteur privé.

Une mise en œuvre autoritaire et hiérarchique des politiques publiques néglige cette composante essentielle des interactions entre l'État et le secteur privé. L'État est loin d'être infaillible et omniscient, ce qui impose une prise de distance à l'égard de « l'économie du bien-être », paradigme longtemps dominant (approximativement, de l'après Seconde guerre mondiale aux années 70) en matière d'intervention de l'État dans l'économie. L'économie du bien-être tendait à suggérer que face à l'existence d'échecs de marché « (...) l'État dispose de toute l'information pertinente pour intervenir et maximiser le bien-être social et réaliser les objectifs qu'il se fixe » (Chang, 1994, p. 25). Or une vaste littérature (voir notamment Demsetz, 1969) a mis en exergue, par réaction, l'existence d'importantes limites à l'efficacité de l'intervention publique (*government failures*), en particulier, à ce stade, la relative

capacité des pouvoirs publics à identifier les échecs de marché et à y remédier. Dans ce contexte, l'intérêt d'une interaction et d'un apprentissage mutuel avec le secteur privé est aisément compréhensible.

Nombreux sont donc les gouvernements de pays en développement qui cherchent aujourd'hui à bénéficier des conseils du secteur privé. La mise en place de plus en plus fréquente de conseils d'investisseurs étrangers destinés à conseiller les gouvernements des pays en voie de développement en matière de politique économique, participe de ce processus de dialogue sur les politiques et est appuyée par les bailleurs internationaux.

S'appuyer sur les entreprises pour mettre en œuvre les politiques publiques : une voie à explorer

Par ailleurs, dans de nombreux pays en voie de développement, le secteur privé, malgré sa faiblesse, constitue un relai, voire une authentique béquille pour un État à la recherche de soutiens politiques, sociétaux, industriels et financiers à la mise en œuvre de ses politiques. Il faut ici distinguer deux dimensions.

D'une part, le secteur privé peut constituer un *relai* des politiques publiques par son appui à, voire son implication active dans la mise en œuvre des politiques publiques. En permettant davantage de transparence et de responsabilité du gouvernement à l'égard des entreprises, le dialogue public-privé favorise l'acceptation — voire l'appropriation — des politiques publiques par le secteur privé. Ceci contribue à réduire les comportements d'évitement des entreprises (fraude fiscale, infraction aux diverses législations, corruption de l'administration, évasion de capitaux, etc.) et rend possible au contraire leur implication dans la mise en œuvre des politiques publiques, au bénéfice du développement de l'activité économique et *in fine* de la stabilité politique et sociale du pays.

Cette appropriation des politiques publiques par le secteur privé est à bien des égards cruciale. D'elle dépend le succès de la plupart des politiques publiques, en particulier lorsqu'il s'agit de programmes de réforme économique (encadré 1.2): si le secteur privé peut constituer un levier des politiques publiques, il peut également, *a contrario*, constituer un obstacle à leur mise en œuvre.

D'autre part, et notamment dans les PED où l'État est souvent doté de ressources extrêmement limitées, l'implication financière et industrielle du secteur privé dans la mise en œuvre des politiques publiques est décisive pour assurer le succès de ces dernières. Les politiques publiques de mise en place d'infrastructures énergétiques, de gestion de l'eau et de transports constituent par excellence un domaine dans lequel les investissements consentis par la puissance publique et le secteur privé peuvent être complémentaires, et nécessitent par conséquent une implication forte d'opérateurs privés (la plupart du temps étrangers d'ailleurs). Cette collaboration entre privé et public, connue sous le vocable de partenariat public-privé (PPP), a cependant rencontré des succès pour le moins mitigés, ce qui souligne qu'au-delà de leur dimension strictement juridique, ces contrats liant secteur public et secteur privé exigent en amont un dialogue approfondi entre l'opérateur privé et la puissance publique sur les aspects économiques, sociaux et réglementaires qui sous-tendent cette collaboration et en particulier sur son inscription dans le cadre plus général de la stratégie du pays en matière de croissance, de développement des infrastructures et de lutte contre la pauvreté.

Encadré 1.2. **Dialoguer pour réformer**

Nombre d'échecs des politiques d'ajustement structurel dans les pays en voie de développement au cours des années 80 et 90 ont souligné les limites de politiques de réforme conçues sans prise en compte des résistances sociopolitiques émanant de la société civile (dont certaines composantes des milieux d'affaires hostiles aux mesures envisagées).

Une vaste littérature a ainsi exploré la question de la résistance aux réformes dans les pays en voie de développement et s'est attachée à déterminer les conditions politiques et sociales de l'ajustement structurel⁹. Cette économie politique des réformes souligne notamment la nécessité d'informer, de consulter et de dialoguer pour mieux réformer. Le modèle de « biais conservateur » développé par Fernandez et Rodrik (1991) fait ainsi le lien entre résistance aux réformes et incertitude quant aux conséquences redistributives de ces dernières. Il souligne qu'une partie de la population, dont le « vote » est décisif pour la mise en œuvre des réformes, peut se montrer hostile, *ex ante*, à des mesures de réforme dont elle serait pourtant bénéficiaire *ex post*. Cette « distorsion » s'explique par l'incapacité de ce groupe social à mesurer les effets redistributifs des réformes envisagées et donc par sa crainte d'être « perdant » en cas de changement. La capacité de dialogue, de pédagogie et de persuasion du gouvernement est donc cruciale dans cette situation : d'elle dépend le soutien, décisif pour la mise en œuvre des réformes, de cette partie de la population qui peut inclure une partie des milieux d'affaires.

Encadré 1.2. (suite)

La mise en place d'alliances pour les réformes est spécifiquement importante lorsque ces dernières consistent en de véritables « changements de paradigme », synonymes de bouleversements dans la nature des politiques menées. Les autorités politiques sont « naturellement » peu enclines à la mise en œuvre de tels changements. La mise en œuvre de ces derniers requiert dès lors l'existence d'une force motrice déterminante, d'un *leadership* fort. Le dialogue entre les milieux d'affaires et les éléments réformateurs de l'appareil politique et administratif est précisément susceptible d'aboutir à la formation de telles alliances et à fournir, de manière collective et cohésive, le *leadership* nécessaire à la mise en œuvre de changements radicaux. Dollery et Wallis (1999) expliquent ainsi la manière dont certaines sections des milieux d'affaires, en réalité les dirigeants des plus grandes sociétés néo-zélandaises, regroupées dans un groupe de *lobbying* relativement fermé, la *Business Roundtable*, a soutenu et relayé les réformes radicales (d'inspiration néo-libérale) proposées et finalement mises en œuvre par le Trésor à la fin des années 80 en Nouvelle-Zélande. Si le Trésor garda la main sur la formulation proprement dite des changements de politiques, les membres de la *Business Roundtable* en fournirent non seulement les troupes de chocs, mais prirent part également à l'élaboration du nouveau paradigme. La *Business Roundtable* devint en réalité le creuset d'un nouvel *establishment* dont le ciment était évidemment une proximité idéologique. Mais il devint également, par porosité avec le Trésor, le point d'ancrage d'un réseau de sociabilité regroupant les réformateurs néo-libéraux issus du secteur privé et public. La forte pénétration de l'administration néo-zélandaise (Banque centrale, Trésor, *State Services Commission*¹⁰) par les membres de la *Business Roundtable*, qui suivit la victoire du projet réformateur, traduit cette forte porosité entre les deux milieux.

L'exemple des réformes en Nouvelle-Zélande, tout en illustrant les bénéfices qui peuvent être attendus d'un dialogue public-privé fort en matière de réforme, n'en soulève pas moins d'autres difficultés. En premier lieu, qu'un *lobby* issu du secteur privé puisse, en appuyant une fraction restreinte de l'appareil d'État, impulser un changement radical des politiques publiques est de nature à fragiliser la confiance des citoyens dans les vertus du système de démocratie représentative. À propos de l'expérience néo-zélandaise, Kelsey (1995) souligne ainsi que le processus de réforme a légué au pays un « profond scepticisme à l'égard du système représentatif et de la démocratie parlementaire » (p. 297) et une méfiance durable des groupes qui ont supporté le coût de réformes dictées par un réseau élitiste de réformateurs [cité par Dollery et Wallis (1999), p. 128] à l'égard des institutions nationales.

Ensuite, et de manière complémentaire, quelle que soit la volonté et la capacité du gouvernement d'instaurer un dialogue sur les réformes, il peut être difficile, surtout lorsque ses bénéfices sont diffus alors que les coûts associés sont concentrés sur des sections bien délimitées (et parfois bien organisées) de la population, de surmonter la résistance aux changements, ce que Downs (1957) appelait la coalition des minorités. Dans le cas de l'expérience néo-zélandaise, la minorité déterminée et puissante était réformatrice. Il est loin d'en être toujours ainsi. Cet argument est examiné en détail dans le chapitre 2 de cette étude.

Ce dialogue doit favoriser une compréhension des enjeux plus globaux dans lesquels s'inscrit la mise en œuvre d'un PPP et favoriser le succès et la viabilité de ce dernier. Berthélemy *et al.* (2004, pp. 109-113) comparent ainsi les expériences en matière de privatisation et de mise en concession des secteurs de l'électricité ivoirien et sénégalais : ils expliquent l'obtention de résultats différenciés (échec de cette dernière, succès de la première) en partie par l'inégale capacité et volonté des autorités locales d'associer en amont le secteur privé (les investisseurs étrangers dans ce cas de figure) à l'élaboration du cadre réglementaire régissant cette mise en concession.

Pour le secteur privé : un environnement plus propice aux affaires

Le dialogue est un moyen pour le secteur privé de faire pression sur l'État non seulement pour qu'il s'améliore et se réforme mais également pour qu'il renforce et clarifie l'environnement des affaires et intervienne dans les domaines où existent d'importants échecs de marché.

Influencer les règles du jeu

Détenteur du monopole de la violence légitime¹¹, l'État est la pierre d'angle de l'activité régalienne : il légifère, codifie, régule et, pour ce qui intéresse les entreprises, définit l'environnement légal qui encadre, sur un territoire déterminé, les conditions d'exercice des activités économiques. Il sanctionne également et ainsi garantit que les règles définies puissent être mises en œuvre. Il est, de plus, un acteur économique majeur par le biais de la dépense publique, de la fiscalité et des politiques industrielles : son intervention s'inscrit à la fois dans une perspective keynésienne de stimulation de la croissance (mais ce type d'intervention a largement perdu en légitimité au cours des deux dernières décennies) et dans le cadre d'une action destinée à remédier aux échecs de marché. Ces derniers domaines d'intervention constituent à l'évidence, compte tenu de leurs implications pour le secteur privé, un terrain naturel de dialogue entre ce dernier et l'État.

Aussi, la nécessité pour les entreprises d'influencer les processus législatifs et réglementaires — et donc de faire pression sur l'État — est évidente. L'accélération des phénomènes dits de « mondialisation » au cours des trois dernières décennies n'a pas, contrairement à ce que soutiennent les analyses dites de la « convergence », radicalement remis en cause cette nécessité

(encadré 1.3). À l'exception, peut-être, des situations de monopole et d'oligopole, le secteur privé cherche en général à obtenir de l'État qu'il mette en place un environnement d'affaires, des régulations et des politiques publiques favorables au développement de ses activités (transparence, sécurité, prévisibilité, développement des infrastructures, etc.) et qu'il soit en mesure de les appliquer. Rares sont donc les cas de figure dans lesquels le secteur privé peut se passer d'un tel dialogue avec l'État.

Réformer l'État: vers l'État « facilitateur » et « stratège » ?

Le dialogue entre l'État et secteur privé peut favoriser l'adoption de « bonnes politiques », mais il offre aussi l'occasion de redéfinir la place même de l'État dans l'économie. Le secteur privé peut notamment s'en emparer pour revendiquer davantage de transparence et d'intégrité de la part de l'État. Doner et Schneider (2000) soulignent le rôle actif que peuvent jouer les associations professionnelles dans l'effort de réduction de la corruption au sein de l'appareil politico-administratif. Dans le cas du Nigeria, Kraus (2002) montre le rôle actif des principales associations professionnelles dans la libéralisation des politiques de change et de crédit dans les années 90, sous le régime autoritaire du général Abacha. Ces associations avaient été autorisées à siéger auprès des responsables de l'administration dans le Comité responsable de l'attribution des quotas de devises étrangères. Cette « victoire » des milieux d'affaires revenait à supprimer une source de rentes pour les bureaucrates nigériens en charge de l'allocation des devises. Kraus note cependant que, pour autant, ces associations n'ont pu s'opposer au pillage systématique des ressources du pays par Abacha et son entourage, quand elles ne se sont pas tout simplement compromises avec le pouvoir en place.

Plus fondamentalement, le dialogue public – privé peut également être un moyen de définir, et ainsi de *circonscrire*, le rôle de l'État dans l'économie selon un *principe de subsidiarité*, autrement dit n'assigner à l'État que des missions dont le secteur privé ne pourrait s'acquitter avec la même efficacité. Comme il a déjà été souligné, l'État n'est ni « omniscient » ni nécessairement « bienveillant ». En effet, l'État n'est pas nécessairement mieux informé que les individus (en particulier sur leurs préférences), ni mieux à même de définir leurs droits de propriété, ni plus efficace dans la gestion de ses coûts d'administration que les agents privés ne le sont dans la gestion de leurs coûts de transaction bilatéraux¹². De même, il n'est pas nécessairement plus efficace que ne peut l'être le marché comme espace de coordination des agents économiques.

C'est pourtant ce postulat implicite d'une « perfection » de l'État qui sous-tend le paradigme de l'économie du bien-être qui considère comme indispensable son intervention dans tous les cas d'« échecs de marché ». À cet égard, l'économie du bien-être et le paradigme des échecs de marché tendent à développer une conception *normative* de l'État (l'État non pas tel qu'il est mais tel qu'il devrait être), dès lors omniscient et bienveillant, et à l'opposer à une vision *positive* d'un marché caractérisé par contraste par des imperfections et une incapacité à aboutir à une allocation efficace des ressources. Cette dichotomie qui consiste à opposer une théorie normative de l'État à une conception positive du marché pour en déduire des conclusions en matière de politiques publiques est, comme le soulignent Dollery et Wallis (1999, p. 30) « (...) absolument intenable lorsqu'il s'agit d'aboutir à des recommandations de politiques publiques, et doit par conséquent être complétée par une théorie décrivant la manière dont les gouvernements se comportent en réalité ». C'est sur cette base que certains auteurs de la Nouvelle économie institutionnelle ont formulé une approche comparative des institutions et souligné la nécessité de comparer de manière positive (par opposition à normative) l'efficacité et les déficiences d'arrangements institutionnels alternatifs réels et/ou réalistes fondés tantôt sur une prédominance du marché tantôt sur une intervention de l'État.

Cette démarche est cohérente avec l'affirmation de Coase (1964, p. 195) selon laquelle « (...) jusqu'à ce que nous réalisons que notre choix se limite à des arrangements institutionnels peu ou prou tous déficients, nos perspectives de progrès resteront des plus limitées ». C'est à ce processus de comparaison que le dialogue public-privé peut contribuer de manière utile : il peut en effet constituer un dispositif approprié de discussion, d'analyse et d'identification des avantages comparatifs respectifs de la puissance publique et du secteur privé en termes d'attribution de prérogatives économiques, et ainsi aboutir à une division du travail plus efficace entre l'État et secteur privé ou, autrement dit, à la définition d'une « économie mixte » plus proche de l'optimal. En particulier, entre une vision maximaliste du rôle de l'État léguée par l'économie du bien-être et l'approche keynésienne et une conception minimaliste issue des paradigmes néo-libéraux et des choix publics, voire des théories libertariennes [voir notamment Nozick (1974)], ce dialogue public-privé est susceptible d'aboutir à une vision d'un État dont le rôle soit, notamment dans les PED, défini en fonction de ses capacités [Banque mondiale (1997)]. Concrètement, cette vision plaide pour la mise en place d'un État stratège et arbitre, c'est-à-dire d'un État fournissant, à travers la mise en place d'institutions idoines, une vision pour le futur, coordonnant les externalités (dans des domaines tels que la recherche, la formation ou encore l'environnement par exemple) et les initiatives privées, identifiant les complémentarités d'investissement public-privé mais arbitrant également les conflits de distribution des dividendes de la croissance.

Encadré 1.3. La « mondialisation » a-t-elle fait de l'État un simple auxiliaire du secteur privé ?

Le secteur privé a-t-il encore intérêt à se livrer à des activités de *lobbying* auprès de l'État et à entraîner ce dernier dans un dialogue public-privé ? Une littérature, désignée par le vocable *business-as-capital* (Lindblom, 1984), a contesté cette vision des rapports entre le secteur privé et l'État. Selon elle, depuis la fin des années 70, la déterritorialisation des phénomènes économiques remet en cause l'autonomie des États en matière de politique économique, voire leur capacité et leur légitimité à formuler des stratégies dans ce domaine. Les gouvernements n'auraient plus de marges de manœuvre pour réglementer et légiférer dans des domaines tels que le contrôle des flux de capitaux, la fiscalité des entreprises ou encore les investissements directs étrangers. Autrement dit, l'État serait contraint, de manière endogène, de mettre en place un environnement favorable au secteur privé. Les contraintes de performance économique et l'inévitable convergence des politiques économiques contribueraient à elles seules à discipliner les États et à en faire des auxiliaires du secteur privé.

Le cadre analytique *exit/voice* développé par Hirschman (1978) permet d'éclairer cette hypothèse : les processus de libéralisation financière et les possibilités accrues de délocalisation permettent aux entreprises d'adopter d'emblée une stratégie de sortie (*exit*, c'est-à-dire en l'occurrence de relocalisation dans une autre économie) face à un l'État peu conciliant ou peu performant, sans même avoir à investir préalablement dans une activité de pression (*voice*) pour obtenir un changement de politique économique. La notion de dialogue et d'interaction entre l'État et le secteur privé perd alors de son sens : l'État n'aurait d'autre choix que de mettre en place un environnement d'affaires favorable au développement du secteur privé sans que ce dernier n'ait même à se livrer à une activité de *lobbying*.

Cette hypothèse de convergence est toutefois contestable. Elle ne suffit pas à rendre compte de la complexité des rapports entre le gouvernement et le secteur privé, notamment dans les pays en voie de développement :

i) Ce processus de convergence n'a pas la même réalité suivant les pays et les régions du monde. Les pays les moins avancés sont, pour beaucoup, déjà en marge des processus d'intégration financière et commerciale au niveau mondial et ont peu d'espoir d'en profiter à court terme. On peut donc douter que cette convergence constitue pour leurs gouvernements une incitation majeure à l'adoption endogène de politiques favorables au secteur privé.

ii) Par ailleurs, l'équilibre du rapport de force entre l'État et secteur privé dépend également de la structure de l'économie, et n'est donc pas nécessairement favorable à ce dernier, même dans un pays en développement fortement inséré dans l'économie mondiale. Ainsi, dans une économie hautement spécialisée (qui souvent est également très insérée), les investisseurs privés domestiques et étrangers dominant les secteurs clés auront effectivement un important pouvoir de pression sur le gouvernement, sensible à la menace de leur sortie (délocalisation)¹³ ; dans une économie diversifiée, en revanche, les investisseurs n'auront pas un tel pouvoir.

Encadré 1.3. (suite)

De même, plus l'attractivité d'un pays pour les investisseurs domestiques et étrangers est grande — ainsi de la Chine en raison de la taille de son marché — moins le gouvernement sera sensible au risque de voir partir les investisseurs déjà présents.

iii) De plus, rien ne garantit que le secteur privé ait des intérêts parfaitement convergents en matière de politiques publiques (clivages entre secteurs, entre exportateurs et fournisseurs du marché domestique, etc.). L'État peut s'appuyer sur certaines des composantes du secteur privé pour contrer l'influence de celles qui lui sont hostiles, et ainsi conserver des marges de manœuvre pour définir sa politique économique.

iv) Enfin, les gouvernements ne sont pas seulement confrontés à la contrainte de mettre en place un environnement favorable au secteur privé, mais doivent également composer avec des contraintes électorales et sociales (Przworski, 1985). Le gouvernement ne sera donc pas un simple auxiliaire du secteur privé mais cherchera un compromis entre les différents acteurs sociétaux (électeurs, salariés, milieux d'affaires, organisations de la société civile) et ses propres intérêts, non seulement en qualité d'institution et d'incarnation théorique du bien public, mais aussi en tant qu'organisation bureaucratique susceptible d'avoir des intérêts spécifiques.

Dans ces conditions, la nécessité pour le secteur privé d'établir, au niveau national, un contact avec les pouvoirs publics et de promouvoir un dialogue approfondi avec ce dernier demeure pertinente. L'hypothèse de convergence a néanmoins pour mérite de souligner la nécessité d'articuler à des formes nationales de dialogue public-privé un dialogue entre le secteur privé et les gouvernements au niveau international. Ce dialogue « global » suppose une coordination préalable des autorités nationales dans la mise en place de règles inter-gouvernementales destinées à réguler ces stratégies d'*exit*. Mais la définition même de ces règles, (dans le cadre d'organisations telles que l'OCDE ou l'Organisation mondiale du commerce [OMC] par exemple) ne saurait pas davantage qu'au niveau national faire l'économie d'un dialogue avec le secteur privé. L'émergence d'une opinion publique mondiale sur des aspects tels que la réduction de la pauvreté, l'environnement et plus globalement la responsabilité sociale des entreprises, plaide également pour l'inclusion des représentants de la société civile dans ce dialogue, qu'il s'instaure au niveau national ou international. Tel est par exemple le cas du pacte mondial (*Global compact*, <http://www.unglobalcompact.org/>) des Nations unies dont l'objectif est d'obtenir l'engagement d'entreprises du secteur privé (de grandes multinationales principalement) à adhérer à dix principes de responsabilité sociale des entreprises et à les traduire dans leur pratique. Il encourage également des représentants de la société civile à s'associer au Pacte et à en faire une tribune de débat sur les aspects controversés des problématiques de mondialisation et de développement.

Or la définition des contours de cet État stratège et de son fonctionnement effectif comme « point focal de gouvernance » (Meisel, 2004) suppose à l'évidence, pour être pertinente, un dialogue approfondi avec la société civile, dont le secteur privé. Elle plaide pour le passage, observé par Phillips et Orsini (2002) dans certains pays industrialisés (Amérique du Nord, pays nordiques européens), d'un modèle de gouvernement vertical, hiérarchique et autoritaire à celui d'une gouvernance horizontale fondée sur la participation d'acteurs non étatiques au processus de définition des politiques. Si l'on accepte également l'hypothèse selon laquelle ce recentrage de l'État sur des fonctions stratégiques, d'arbitrage et de facilitation devrait aboutir à la délégation de certaines fonctions publiques de fourniture de services au secteur privé et associatif (privatisations, délégations de services publics, partenariat public-privé, etc.)¹⁴, on peut, comme il a déjà été souligné, voir dans le dialogue public-privé un instrument approprié voire indispensable de définition des modalités concrètes de ce « partage des tâches » dans le contexte plus global des stratégies adoptées par la puissance publique en matière de croissance, de développement et de réduction de la pauvreté.

Notes

1. Boulding (1978).
2. La notion d'échec ou de défaillance de marché désigne l'incapacité de ce dernier à produire une allocation optimale des ressources. Le caractère monopolistique ou oligopolistique d'un marché constitue une source d'échecs de marché, en particulier lorsque l'activité économique en cause, parce qu'elle est caractérisée par des rendements d'échelle croissants, est marquée par l'existence de fortes barrières à l'entrée pour de nouveaux concurrents et donc débouche sur l'existence de monopoles naturels. L'incapacité du marché à internaliser l'existence d'externalités et à produire des « biens publics » constitue une autre source traditionnelle d'échecs de marché.
3. La crédibilité des autorités auprès des milieux d'affaires est ici mesurée à travers les réponses à des questionnaires envoyés à un large échantillon d'entrepreneurs de pays en développement. Les questions portent essentiellement sur la prédictibilité des changements de politique publique décidés par le gouvernement ainsi que sur la crédibilité des annonces faites et des engagements pris par ce dernier.
4. Une vaste littérature, empruntant largement à la « Nouvelle économie institutionnelle » (NEI) a souligné depuis l'importance des institutions au sens large (État de droit, crédibilité, respect des contrats, transparence, confiance, prévisibilité, etc.) en matière de développement. Voir notamment Borner *et al.* (2004), Burki et Perry (1998) et Clague (1997).
5. Ces mécanismes renvoient schématiquement au principe de séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire ; à la responsabilité de l'exécutif devant la représentation nationale ; à la désignation de la représentation nationale par le suffrage universel.
6. Cette conception individualiste du fonctionnement des démocraties a largement irrigué la pensée politique des Lumières et du XIXe siècle. Elle relève d'une vision du « citoyen – électeur » rationnel, autonome par rapport à ses attaches sociales, communautaires et religieuses, et fondant sa décision sur le seul exercice « éclairé » de son libre-arbitre.

7. L'information est rare et donc coûteuse, en particulier dans les pays en développement. Elle constitue dans le cadre des relations entre le secteur public et les entreprises du secteur privé un coût de transaction qui peut obérer la qualité des politiques publiques.
8. On trouve chez certains auteurs [voir par exemple Kahler (1990)] la notion de savoir social (*social learning*) qui caractérise cette acquisition d'expertise et de connaissances par le biais de l'interaction entre secteur public et milieu d'affaires. Ce savoir social a pu jouer un rôle important en persuadant nombre de gouvernements que les gains de l'ajustement et d'une insertion réussie dans l'économie mondiale dépassaient les coûts de court terme qui leur sont associés.
9. Voir notamment Haggard *et al.* (1995).
10. La *State Services Commission* était l'agence chargée du suivi des réformes du secteur public.
11. Weber (1919) définit l'État comme « l'unique source du droit à la violence ».
12. Coase (1960) met ainsi en exergue les limites de l'intervention de l'État, même dans des domaines apparemment légitimes comme celui de la fourniture de biens publics.
13. Borner *et al.* (1995)
14. La nécessité de déléguer la fourniture effective de services publics a été notamment mise en avant par le courant dit du *New Public Management* (NPM). Un de ses représentants, Barzelay (2001), souligne par exemple la nécessité pour l'État, après avoir fixé les contours et les priorités des politiques publiques, de déléguer la fourniture effective des services à des prestataires privés. On retrouve l'empreinte de ce courant de pensée sur l'influent Rapport sur le développement dans le monde (1997) de la Banque mondiale qui abordait la question du rôle de l'État dans les pays en voie de développement. Ce dernier mettait en avant la nécessité de développer la concurrence au sein du secteur public, de confier au marché la fourniture de services dits contestables, et d'évaluer les administrations sur la base de leurs performances effectives.

Chapitre 2

Le dialogue public-privé à l'épreuve des faits : un instrument complexe

Du constat des carences du suffrage universel à la promotion enthousiaste d'un dialogue entre l'État et la société civile, il n'y a qu'un pas... parfois franchi de manière hâtive. En effet, les gains attendus d'un dialogue et d'une coopération des pouvoirs publics et des milieux d'affaires ne doivent pas dissimuler le risque, surtout dans des pays à l'environnement institutionnel fragile, que ce dialogue ne soit dévoyé et n'aboutisse qu'à un processus de distribution de rentes associant collusion, corruption et prédation.

Dès lors qu'il se concrétise par un échange d'engagements, le dialogue public-privé est sujet aux incertitudes que comporte toute transaction — au sens néo-institutionnel du terme — dans un environnement caractérisé par une information incomplète (encadré 2.1). Il soulève en outre des problèmes spécifiques qui tiennent à la nature des acteurs, l'État et secteur privé, en interaction.

L'État, un interlocuteur problématique

En dépit des bénéfices que l'État peut en théorie attendre d'un dialogue avec le secteur privé, l'implication de ce dernier peut constituer pour la bureaucratie et les dirigeants politiques une source d'incertitudes difficile à gérer. Dans ce contexte, l'État a-t-il toujours intérêt à associer le secteur privé au processus de décision politique ? Quel est le risque que, devant les aléas du processus de dialogue et les impératifs politiques, le gouvernement ne décide simplement de revenir sur ses engagements ? Autrement dit, à quelles conditions un processus de dialogue associant un interlocuteur aussi spécifique, voire problématique, que l'État, est-il possible et soutenable ?

Dialoguer avec l'État : un processus nécessairement précaire ?

La participation à reculons

Bien loin de se résumer à un processus d'ordre technique ou administratif, l'association du secteur privé au processus de conception et de mise en œuvre des politiques publiques comporte une dimension fortement et intrinsèquement politiques et à ce titre potentiellement problématique. Pour l'État, en effet, il s'agit d'une source potentielle d'instabilité et de complexité :

« Les changements de cap en matière de politique publique constituent, de manière inhérente, une source potentielle de menaces par les agents de l'État. Il en va de même des approches participatives. Elles sont difficiles à gérer, produisent des résultats incertains, et supposent l'implication de nouveaux acteurs » [USAID (1994)].

Encadré 2.1. « Coûts de transaction » et équilibres non-coopératifs : la difficile mise en place d'une coopération entre l'État et le secteur privé

L'utilisation de la notion de coût de transaction, dérivée en particulier de la littérature néo-institutionnelle (voir notamment Williamson 1979 et 1985), permet de mettre en exergue certaines des caractéristiques de la transaction que constitue le dialogue public-privé. De manière schématique, il s'agit :

i) de l'asymétrie d'information portant sur la mesure des performances que peuvent accomplir (mesure *ex ante*) et accomplissent (mesure *ex post*) les entreprises. Cette impossibilité de mesurer précisément la performance du partenaire (parce qu'une mesure exhaustive serait trop coûteuse) incite ce dernier à manipuler l'information échangée. Le secteur privé pourra par exemple chercher à truquer ses indicateurs de performance afin de justifier les subventions publiques qui lui sont accordées;

ii) de l'asymétrie d'information relative à la mise en œuvre des accords conclus. Il est trop coûteux pour une partie de s'assurer pleinement de la mise en œuvre effective des accords passés et de mettre en place un dispositif permettant de prévenir tout comportement opportuniste;

iii) du contexte d'avenir incertain : lorsque l'avenir est radicalement incertain (par opposition à risqué), un dialogue approfondi entre le secteur privé et le secteur public, c'est-à-dire un dialogue formalisé par la définition d'engagements et d'objectifs, est rendu difficile par l'éventualité d'aléas non anticipés lors de la négociation initiale. Dans de telles conditions, la rédaction de contrats contingents, c'est-à-dire d'accords décrivant tous les états du monde possibles, peut se révéler soit impossible, soit d'un coût prohibitif.

Encadré 2.1. (suite)

Dans ce contexte, les instruments d'analyse de la théorie des jeux permettent de comprendre pourquoi la relation entre l'État et le secteur privé a toute chance d'être non-coopérative et ainsi sous-optimale d'un point de vue social.

La relation entre bureaucrates et secteur privé, dans un environnement caractérisé par une asymétrie d'information, peut en effet être modélisée comme un jeu débouchant sur un équilibre de Nash (c'est-à-dire stable) non-coopératif (aussi connu sous le nom de dilemme du prisonnier). Autrement dit, dans un contexte où chaque interlocuteur est toujours susceptible d'adopter un comportement opportuniste et d'enfreindre les accords passés (puisque'il existe une asymétrie d'information), la meilleure stratégie individuelle de chacune des parties est précisément d'adopter un comportement opportuniste.

Dans un jeu à deux acteurs A et B, enfreindre un accord est une stratégie très profitable pour A si B a effectivement respecté ses engagements. Il s'agit aussi de la meilleure stratégie pour A dans un contexte où B aurait également adopté un comportement opportuniste (la stratégie de A peut être alors vue comme un mécanisme assurantiel contre un comportement opportuniste de B). Il s'agit d'un équilibre de Nash car il n'existe pour aucun des joueurs une déviation unilatérale profitable : quel que soit le comportement de B, la meilleure stratégie à adopter pour A est celle d'un comportement opportuniste (et réciproquement).

Mais cet équilibre non-coopératif, quoique rationnel et pertinent du point de vue du joueur individuel (et qui de plus anticipe le risque), est sous-optimal d'un point de vue social par rapport à une situation d'équilibre coopératif. Elle n'est même pas réciproquement optimale, en ce sens que la situation des deux acteurs pris individuellement pourrait être améliorée : autrement dit, un optimum social pourrait être atteint par le biais d'un équilibre coopératif sans que l'un des deux acteurs ne soit lésé par rapport à la situation prévalant en équilibre non-coopératif.

La création d'une relation de confiance de long terme, reposant notamment sur un dialogue suivi et approfondi entre les deux joueurs que sont l'État et le secteur privé, constituent un dispositif permettant de réduire les asymétries d'information, de dépasser les méfiances réciproques, de rendre compatibles aversion individuelle au risque et adoption d'un comportement coopératif, et finalement d'aboutir à une situation plus proche de l'optimum social. Ses bénéfices sont dès lors susceptibles de rendre suffisamment coûteux une stratégie opportuniste (aux bénéfices de court terme) de sortie de cet équilibre coopératif pour que ce dernier devienne pérenne.

Il reste toutefois à déterminer comment État et secteur privé peuvent précisément sortir d'un équilibre non-coopératif lié à une situation de méfiance réciproque. Compte tenu du caractère problématique de l'État comme interlocuteur du secteur privé (cf. *infra*), la qualité de la bureaucratie et sa capacité à envoyer des signaux clairs et sans ambiguïtés de sa bonne volonté et de sa sincérité ont toutes chances d'être décisives.

Ceci est d'autant plus vrai des États faibles et/ou prédateurs¹, et de ceux dont l'action a été, des décennies durant, au cœur des stratégies de développement économique : l'ouverture à des acteurs privés peut apparaître comme le signal d'un désengagement déguisé et être interprétée par la société civile comme un aveu d'impuissance de l'appareil étatique. Lorsque, comme dans de nombreux pays en développement, les mouvements nationalistes se sont mués après l'accession à l'indépendance en parti unique absorbant l'État et la bureaucratie, une telle ouverture sera interprétée comme l'annonce d'une remise en cause profonde de l'ordre politique existant, l'ouverture de la boîte de Pandore du changement politique. On comprend que de nombreux régimes puissent dès lors s'y révéler hostiles.

L'État juge et partie

Plus radicalement, la mise en place d'un dialogue durable entre le secteur privé et l'État se heurte à la nature spécifique de l'État. Lorsqu'une transaction lie deux agents privés, North (1990) souligne que la mise en œuvre effective du contrat qui lie les parties prenantes peut être obtenue par des menaces de représailles réciproques. Elle peut également résulter de l'application de codes de conduite implicites, de sanctions sociétales ou peut être assurée par une tierce partie (l'État) disposant d'un pouvoir de coercition.

Dès lors que la transaction implique l'État lui-même, ces garanties de mise en œuvre ne fonctionnent plus. Il n'existe plus de tierce partie susceptible de contraindre l'État à respecter ses engagements et la validité de la transaction repose entièrement sur la capacité de l'État à respecter ses engagements et de s'autolimiter. Autrement dit, quelle que soit la qualité du dialogue public-privé à un instant donné, le secteur privé demeure exposé à un risque d'incohérence temporelle de l'État. Cette spécificité renvoie à la nature même de l'État : nul acteur ne peut contraindre l'État à respecter ses engagements, nul ne peut garantir qu'il les respectera². Le risque qu'un État non seulement ne respecte pas ses engagements, mais que son action dégénère purement et simplement en une logique de prédation, ne peut être définitivement écarté. Tout dialogue avec lui est ainsi ontologiquement précaire.

Ce risque est en particulier élevé dans des pays caractérisés par une culture à la fois récente et souvent fragile de l'État de droit. Le cas du Zimbabwe est à cet égard exemplaire. Bräutigam *et al.* (2002) décrivent comment un dialogue fructueux entre les principales organisations du secteur privé (dominées par les blancs) et le gouvernement à la fin des années 80³, laissa

rapidement place à une fuite en avant autoritaire du gouvernement zimbabwéen au cours des années 90. Lorsque les difficultés économiques commencèrent à s'accumuler et à menacer le monopole du ZANU-PF (Union nationale africaine – Front patriotique, le parti au pouvoir) sur la vie politique du pays, le gouvernement de Robert Mugabe n'hésita pas à sacrifier l'alliance pour la croissance (*growth coalition*) qui s'était formée au cours de la décennie précédente sur l'autel de considérations politiques. Ce que Bräutigam *et al.* résumait de la manière suivante : « Deux traits essentiels de la collaboration État-secteur privé, la crédibilité et la confiance, ont totalement disparu au Zimbabwe. Ceci suggère que même dans des cas de coopération naissante entre l'État et le secteur privé, comme au Zimbabwe autour de 1988, les alliances pour la croissance (quel que soit leur apport potentiel) peuvent être sacrifiées à des fins politiques ».

Cette incertitude intrinsèque du dialogue public-privé n'est pourtant pas l'apanage des pays aux institutions les plus fragiles. Mason *et al.* (1980) soulignent que même dans la Corée du Sud très développementaliste de la fin des années 70, le secteur privé était convaincu que ce que le gouvernement accordait, il pouvait également le remettre soudainement en question. De fait, « [la] mise en œuvre de la politique économique impliquait une coopération étroite entre les agences gouvernementales et les entreprises privées, mais jamais il n'y eut de doute sur laquelle des deux parties avait la haute main sur le processus » (p. 293), à savoir l'État. Cette difficulté concerne également des États démocratiques soumis à des contraintes électorales : un décalage entre la durée des engagements pris par l'État à l'égard du secteur privé et les cycles politiques et électoraux est de nature à affaiblir la crédibilité des pouvoirs publics, en particulier celle de leurs politiques macro-économiques⁴.

Plus largement, cette fragilité quasi ontologique du dialogue public-privé peut être reliée aux faiblesses du complexe politiciens-bureaucrates pointées par le corpus des choix publics. S'il faut considérer avec circonspection le caractère éminemment réducteur de cette dernière approche, à commencer par son recours systématique au postulat de maximisation d'utilité des agents économiques, son intérêt heuristique pour la compréhension des limites du dialogue public-privé est évident. Trois principaux types d'échecs de la puissance publique sont identifiés : les échecs de nature législative qui renvoient à une fourniture excessive de biens publics, excès imputable aux incitations des politiciens, soumis en l'occurrence au désir d'être réélus ; ceux de nature bureaucratique, qui désignent les incitations inadéquates fournies aux bureaucrates pour mettre en œuvre de manière appropriée des politiques, aussi pertinentes soient-elles⁵. Enfin, les échecs liés à l'existence de rentes et à

la recherche dont elles sont l'objet : l'intervention publique est à l'origine de la création de rentes dont la captation mobilise des ressources rares qui pourraient être utilisées de manière plus efficace (dans le champs de la production notamment). Les deux premières causes d'échec de gouvernement soulignent la difficulté de mettre en œuvre un dialogue fructueux et durable avec un interlocuteur aux incitations aussi contradictoires que l'État.

Dialogue public-privé et émergence d'une bureaucratie « développementaliste »

Les risques de dérive associés à une coopération entre le secteur public et les milieux d'affaires ont couramment débouché, dans la littérature, sur des recommandations allant dans le sens d'une insularisation accrue de l'administration et du gouvernement par rapport à la société, notamment à l'égard des groupes d'intérêt. Ce processus devait supprimer les sources potentielles de rentes et faciliter les processus de réformes économiques⁶. Cette nécessité d'insulariser l'État a également constitué un argument en faveur de politiques, qui ont connu leur âge d'or dans les années 80, visant à minimiser l'intervention de l'État dans l'économie de nombreux pays en développement par le biais de programmes de privatisation et d'une libéralisation économique à grande échelle.

Cette insularisation de l'État face aux intérêts privés est-elle pour autant concevable? Est-elle même souhaitable si l'on considère les gains potentiels déjà évoqués d'un dialogue public-privé ? Haggard (1997) souligne par exemple le caractère illusoire d'un processus de réforme ne bénéficiant pas d'importants soutiens auprès de groupes d'intérêt constitués : « L'indépendance à l'égard des groupes d'intérêt est éventuellement une condition préalable au lancement des réformes, mais ces dernières ne peuvent être consolidées, dans le cadre d'un régime représentatif, que si elles bénéficient d'un soutien électoral, législatif et, au final, de l'appui de groupes d'intérêt » (p. 126). Il constate aussi que « des réformes couronnées de succès peuvent être également facilitées par la mise en place d'un dialogue avec les perdants » (p. 126), destiné à convaincre que les sacrifices immédiats seront compensés par des gains de plus long terme.

Aussi importe-t-il sans doute moins d'insulariser l'État que d'identifier les conditions dans lesquelles un dialogue public-privé durable, équilibré, transparent et *in fine* fructueux peut être établi. Une analyse normative des conditions d'une interaction féconde entre l'État et le secteur privé suggère

que les caractéristiques des acteurs sont la clé du processus. La qualité de la bureaucratie et la configuration des milieux d'affaires déterminent la faisabilité du dialogue et conditionnent sa réussite. L'analyse des réussites et échecs passés ne permet cependant pas de trancher avec certitude la question du régime politique (autoritaire/démocratique) le plus favorable à l'établissement d'un dialogue public-privé fructueux.

Le caractère précaire du dialogue public-privé tient pour beaucoup, on l'a souligné, aux paradoxes constitutifs de l'appareil l'État, à la fois dépositaire du contrat social et incarnation de l'intérêt collectif (et à ce titre détenteur du monopole de la violence légitime) et, dans le même temps, institution mue par une logique et des intérêts propres, toujours à la merci d'une instrumentalisation à des fins privées de ses prérogatives de puissance publique.

La possibilité d'un dialogue public-privé dépend donc des caractéristiques de l'État et de la bureaucratie, ce que Peter Evans (1997) formule de la manière suivante : « Les relations entre le Gouvernement et les milieux d'affaires ne peuvent pas être comprises sans, au préalable, avoir spécifié les structures internes de l'État » (p. 66). Plus précisément, l'émergence d'un dialogue public-privé équilibré et transparent suppose l'existence d'un l'État développementaliste reposant sur deux piliers : d'une part, une bureaucratie intègre et autonome par rapport aux groupes de pression ; d'autre part, et de manière apparemment paradoxale par rapport à ce qui précède, une proximité des bureaucrates et des milieux d'affaires.

Une bureaucratie « intègre » et « autonome » ...

Le premier pilier d'un l'État développementaliste est sa bureaucratie, qui doit être à la fois intègre et soucieuse de l'intérêt général. Par intégrité, il convient de comprendre autonomie : les bureaucrates doivent être autonomes par rapport aux pressions sociétales, et leurs intérêts liés de manière primordiale aux buts et intérêts de l'institution à laquelle ils appartiennent. Puisqu'il serait illusoire de vouloir insulariser totalement les mécanismes de décision bureaucratique des pressions émanant de la société civile au sens large, la notion d'autonomie renvoie donc davantage à l'existence d'une indépendance de jugement des fonctionnaires et dirigeants politiques au moment de la prise de décision quelle qu'ait pu être, en amont, la teneur du processus de consultation des acteurs intéressés. Ces caractéristiques correspondent précisément au concept de bureaucratie wébérienne. Max Weber (1947) définit ainsi l'idéal-type de la bureaucratie :

- √ Une division du travail sophistiquée fondée sur un principe hiérarchique régi par des règles précises, explicites et mises en œuvre de manière routinière et impersonnelle ;
- √ Les fonctionnaires qui en assurent le fonctionnement sont des professionnels employés à plein temps, susceptibles de faire carrière en son sein ;
- √ Les bureaucrates ne possèdent pas les moyens et instruments de la puissance administrative qu'ils mettent en œuvre, non plus que leur emploi (qui n'est donc pas une charge vénale et transférable) ni les ressources financières qu'ils gèrent ;
- √ Ils sont rétribués sous forme salariale et leurs revenus sont complètement dissociés de ceux générés dans le cadre de leur fonction.

Par extension, la notion de bureaucratie wébérienne désigne une administration caractérisée par un recrutement et un système de promotion méritocratique, la possibilité d'y mener une carrière, bénéficiant de traitements décents et d'un prestige lié à l'expertise, et dotée d'un sens fort du service public.

Fields (1997) soutient que les administrations coréennes et du Taipei chinois ont pu se rapprocher de cet idéal-type de la bureaucratie wébérienne : en Corée du Sud, Park Chong Hee a construit une administration proche de cet idéal-type après son accession au pouvoir en 1961. Il s'est en particulier appuyé sur une ancienne tradition confucéenne de service public fondé sur des principes méritocratiques. Chang (1994) et Meisel (2004) soulignent que l'existence d'une bureaucratie forte dans la France gaulliste des années 60 et 70 a largement protégé l'appareil étatique de la pression des groupes d'intérêt. De manière plus générale, la Banque mondiale (1993 et 1997) souligne l'importance de la formation, de la promotion au mérite et de la rémunération en matière d'intégrité des bureaucraties dans les pays en voie de développement. Cet argument est également examiné par Van Rieckeghem et Weder (1997).

Evans et Rauch (1999) soulignent la multiplicité des biais par lesquels le caractère wébérien de la bureaucratie est susceptible de conforter la croissance et favoriser le développement économique. En particulier, l'intégrité et l'autonomie de la bureaucratie sont de nature à poser les bases d'une relation équilibrée, saine et fondée sur la confiance entre le secteur public et les milieux d'affaires. En effet, un service public intègre et compétent est en mesure d'exiger une réciprocité du secteur privé, de surveiller ce dernier tout en lui garantissant prévisibilité et stabilité. De son côté, le secteur privé constatera que face à une

fonction publique intègre et peu vulnérable, le rendement estimé des activités de recherche de rentes se révélera inférieur à celui d'un investissement productif⁷. Enfin, une bureaucratie qui parvient à établir, dans la durée, une réputation d'intégrité et de prévisibilité aura moins de difficulté à convaincre le secteur privé de sa crédibilité et de sa sincérité. Elle se donne ainsi les moyens de surmonter les problèmes d'équilibres non coopératifs qui aboutissent à ce que l'État et secteur privé adoptent des comportements préjudiciables en termes d'optimum social. (cf. Encadré 2.1).

... mais néanmoins proche des milieux d'affaires

L'intégrité d'une bureaucratie ne saurait toutefois être suffisante pour nouer un dialogue suivi et approfondi avec le secteur privé. L'émergence d'un l'État développementaliste est chose délicate (Evans, 1997). Elle repose sur une administration consistant en une combinaison apparemment contradictoire d'insularité bureaucratique de type wébérien et d'une profonde insertion dans le tissu social environnant⁸. L'autonomie de l'État doit donc être articulée au développement de liens de proximité avec les élites des milieux d'affaires. C'est ce que les dirigeants du Guomindang parvinrent à réaliser au Taipei chinois. Au Japon, des conseils et des tables rondes réunissent régulièrement des fonctionnaires et des dirigeants du secteur privé, débouchant *in fine* sur la création de ce que la Banque mondiale (1993) désigne par une toile administrative (*administrative web*). Okimoto (1989) met pour sa part l'accent sur la place fondamentale consacrée aux visites en usines sur l'agenda d'un fonctionnaire du MITI (*Ministry of International Trade and Industry*) japonais ou de l'IDB (*Industrial Development Bureau*) au Taipei chinois.

Les associations professionnelles fournissent également un moyen efficace aux bureaucrates pour dialoguer avec le secteur privé. Leur rôle en Corée du Sud et au Taipei chinois en constituait un exemple extrême. En effet, les associations professionnelles dans ces deux pays étaient contrôlées par l'État qui nommait à leur tête d'anciens hauts fonctionnaires dont la loyauté était indiscutable. Maxfield et Schneider (1997) évoquent à cet égard une quasi capture du secteur privé par l'État dans la mesure où l'adhésion des entreprises à ces associations professionnelles était obligatoire. Enfin, la proximité, voire une symbiose des élites politiques, administratives et économiques favorisent un dialogue, souvent informel, entre le secteur public et les entreprises (cf. infra).

L'appareil étatique japonais a longtemps fait figure d'idéal-type wébérien de l'État à la fois inséré dans le tissu économique et social national et autonome par rapport aux groupes d'intérêt. Si la crise du modèle japonais au cours des années 90 a abouti à une remise en cause de cette vision (en révélant, en particulier, l'influence des lobbys sur la machine administrative), les liens étroits entre l'administration et les milieux d'affaire ont longtemps constitué un des pivots de la réussite japonaise. Taira et Wada (1987) ont ainsi mis en évidence l'existence du complexe *Todai-Yakkai-Zaikai* (Université de Tokyo / bureaucratie / secteur privé) : une formation commune de l'élite japonaise à l'Université de Tokyo (et quelques autres établissements de prestige) assure la mise en place de liens étroits et denses entre les différents segments de cette élite. Par la suite, une stabilité du personnel bureaucratique et des représentants du secteur privé assure une continuité du dialogue. Enfin, un processus connu sous le nom d'*Amakudari* assure qu'une partie de cette bureaucratie ira elle-même peupler la représentation politique au Parlement ou investira le secteur privé (réalité connue en France sous le terme de « pantouflage »). La distinction formelle entre secteur privé et secteur public s'en trouve grandement diminuée.

Une bureaucratie, même efficace et intègre, risque de ne pas être en mesure d'influencer le développement économique du secteur privé si elle est peu insérée dans le tissu économique local. Le cas de figure de l'Inde illustre cette situation : l'Inde dispose au niveau fédéral d'une bureaucratie efficace mais qui n'a pas su nouer les liens privilégiés qu'entretiennent celles du Sud-Est asiatique avec leurs milieux d'affaires respectifs. En partie pour cette raison, les experts industriels du secteur public indien n'ont pas eu le même succès que leurs homologues du MITI ou de l'IDB dans la mise en place de processus de dissémination de l'information, d'encadrement du secteur privé et de construction d'un consensus sur la stratégie de développement économique (Evans, 1997).

Ce hiatus entre milieux d'affaires et bureaucratie, quelle que soit la qualité de cette dernière, peut être très marqué lorsqu'il a pour origine un clivage ethnique dans le pays. Une compartimentation forte des élites politiques, administratives et économiques sur la base de critères ethniques est susceptible de s'opposer durablement à la mise en place d'un dialogue public-privé approfondi. En Thaïlande, le clivage entre Chinois (10 pour cent de la population) et Thaïs, les premiers dominant l'économie, les seconds le système politique et l'administration, a été un obstacle à l'instauration d'un dialogue public-privé poussé (Doner et Ramsay, 1997). Les associations issues des milieux d'affaires chinois ont eu une influence politique extrêmement réduite. Doner et Ramsay (1997) soulignent ainsi que « [...] les relations entre l'État et

le secteur privé ont revêtu un caractère bien peu systématique. Loin d'être à la fois denses et institutionnalisés, les liens entre secteur public et privé se sont révélés diffus, ponctuels, personnalisés et donc clientélistes ». (p. 238).

La rigidité de l'appareil d'État peut également être à l'origine de son incapacité à communiquer avec les milieux d'affaires. Ainsi le modèle wébérien a-t-il été l'objet de vives critiques, en particulier pour le caractère rigide de ses règles procédurales et de ses structures hiérarchiques de management. Ces caractéristiques sont de nature à inhiber la capacité de l'administration à s'adapter au changement ainsi qu'à dialoguer et à répondre aux sollicitations de son environnement, à commencer par celles du secteur privé. Ces faiblesses ont motivé une évolution, déjà évoquée dans le Chapitre 1 de cette étude, vers des structures administratives plus décentralisées, des modes de gouvernement plus participatifs et des systèmes de fournitures de services publics faisant appel à des opérateurs privés. La pensée dominante sur la problématique de l'État, de son organisation et de sa capacité à répondre aux sollicitations d'un environnement en profonde et rapide mutation a donc évolué d'un paradigme dit de *Progressive-Era Public Administration* (PPA) [Hood (1994)], correspondant au modèle weberien d'administration publique, à un modèle dit de *Generic Managerialism* (GM), sorte de pendant administratif des modes d'organisation post-fordiste dans le domaine industriel. Autrement dit, il s'agit d'un modèle fondé sur la flexibilité, l'externalisation, l'évaluation des performances, la participation et une vision managériale orientée vers la satisfaction du client de la gestion publique. Si ces évolutions ont elles-mêmes été l'objet de controverses⁹, elles n'en soulignent pas moins certaines des limites de l'idéal-type wébérien d'administration publique. Elles soulignent du moins que si le modèle normatif d'intégrité, de compétence et de rémunération au mérite du fonctionnaire demeure au fondement d'une interaction féconde avec le secteur privé, les autres attributs du modèle wébérien, tels que l'importance des procédures et l'existence de structures hiérarchiques de direction, ont pu progressivement se révéler incompatibles avec la gestion par l'État de trois dynamiques identifiées par Yeatman (1997) : une complexité culturelle et sociale accrue ; une incertitude toujours plus importante, source d'imprévisibilité ; des exigences et des attentes des citoyens toujours plus élevées en matière de qualité des services publics.

Quel secteur privé pour un dialogue de qualité ?

Les risques et dérives potentielles du dialogue public-privé tiennent également aux caractéristiques des milieux d'affaires, et notamment à la représentativité et la légitimité des organisations issues du secteur privé engagées dans un dialogue avec l'État.

Dans ces conditions, on doit s'interroger sur les facteurs qui déterminent l'émergence, dans un contexte national donné, d'un secteur privé puissant, structuré en associations professionnelles représentatives, et qui conçoit le dialogue avec les pouvoirs publics non pas principalement comme une recherche de rentes, mais comme un moyen de promouvoir un environnement d'affaires transparent et favorable à l'activité des entreprises ?

Dans la plupart des pays en développement, l'importance et le degré d'organisation du secteur privé sont fonction de l'émergence d'une classe d'entrepreneurs, le plus souvent dans le cadre de la formation d'une bourgeoisie nationale capitaliste après la décolonisation. Cette problématique complexe a fait l'objet d'une vaste littérature, qui a notamment exploré les raisons du développement rapide de nombreux pays asiatiques et de l'incapacité de la plupart des pays africains à connaître le même décollage économique. Elle dépasse l'objet de cette étude (voir cependant les encadrés 3.1 et 3.2, p. 65 et p. 68 respectivement). Nous nous limiterons ici à deux questions en aval de cette problématique : existe-t-il un espace pour un dialogue public-privé qui ne soit pas principalement orienté vers la recherche de rentes ? Et quels facteurs déterminent la propension du secteur privé domestique à s'engager dans un dialogue constructif avec l'État plutôt que dans une activité d'extraction de rentes ?

Le secteur privé entre inorganisation et recherche de rentes

Paradoxes de l'action collective et (in)organisation du secteur privé

La capacité du secteur privé à s'organiser en associations professionnelles est une condition préalable essentielle à un dialogue avec les pouvoirs publics. Pour assurer un dialogue cohérent et efficace en matière de définition d'une politique économique ou sectorielle, l'État doit avoir face à lui un nombre limité d'interlocuteurs représentatifs. Les pouvoirs publics sont en effet d'autant moins enclins à dialoguer avec le secteur privé que ce dernier est faible, atomisé, inorganisé et pauvrement doté en capacités analytiques¹⁰.

Une telle action collective ne va en effet pas de soi même lorsqu'il existe une convergence d'intérêts au sein d'un secteur économique. Cette difficulté tient en partie aux paradoxes de l'action collective mis en évidence notamment par Olson (1965, 1982).

L'argument principal d'Olson est que l'action collective et les bénéfices que les acteurs en attendent peuvent être assimilés à un bien public. Dans ces conditions, malgré le caractère rationnel que revêtirait une participation individuelle à une telle action collective, celle-ci a toute chance de ne pas être entreprise, chaque individu étant tenté de se comporter en « passager clandestin », c'est-à-dire de bénéficier de cette action sans y participer et donc sans en supporter les coûts associés. Les conséquences de ce paradoxe sont d'autant plus significatives que le nombre d'acteurs est important, et que les gains attachés à l'action collective sont dès lors dispersés entre une multitude de bénéficiaires.

Il est donc peu probable que des acteurs, qu'il s'agisse d'individus ou d'entreprises, parviennent à se mobiliser afin de promouvoir des actions, assimilables à des biens publics, qui permettraient « d'agrandir le gâteau que la société produit, de sorte que ses membres bénéficieraient, à répartition inchangée, de parts plus grandes » (Olson, 1982).

Les mécanismes consultatifs et participatifs de formulation des politiques publiques risquent donc de se heurter à l'indifférence des acteurs issus du secteur privé si les enjeux qu'ils soulèvent et si les bénéfices qu'ils génèrent sont trop vastes et revêtent le caractère de biens publics. Si aucun caractère d'urgence et de gravité de la situation politique et sociale ne souligne la nécessité d'un dialogue et d'une coopération entre l'État et le secteur privé, cette difficulté peut éventuellement devenir insurmontable. « En période de crise, les avantages spécifiques retirés d'une solution sont de nature à motiver les participants [au dialogue], alors même que leurs efforts sont susceptibles de profiter à d'autres¹¹. En l'absence de crise, le problème de passager clandestin risque de limiter la participation et d'obérer la soutenabilité [du mécanisme de consultation] ». [Banque mondiale (2001), p. 3]¹².

Tirant les conséquences de ce paradoxe, Olson explique que les formes les plus courantes d'action collective sont orientées non vers la recherche d'un bien public mais vers celle de services/avantages spécifiques (*selective incentives*), seuls susceptibles d'inciter les acteurs sociaux à se mobiliser. Un service spécifique est défini comme celui « [...] qui bénéficie de manière sélective aux individus, suivant qu'ils ont ou non contribué à la fourniture du bien collectif » (*idem*, p. 21). Autrement dit, un service spécifique n'est attribué à un individu que si ce dernier a effectivement pris part à l'action collective.

Pour Olson, la notion d'avantages spécifiques (ou sélectifs) renvoie principalement à la notion de rente. Cette conception de la notion d'avantage sélectif explique que les associations professionnelles et plus généralement les groupes d'intérêt aient été traditionnellement considérés avec suspicion par les économistes.

La notion de rente renvoie à l'existence d'avantages et de privilèges dont bénéficient certains groupes socio-économiques du fait de leur positionnement dans l'économie nationale (monopoles par exemple) et/ou de leur proximité aux centres de décision politique. Il peut s'agir de l'accès à des ressources rares (quotas d'importations et d'exportations, contingents de devises étrangères, par exemple) ou de privilèges tels que l'obtention d'avantages fiscaux, de subventions étatiques, l'application de prix supérieurs au coût marginal de production, etc. Certaines composantes des milieux d'affaires cherchent à obtenir ces rentes du gouvernement en se regroupant en groupe de pression. Les conséquences néfastes de ces comportements de recherche de rente ont fait l'objet d'une vaste littérature. Tullock (1967), Krueger (1974) et Baghwati (1982) ont été parmi les premiers à évaluer le coût économique de ces comportements, coût également souligné par Olson (1982). L'existence de rentes est souvent étroitement liée au développement de la corruption (qu'elles favorisent pour en obtenir l'attribution)¹³.

Le secteur privé face à l'État : dialogue ou extraction de rentes ?

Le caractère décisif de ces avantages spécifiques dans la mobilisation des entreprises en vue d'une action collective explique le caractère dual que le secteur privé revêt dans de nombreux pays en développement : en effet, une large partie de l'économie est constituée d'une part de secteurs très atomisés, peu organisés, opérant souvent dans l'informel et sans influence sur l'État ; par ailleurs, le secteur formel se réduit à quelques secteurs puissants constitués en lobbys exerçant une forte influence (quand il ne s'agit pas purement et simplement de capture) sur la machine politico-administrative.

Les premiers se retrouvent coincés dans un piège d'inorganisation qui les condamne à ne peser que de peu de poids face à l'État (encadré 2.1). Les seconds sont au contraire très organisés et en mesure de maintenir la cohésion de leurs associations professionnelles face à l'État. De manière complémentaire, et conformément à la logique olsonienne des paradoxes de l'action collective, cette forte cohésion repose sur la distribution d'avantages spécifiques (des rentes en général) aux membres des associations professionnelles représentatives :

Encadré 2.2. Pourquoi le secteur privé est-il si peu organisé dans les pays en développement ?

L'analyse de ce problème à la lumière des instruments analytiques fournis par Olson dessine des pistes de réponse. Doner *et al.* (2001) reprennent pour l'approfondir la problématique olsonienne des paradoxes de l'action collective. Ils font l'hypothèse d'une interaction entre trois éléments qui permettent d'expliquer le niveau variable d'organisation du secteur privé suivant les pays et les secteurs : *i*) la représentativité d'un secteur par une organisation ; *ii*) la transparence des mécanismes de décision au sein de l'organisation; *iii*) la capacité de l'organisation à offrir des avantages spécifiques à ses membres.

L'interaction entre ces trois éléments permet de justifier l'existence d'équilibres multiples en termes d'organisation (et d'inorganisation) du secteur privé (cf. diagramme 2.1) : plus la représentativité des organisations professionnelles est forte, plus leur poids au sein de la profession est important, permettant de fournir à ses adhérents des avantages/services spécifiques à forte valeur ; symétriquement, la capacité d'une organisation à offrir d'importants services à ses membres contribue à augmenter le coût d'une défection pour chacun d'entre eux ainsi que celui d'un comportement de « passager clandestin » (menace de sanction, d'exclusion) : elle constitue donc un puissant facteur de cohésion; la fourniture de services à forte valeur par l'organisation constitue également une incitation pour ses membres à mettre en place des mécanismes rigoureux et transparents de prise de décision, transparence susceptible à son tour d'attirer de nouveaux adhérents. Il faut également souligner que le caractère volontaire de l'adhésion à l'association constitue la garantie que celle-ci soit véritablement représentative de ses adhérents et qu'elle reflète bien le montant des ressources que ceux-ci sont prêts à investir dans l'action collective.

Diagramme 2.1

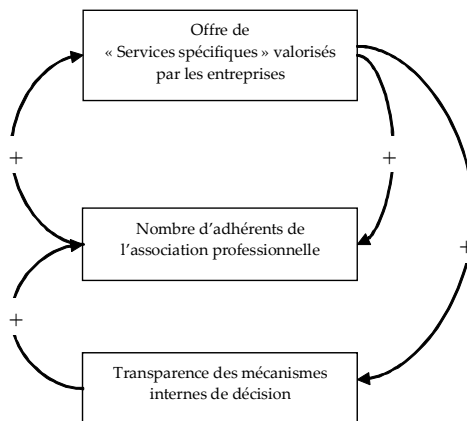


Diagramme 2.1 (suite)

A contrario, un secteur économique peut se trouver piégé dans un équilibre défavorable : sa relative atomisation rend coûteux le regroupement des entreprises qui le composent, les organisations qui existent sont donc peu représentatives, ont un pouvoir d'influence faible et une capacité limitée à fournir des services spécifiques valorisés par les entreprises. Elles sont par conséquent peu attractives (alors même que cette atomisation est préjudiciable à chaque entreprise prise individuellement). À l'exception de quelques secteurs dominants des économies nationales, ce phénomène de piège d'inorganisation décrit assez fidèlement la situation de la plupart des économies en développement caractérisées par un secteur informel important.

Olson (1982) en effet souligne que les oligopoles et autres groupes de taille réduite sont plus à même de s'organiser en vue d'une action collective, et dans des délais plus courts que des groupes étendus. En effet, plus les bénéfices retirés d'une action collective sont concentrés entre un petit nombre d'entreprises, plus ils revêtent le caractère d'avantages spécifiques et perdent celui de bien public. Ils constituent donc une forte incitation à l'organisation collective. Par ailleurs, l'organisation sur la base d'intérêts convergents est plus aisée pour des secteurs économiques très concentrés.

Dans ces conditions, le risque est grand que le dialogue public-privé soit monopolisé par un nombre très limité de lobbys d'autant plus puissants qu'ils contrôlent souvent les ressources clés de l'économie nationale, et exercent une influence déterminante sur les décisions de politiques publiques. Le dialogue ne sera alors guère davantage qu'un instrument d'extraction de rentes, de blocage des réformes, et de perpétuation du *statu quo*. Dans ces conditions, on peut craindre que, loin de renforcer le caractère démocratique des processus de décision, le dialogue public-privé ne contribue à renforcer le pouvoir des élites existantes et des groupes et individus ayant déjà une forte influence sur la formulation des politiques publiques.

Au-delà de la simple « recherche de rentes » : la possible contribution des associations professionnelles à un dialogue sain et fructueux

À première vue, les paradoxes de l'action collective semblent remettre en cause la possibilité même qu'un dialogue public-privé puisse avoir un autre objet que la simple recherche de rentes : si les organisations professionnelles les mieux organisées, c'est-à-dire les plus à même d'influencer le gouvernement

et d'engager un dialogue avec lui, sont celles qui fournissent à leurs adhérents des biens spécifiques (autrement dit des rentes selon l'analyse d'Olson), quel espace reste-t-il à un dialogue public-privé qui ne soit pas placé sous le signe de la collusion et de la corruption ?

À y regarder de plus près, les facteurs de constitution des associations professionnelles sont plus complexes que l'analyse olsonienne ne le laisse supposer. En effet, les coûts de transaction ou difficultés de coordination – comportements de passager clandestin, externalités négatives imputables à certaines entreprises, etc. – constituent de fortes incitations pour les entreprises d'un secteur à se grouper en associations et à mettre en place des dispositifs qui permettront de surmonter ces difficultés, comme par exemple la surveillance des membres, la prise de sanctions contre les passagers clandestins, etc.. Les paradoxes de l'action collective ne condamnent donc pas le dialogue public-privé à n'être qu'un paravent pour des activités de recherche de rentes.

Doner *et al.* (2001) élargissent ainsi la définition des avantages et services spécifiques fournis par les associations professionnelles à leurs adhérents au-delà de la simple extraction de rentes, en y incluant :

- i) *La réduction des coûts de transaction au niveau d'un secteur* comme la recherche de nouveaux débouchés et fournisseurs pour les membres de l'association ; la garantie du respect des contrats, en collectant de l'information sur la qualité des partenaires commerciaux et industriels des membres de l'association et en signalant l'existence de partenaires non fiables ; ou la mise en place de mécanismes privés de résolution des conflits. Schneider (2004) souligne ainsi, à propos de la puissante association colombienne des producteurs de café (3 500 membres), *Federacafe*, « qu'elle avait solidement établi la réputation des cafés colombiens dans les segments de première qualité à prix élevés du marché international du café » (p. 3). Et de fait, cette association avait reçu de l'État, à sa création en 1928, la responsabilité de la commercialisation, de la gestion des infrastructures et du crédit dans le secteur du café et bénéficiait de ressources fiscales propres ;
- ii) *La résolution des problèmes d'action collective* : mise en place et respect des standards de qualité internes au secteur, interdiction et sanction des comportements de concurrence déloyale, harmonisation des intérêts des producteurs d'un même secteur se situant en amont et en aval de la chaîne de production, etc.

Doner et Schneider (2000) soulignent également que le dialogue avec le gouvernement constitue précisément l'un de ces avantages spécifiques que les associations les mieux organisées peuvent fournir à leurs membres : « Un autre privilège essentiel que les États peuvent accorder aux associations [professionnelles] consiste en un accès institutionnalisé aux décideurs gouvernementaux et à des forums de discussion sur les politiques. Cet accès prend parfois la forme d'une participation à des conseils consultatifs en Asie (...). Il s'agit d'un précieux vecteur d'informations qui peut par ailleurs faire figure d'avantage spécifique destiné aux membres les plus actifs de l'association. » (p. 16).

Autrement dit, les associations peuvent avoir pour objet de fournir des biens publics, c'est-à-dire non rivaux et non exclusifs, ce qui suppose en général un dialogue poussé avec les pouvoirs publics, par exemple pour l'obtention d'un pouvoir de régulation et de réglementation de la profession associé à un pouvoir de sanction.

Quels facteurs déterminent le type d'avantages qu'une association professionnelle fournira à ses membres et donc la qualité du dialogue engagé avec les pouvoirs publics ? À cet égard, Bräutigam (2000) souligne le rôle des héritages historiques, notamment le type de « secteurs productifs dans lesquels débuta une accumulation significative de capital » et la nécessité d'analyser l'importance des coûts de transaction dans ces secteurs. Pour comprendre l'ampleur des comportements de recherche de rente, il faut donc examiner *l'économie politique* des intérêts sectoriels du pays considéré.

« Bon » et « mauvais » secteur privé : l'économie politique des relations public-privé

La nature de l'interaction public-privé dépend des caractéristiques de l'économie domestique : type de firmes, composition sectorielle de l'économie, ouverture internationale, etc. Ces dernières déterminent à la fois la capacité du secteur privé à s'organiser, mais également la nature de l'interaction avec l'État (coopération / distance / conflit), et les finalités de cette interaction (recherche de rente / amélioration de l'environnement d'affaires). Trois types de caractéristiques sont particulièrement déterminants :

- *La taille et le degré de diversification des firmes* : une économie structurée autour de grands groupes peut être caractérisée par une capture de l'État par les milieux d'affaires. Leff (1978) souligne toutefois qu'une structure en conglomérat est susceptible de favoriser la mobilité des capitaux et

des facteurs de production entre activités au sein de l'entreprise, et de rendre ses activités moins homogènes et spécifiques. Des intérêts contradictoires rendront alors l'activité de recherche de rente plus difficile. Le conglomérat sera également plus ouvert à des changements de politique économique. Le poids des multinationales dans l'économie domestique est également une donnée importante: dans des pays où les milieux d'affaires sont essentiellement organisés autour d'entreprises multinationales, le dialogue avec le secteur public peut être biaisé. Ces groupes implantés localement ne produisent, dans le pays, qu'une gamme restreinte de produits, ils n'ont parfois que peu de relations avec les élites locales (surtout lorsqu'elles sont gérées par des cadres étrangers), et ils restent discrets en matière d'organisation collective du secteur privé.

- L'analyse des *structures de l'économie* et des *intérêts sectoriels* est également essentielle pour comprendre l'économie politique des réformes, en particulier de l'ouverture commerciale¹⁴. La dotation en facteurs de chaque secteur de l'économie et la composition sectorielle de cette dernière déterminent la teneur de l'interaction entre le secteur privé et le secteur public : dialogue, soutien, coopération, lobbying destinés à accélérer ou bloquer une politique de réforme. À l'abri de politiques protectionnistes, un secteur d'équipement et de production de biens de consommation a ainsi émergé au Brésil, au Mexique et au Venezuela dans les années 70. Les industriels de ce secteur se sont ensuite fortement opposés aux politiques de réforme et de libéralisation des années 80. *A contrario*, les secteurs économiques souffrant de réglementations contraignantes créant des rentes de situation feront pression pour leur élimination.
- *Les caractéristiques des associations professionnelles* : elles sont déterminantes pour comprendre leur comportement et leur capacité à dialoguer avec les pouvoirs publics autrement que sous la forme de recherche de rentes. Olson (1982), malgré son scepticisme quant à l'action des associations professionnelles, souligne que des *associations multisectorielles et englobantes* (associations fédératives, par exemple) sont susceptibles de faire pression pour la mise en place de politiques publiques favorables à la croissance de l'ensemble de l'économie. Elles ne défendent pas les intérêts d'un secteur économique en particulier, mais cherchent une amélioration globale de l'environnement des affaires. Dans le cas déjà évoqué du Mexique, les fédérations professionnelles ont contribué, à la fin des années 80 et au début des années 90, à promouvoir une politique de modération des prix en évitant des comportements de passager clandestin entre secteurs, précisément parce qu'elles étaient multisectorielles (Schneider, 1997).

Des dessous de table... à la table des négociations : quel cadre pour l'interaction public-privé ?

Le dialogue entre les autorités et le secteur privé, entendu dans un sens très large c'est-à-dire au sens d'interaction, peut prendre des formes très diverses, allant du plus informel, tels que les contacts secrets permettant l'échange de faveurs par exemple, au plus formel (des négociations structurées entre le gouvernement et les associations professionnelles, voire un entrisme gouvernemental et administratif par certains membres des milieux d'affaires). Ces différentes modalités d'interaction peuvent du reste être complémentaires les unes des autres.

L'utilisation d'un cadre d'interaction plutôt que d'un autre dépend naturellement des motivations qui président, de part et d'autre, à la mise en place de l'interaction public-privé. Elle dépend également de l'efficacité de chacun de ces cadres d'interaction. À cet égard, il peut être utile de s'appuyer sur l'approche de choix de portefeuille développée par Schneider (2005) dans son analyse des relations public-privé en Amérique latine. Ben R. Schneider met en exergue le portefeuille d'options et de stratégies qui sont à la disposition des acteurs privés pour influencer le processus de formulation des politiques. Elles sont schématiquement au nombre de cinq :

- i) la corruption ;
- ii) le financement politique (légal et occulte) et le lobbying ;
- iii) les réseaux de sociabilité (*networking*) ;
- iv) la formation d'associations professionnelles et le dialogue (au sens strict du terme) avec les autorités ;
- v) la participation gouvernementale.

La corruption constitue un cadre d'interaction éminemment informel associé à des objectifs spécifiques inavouables, à commencer par l'obtention de rentes. Le financement politique, qu'il soit occulte ou légal, participe largement et pareillement d'une logique spécifique de recherche de rentes. Il peut être légal, mais lorsque les législations s'avèrent très restrictives en la matière, il devient alors largement occulte et informel.

Un *médium* complémentaire et important de l'influence que peuvent exercer l'un sur l'autre le secteur public et le secteur privé est constitué par les réseaux informels de connaissance et de sociabilité au sein desquels, le

personnel politique, les bureaucrates et les élites des milieux d'affaires communiquent et en viennent à partager une vision commune de l'économie et de l'avenir du pays (voir l'exemple du Japon).

Économistes et politiques ont longtemps considéré ces réseaux avec suspicion : ces derniers constituaient le lieu privilégié de la collusion, de la recherche de rente et de l'expression des intérêts particuliers au détriment de l'intérêt public. Dans les pays en voie de développement, l'analyse politique des réseaux a pris la forme particulière de l'analyse du clientélisme, autrement dit, des relations interpersonnelles, touchant à des domaines très vastes, dont le fondement est l'échange de services et de faveurs sur une base inégale. *In fine*, ces échanges affectent le fonctionnement démocratique des institutions, distordent celui de l'économie et détournent les ressources publiques d'une utilisation pertinente.

Pourtant l'analyse des réseaux a peu à peu évolué vers des conclusions plus nuancées : de tous temps et dans tous les pays (y compris dans ceux affichant les meilleures performances économiques), les institutions et les hiérarchies formelles ont été étroitement imbriquées à des réseaux informels de sociabilité. Parmi ces institutions formelles qui sont très étroitement liées à des réseaux, il faut naturellement compter l'État. Peter Evans (1995) remet ce dernier au centre de ces analyses des réseaux et montrent que son efficacité peut s'en trouver accrue. Ces réseaux peuvent servir de lieux de dialogue, de forum de concertation, de laboratoires d'idées au sein desquels se forment les politiques publiques et les compromis de demain entre l'État et le secteur privé. Le caractère collusif et clientéliste ou au contraire favorable à la croissance de ces réseaux dépend des caractéristiques des élites (structures de l'État, caractéristiques du secteur privé, héritages historiques et traditions, etc.).

La participation gouvernementale de représentants des milieux d'affaires est peut-être la forme la plus frappante d'interaction public-privé. Ce mouvement de participation du privé à la gouvernance a été relativement spectaculaire en Amérique latine, en particulier en Colombie, au Mexique et au Pérou au cours des années récentes sous les présidences Uribe, Fox et Toledo respectivement. Schneider souligne cependant que l'inspiration du secteur privé dans la formulation des politiques publiques dans ces trois pays suite à ces élections est demeurée limitée (Schneider, 2005).

Finalement le cadre le plus propice à un dialogue sain et fructueux reste encore celui d'un dialogue structuré et organisé entre associations professionnelles d'une part et autorités d'autre part. Certes, on l'a vu, les

associations professionnelles peuvent avoir pour principal objectif d'obtenir des rentes de situation et de négocier ces dernières y compris dans le cadre pourtant ouvert et formel de négociations officielles avec le gouvernement (et pas seulement par le biais de la corruption). En réalité, le cas de l'Amérique latine souligne qu'un dialogue public-privé formel impliquant la participation d'associations professionnelles s'est essentiellement noué dans des pays (Chili, Mexique, Colombie) où des associations professionnelles englobantes, multisectorielles et à adhésion volontaire puissantes existaient et qui plus est autour de problématiques d'intérêt général telles que « la réduction concertée de l'inflation, la mise en œuvre consensuelle de réformes économiques majeures, la négociation participative d'accords commerciaux ou des problèmes de gouvernance sectorielle » [Schneider (2004), p. 211]. Autrement dit, là où les associations professionnelles ont été largement impliquées dans le dialogue public-privé, il s'agissait d'associations dont les objectifs n'étaient pas strictement sectoriels et assimilables à de la recherche de rentes. Au Brésil ou en Argentine, pays où les associations professionnelles englobantes et multisectorielles sont historiquement faibles, l'interaction public-privé a davantage été fondée sur la corruption et les financements politiques (et dans une moindre mesure les réseaux) que sur un dialogue ouvert, organisé et transparent. Le tableau 2.1 met ainsi en regard l'importance de chacun des vecteurs d'interaction public-privé dans cinq pays d'Amérique latine et la puissance des associations volontaires englobantes dans chacun d'entre eux.

Il faut néanmoins rappeler que le dialogue public-privé peut se heurter à un cloisonnement trop fort des élites politiques et économiques. Il est alors indispensable que l'interaction public-privé dans un cadre formel, celui d'un dialogue officiel et organisé, soit étayée par des interactions plus informelles, par exemple dans le cadre de réseaux de sociabilité plus informels où se côtoient hauts-fonctionnaires, décideurs politiques et hommes d'affaires et où pourront s'élaborer les solutions et compromis partenariaux de demain.

Le dialogue public-privé, en particulier dans les pays en développement, est donc confronté au risque de n'être qu'un simulacre : d'une part, en se réduisant à un paravent de comportements de collusion, de corruption et de capture de la puissance publique par des intérêts privés ; d'autre part, et symétriquement, en dissimulant l'appropriation illégale par les représentants de l'État, grâce à un usage privatif des prérogatives de puissance publique, des richesses créées par le secteur privé. Sa mise en œuvre implique donc la mise en place de préalables relatifs à la structuration respective des secteurs public et privé. Une question subsidiaire est de considérer l'influence que la forme du régime politique peut avoir sur la configuration du dialogue public-privé.

Tableau 2.1

Puissance des associations professionnelles englobantes (APE)*		Modèles d'interaction public-privé						
Degré d'organisation des APE	Association	Date	Couverture	Nombre d'employés	Lobbying & Élections		Associations Réseaux	Corruption
Élevé					Mexique, années 90	Faible	Élevé	Faible
Élevé					Mexique, années 2000	Moyen	Moyen	Moyen
	Coparmex	1929-	Englobante	30				
	CMHN	1962-	Englobante	0				
	CCE	1975-	Englobante	80				
Chili	CPC	1935-	Englobante	8		Faible	Élevé	Faible
	Sofota	1883-	Industrie	50				
Colombie	Federacafe	1927-	Secteur café	3500		Faible	Élevé	Moyen
	ANDI	1944-	Industrie	150				
Argentine	ACIEL	1958-73	Englobante	0		Moyen	Faible	Moyen
	APEGE	1975-6	Englobante	0				
	CGE	1952-	Englobante	10				
	UIA	1886-	Industrie	50				
Bésil	UBE	1987-88	Englobante	5		Moyen	Faible	Moyen
	IEDI	1989-	Industrie	8				

* Il s'agit d'associations à adhésion volontaire

Source : Schneider (2005).

La démocratie, une condition du dialogue public-privé ?

Si les caractéristiques de la bureaucratie et du secteur privé sont déterminantes pour la qualité du dialogue public-privé, ce dernier ne saurait être analysé sans une prise en compte du contexte politico-institutionnel dans lequel il s'inscrit. À cet égard et si l'on considère en particulier la forme du régime politique, le rôle de la démocratie dans la mise en place d'un dialogue transparent et équilibré entre les pouvoirs publics et les milieux d'affaires est ambivalent. Cette complexité tient à la nature elle-même plurielle de la notion de démocratie. Il convient ici de distinguer deux acceptions du terme : la notion de démocratie électorale renvoie à l'existence d'élections libres, transparentes, organisées selon le principe du suffrage universel, autorisant le multipartisme et ayant pour corollaire, en principe, la liberté d'expression et de la presse ; la notion de démocratie institutionnelle désigne quant à elle le principe de séparation des pouvoirs, l'existence d'un État de droit (au sens de respect des droits des personnes physiques et morales) et la responsabilité des pouvoirs constitués¹⁵.

Multipartisme, élections libres et dialogue public-privé

Le multipartisme, les élections libres et transparentes et la liberté d'expression ne sont ni le gage, ni même des conditions nécessaires d'un dialogue fructueux entre l'État et le secteur privé.

Certes cet environnement institutionnel devrait en principe favoriser le développement d'un dialogue public-privé, ne serait-ce que parce qu'il est propice à l'expression de la société civile et des milieux d'affaires en particulier. La possibilité pour le secteur privé de se constituer en associations, de s'exprimer, par exemple, par le biais de médias, et ainsi de peser sur le débat public est de nature à accroître la visibilité des intérêts des entreprises auprès du gouvernement. Les milieux d'affaires peuvent également se constituer en force politique à part entière. Conaghan (1992), en examinant le cas de pays latino-américains, soutient que les processus de démocratisation permettent aux milieux d'affaires et à l'opposition politique de former des alliances pour la croissance (*growth coalition*) qui à leur tour pourront remettre en cause le statu quo politique et économique hérité du régime autoritaire en place. *A contrario*, la faiblesse des mécanismes démocratiques peut constituer un obstacle à l'influence des milieux d'affaires. Dans le cas du Liban par exemple, la structuration sectaire et religieuse de la vie politique laisse peu de place

aux associations horizontales et multiconfessionnelles comme les associations professionnelles. Ces dernières ont ainsi peu de levier sur les membres du parlement (Atallah, 2000). De manière plus radicale, l'existence d'un pouvoir autoritaire et répressif imposant à la société civile un régime de terreur et une culture du silence peut rendre difficile l'expression par les milieux d'affaires de leurs intérêts : tel était le cas au Ghana, sous la présidence autoritaire de Rawlings dans les années 1980 (Kraus, 2002).

Par ailleurs, l'existence d'un jeu politique démocratique peut être vu comme un garde-fou du dialogue public-privé : il garantit en principe que le processus de définition des politiques publiques ne soit accaparé par les milieux d'affaires, mais soit au contraire le fruit d'un dialogue entre le gouvernement et l'ensemble de la société. De manière générale, l'existence de contre-pouvoirs, qu'il s'agisse d'une société civile forte et structurée ou d'une presse indépendante et puissante¹⁶, est de nature à préserver la transparence de l'interaction entre pouvoirs publics et milieux d'affaires et à en garantir l'intégrité. Le renouvellement du personnel politique et des équipes au pouvoir est également de nature à limiter l'émergence d'une collusion entre milieux d'affaires et personnel politique et administratif. Bräutigam *et al.* (2002) voient ainsi dans l'existence d'institutions démocratiques bien enracinées un élément essentiel de la réussite du dialogue public-privé à Maurice. *A contrario*, Woo-Cummings (1999) met en évidence les liens incestueux qui s'étaient progressivement noués entre le personnel politique coréen et les dirigeants de *chaebols* des années 60 aux années 90. L'existence d'un régime à la fois autoritaire sur le plan politique et dirigiste dans le domaine économique (avec comme principal instrument de négociation l'allocation du crédit bancaire) a favorisé, sur cette période, la corruption du personnel politique coréen par les *chaebols*.

Pourtant, en réalité, non seulement l'existence d'une démocratie électorale n'est pas un gage de réussite du dialogue public-privé, mais elle peut y faire un obstacle. Dans les pays en voie de développement, les processus de démocratisation peuvent avoir des effets déstabilisants. D'une part, ils peuvent rendre difficile la bureaucratisation, au sens wébérien du terme, de l'administration locale : parce qu'elles créent une relation triangulaire bureaucrates/personnel politique/secteur privé, les institutions démocratiques sont susceptibles de réduire l'insularité de l'État. Geddes (1990) souligne ainsi qu'historiquement, la création d'une bureaucratie wébérienne a plutôt été le fait de pays dotés de régimes autoritaires. D'autre part, le processus de démocratisation peut constituer une source d'instabilité politique et sociale à court et moyen terme. Le raccourcissement de l'horizon temporel des gouvernements rend alors difficile l'émergence d'un l'État développementaliste

crédible : face à un secteur privé initialement sceptique et méfiant quant à la solidité des engagements gouvernementaux, il est indispensable que les pouvoirs publics disposent de temps pour démontrer la sincérité de leur credo développementaliste. En Corée du Sud, la stabilité politique des années 70, obtenue par l'utilisation de la répression par le gouvernement Park, permit aux pouvoirs publics de prouver leur sincérité et d'allonger l'horizon temporel du secteur privé (Mason *et al.*, 1980).

Enfin, dans un contexte de sélection démocratique des dirigeants politiques, le secteur privé ne constitue qu'un élément parmi d'autres d'une contrainte électorale hétérogène (Przworski, 1985). L'influence des milieux d'affaires sur le gouvernement peut dans ces conditions être très limitée.

Séparation des pouvoirs, garantie des droits de propriété et confiance du secteur privé

En réalité, la qualité du dialogue public-privé dépend peut-être davantage de la capacité de l'environnement institutionnel à offrir prévisibilité et sécurité au secteur privé. Autrement dit, l'État ne peut être crédible et le dialogue fécond que si le secteur privé considère que les droits de propriété sont garantis, que le pouvoir discrétionnaire de l'État est limité et que les engagements de ce dernier seront honorés. C'est à cet égard que l'État de droit et la séparation des pouvoirs peuvent jouer un rôle essentiel. La démocratie conçue précisément comme un système de contrepouvoirs (*checks and balances*) est dès lors susceptible de fournir le cadre approprié d'un dialogue public-privé¹⁷.

Cette séparation des pouvoirs doit être effective et non pas seulement formelle. L'existence d'une séparation des pouvoirs, matérialisée par l'existence d'institutions et consacrée par les textes constitutionnels, ne peut pas par elle-même limiter l'usage par l'État de son pouvoir discrétionnaire. L'existence d'une culture de l'État de droit irriguant le corps social, les formations politiques et l'État constitue un adjuvant essentiel pour que le principe de séparation des pouvoirs soit effectif. Autrement dit, l'institutionnalisation et l'enracinement de la notion d'État de droit, davantage que son architecture institutionnelle, déterminent les possibilités de succès d'un dialogue et l'instauration d'un climat de confiance entre l'État et les milieux d'affaires.

Le processus de démocratisation en Zambie à partir de 1991 est à cet égard exemplaire : malgré l'existence d'institutions consacrant les principes de séparation des pouvoirs et de contrôle de l'administration, Braütigam *et al.* (2002) soulignent qu'à partir de 1994 « l'exécutif zambien a fait la preuve de

son autonomie à l'égard de toutes les forces potentiellement susceptibles de la restreindre, y compris la communauté internationale des bailleurs de fonds, le parlement et son auditeur général, la Banque de Zambie, les cours et le secteur privé, ce qui a permis au gouvernement zambien de placer des préoccupations politiques au-dessus du souci de promouvoir la stabilité macro-économique et le développement économique » (p. 541).

Dialogue public-privé et régimes autoritaires

Si la clé d'un dialogue public-privé fructueux et confiant réside dans la crédibilité des pouvoirs publics, leur respect des engagements pris et des droits de propriété, on comprend qu'une interaction fructueuse entre l'État et le secteur privé puisse s'instaurer dans un système de gouvernement autoritaire. Silva (1997) et MacIntyre (1994) mettent respectivement en évidence l'existence d'un dialogue public-privé fructueux au Chili et en Asie du Sud-Est dans des contextes politiques autoritaires. Le respect par l'État des droits de propriété et des engagements contractés auprès des milieux d'affaires n'est pas l'apanage des régimes dotés d'une séparation des pouvoirs. Elle peut également être garantie, de manière informelle, par des dirigeants autoritaires mais développementalistes¹⁸.

Ce type de garantie repose cependant sur la volonté personnelle d'un despote ou d'une oligarchie éclairée et non sur un dispositif institutionnel indépendant des hommes qui conduisent les affaires du pays. Un régime autoritaire peut certes instaurer un climat favorable au dialogue avec le secteur privé à un moment donné, mais ce dernier demeure par essence vulnérable et précaire. À ce titre, il s'agit d'une solution de second rang par rapport à une situation où le dialogue avec le secteur privé s'appuie sur l'existence d'une architecture institutionnelle démocratique caractérisée par une séparation des pouvoirs, une garantie juridique des droits de propriété, ainsi que sur une culture largement partagée au plan national de l'État de droit et du respect des institutions.

L'analyse normative des conditions d'un dialogue public-privé équilibré, transparent, durable et *in fine* fructueux, suggère combien sa mise en place est difficile et complexe :

- D'une part, l'articulation entre insertion de la bureaucratie dans l'économie et autonomie mutuelle des acteurs publics et privés, à équidistance d'un l'État kleptocratique et d'une captation de la puissance publique par des intérêts particuliers, revient à trouver un équilibre extrêmement délicat et souvent précaire;

- D'autre part, la mise en place d'un environnement politique et institutionnel susceptible d'instaurer un climat de confiance entre l'État et le secteur privé repose soit sur l'existence de traditions et d'institutions démocratiques que les pays les plus avancés en la matière ont laborieusement construites au cours des deux siècles passés ; soit sur l'existence de régimes autoritaires et « éclairés » dont l'émergence est subordonnée à des conditions historiques bien spécifiques.

À la lumière de l'analyse des risques et des conditions associés à la mise en place d'un dialogue entre l'État et milieu d'affaires, le chapitre suivant s'interroge sur l'existence d'un espace pour une interaction féconde entre acteurs publics et privés dans les pays les moins avancés.

Notes

1. À l'instar de nombreux États d'Afrique subsaharienne dont Chabal et Daloz (1999) soulignent le caractère concomitamment hypertrophié, prédateur et dans le même temps extrêmement faible et inefficace dans l'accomplissement de leurs fonctions régaliennes.
2. La notion wébérienne d'État est paradoxale dans les termes: si l'État détient le monopole de la contrainte légitime, comment garantir qu'une institution qui dispose d'un « monopole de la violence » puisse s'en tenir à un usage précisément légitime de cette dernière? Comment s'assurer que l'État ne profite pas de ses prérogatives pour précisément en abuser et accaparer l'ensemble du pouvoir? Cette question du *Quis custodiet ipsos custodes ?* est aussi ancienne que le politique et l'État lui-même, aussi ancienne du moins que la réflexion consacrée, de Hobbes à Montesquieu, au contrat social. Il est difficile de garantir que le pouvoir et plus précisément son bras séculier, l'État, ne soient pervertis à leur profit par ceux qui dirigent l'appareil d'État précisément institué par le contrat social.
3. Ce dialogue avait débouché sur un abandon par le pays de sa stratégie de substitution aux importations pour une politique de libéralisation commerciale (malheureusement imparfaitement conçue comme le révéleront par la suite certaines des difficultés économiques des années 90).
4. Pour une revue théorique et empirique des travaux sur cycles d'affaires politiques (*political business cycle*), voir Drazen (2000).
5. Niskanen (1971) soutient ainsi que l'objectif premier des bureaucrates est de maximiser la taille des budgets qu'ils contrôlent, puisque de ces derniers dépendent leurs rémunérations, pouvoir et prestige.
6. Voir également Haggard et Webb (1994) et Williamson (1994).
7. Tollison et Congleton (1995) assimilent la recherche de rentes à une activité économique dont les milieux d'affaires attendent un rendement et dont la rentabilité varie en fonction des caractéristiques de la fonction publique locale : plus la bureaucratie est intègre, moins « rentable » est l'activité de recherche de rentes.
8. Evans désigne cette exigence d'autonomie et de proximité par la notion d'*embedded autonomy*.

9. Pour une revue des limites et risques associés au *Generic Managerialism*, voir Dollery et Wallis (1999), pp. 155-166. On se contentera de mentionner ici que la mise en œuvre des valeurs du *Generic Managerialism* (performances, vision principalement gestionnaire de l'accomplissement des fonctions de service public, etc.) est susceptible, à partir d'un certain point, d'éroder les acquis du modèle PPA-wébérien d'indépendance et d'éthique des agents publics. De même elle peut aboutir à une gestion atomisée de l'administration, incompatible avec le rôle de coordination et d'identification de solutions socialement optimales normalement dévolu à l'État.
10. Ces traits sont caractéristiques des économies dotées d'un large secteur informel.
11. Dans le cas déjà mentionné du Mexique, la situation de crise du milieu des années 80 (hyperinflation et risque de crise sociale et économique) fut déterminante dans la mise en place d'un dialogue entre le gouvernement, les milieux d'affaires et les syndicats. Cette coopération a débouché sur la mise en place des Pactes de solidarité économique (1987-1994).
12. Encore ne faut-il pas surestimer le rôle de la crise économique et sociale comme catalyseur du dialogue entre secteur public, entreprises et syndicats. Les modèles dits de guerre d'usure (Alesina et Drazen, 1991), qui tentent d'expliquer pourquoi la mise en place d'une politique d'ajustement dans des pays en situation de crise est souvent si lente, enseignent que chaque groupe social cherche à éviter les coûts de la réforme et des plans de stabilisation. Il en résulte des stratégies non coopératives de sortie de crise, au terme desquelles seul un groupe social, le premier pour lequel la crise devient plus coûteuse que la réforme, supportera l'intégralité du coût de l'ajustement. En prolongeant les situations de désordre économique et social, ces stratégies sont éventuellement sous optimales en terme « pigouvien » (c'est-à-dire collectivement).
13. Pour une revue des facteurs de développement de la corruption et de ses conséquences sur les performances économiques, voir PNUD (1997).
14. Pour une revue des problématiques liées à l'économie politique de l'ouverture commerciale, on pourra consulter Rodrik (1995). Plus spécifiquement au sujet de l'économie politique des politiques commerciales en Afrique, voir Ogbu et Soludo (2004).
15. Ce contrôle peut concerner notamment la constitutionnalité des lois (contrôle de constitutionnalité), assurer la défense des administrés face à l'État (juridiction administrative), ou encore contrôler la bonne gestion des fonds publics (audition des comptes publics).
16. Voir par exemple, Brunetti et Weder (2003)
17. Ce principe de séparation des pouvoirs doit d'ailleurs être conçu de manière large. Il ne renvoie pas seulement à une séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, mais également, par extension, à la mise en place d'agences administratives indépendantes chargées de missions de régulation ou encore

d'organismes indépendants investis de missions régaliennes comme l'émission de la monnaie (banque centrale). L'essentiel ici est de réduire la possibilité pour l'État d'user de son pouvoir discrétionnaire. Comment par exemple concevoir une politique des revenus partenariale, associant l'État, les syndicats et les employeurs si le premier pratique une politique monétaire fondée sur le « seigneurage » ? Une solution consiste dès lors à confier la conduite de la politique monétaire à une banque centrale indépendante (cf. Cukierman, 1994) dont l'objectif est inscrit dans le « marbre » de la Constitution.

18. Pour une discussion des mérites respectifs de la démocratie et des régimes autoritaires en matière de protection des droits de propriété, voir Borner *et al.* (2004), ainsi que Clague *et al.* (1997).

Chapitre 3

Favoriser le dialogue public-privé en Afrique subsaharienne, une solution en trompe-l'œil ?

Au vu des conditions requises et des risques de dérive associés à l'instauration d'un dialogue public-privé, quel espace existe-t-il, dans les pays les moins avancés, pour la mise en œuvre d'une collaboration entre l'État et les milieux d'affaires en matière de formulation des politiques publiques ? Ce chapitre met en évidence combien, dans la plupart des pays les moins avancés, en Afrique en particulier, l'environnement institutionnel, politique et idéologique, ainsi que les héritages historiques, sont défavorables à la mise en place d'un dialogue public-privé fécond. Partant de ce constat, il est important de procéder à une analyse pragmatique des moyens et instruments à la disposition des acteurs privés et publics locaux ainsi que des actions qui peuvent être entreprises par les bailleurs étrangers pour favoriser la collaboration entre l'État et milieux d'affaires dans les pays les plus pauvres.

Des conditions défavorables au dialogue public-privé

La plupart des pays les moins avancés ne semblent réunir quasiment aucun des préalables à la mise en place d'un dialogue équilibré, transparent et durable entre l'État et le secteur privé : les structures de l'État sont très éloignées de l'idéal-type de la bureaucratie wébérienne ; le secteur privé est faible, peu organisé, et la distinction entre sphères de l'action publique et celle des intérêts privés difficile à établir ; enfin les institutions (au sens large) sont faibles : la séparation des pouvoirs est souvent formelle et la notion l'État de droit largement rhétorique.

L'État « développementaliste » introuvable

Corruption, prédation, faiblesse de l'administration et même criminalisation de l'État (Bayart *et al.*, 1997) : l'idéal-type d'une bureaucratie wébérienne résiste mal à l'épreuve des réalités institutionnelles des pays les moins avancés. De multiples explications, à commencer par la naissance tardive de la forme d'État nationale et l'absence de conception universaliste et bureaucratique de l'État, permettent de rendre compte de ce phénomène éminemment complexe. La faiblesse de l'État est en particulier un trait des pays d'Afrique subsaharienne : les africanistes évoquent, pour décrire les rapports entre l'État et la société en Afrique, la notion d'État néo-patrimonial, source d'enrichissement personnel, de pouvoir et de légitimité politique et sociale (encadré 3.1). Les ressources publiques ainsi privatisées sont partiellement redistribuées au bénéfice de réseaux de clientèles politiques et sociales, irriguant l'ensemble de la société, et qui soutiennent ces entrepreneurs politiques. Dans ce contexte, la distinction entre l'État et la société devient largement fictive : la notion de société civile, dans son acception usuelle d'organisation de la société autonome par rapport à l'État, est à bien des égards absente en Afrique.

Cette absence d'autonomie de la société civile face à l'État concerne également les milieux d'affaires dont les liens avec l'appareil d'État sont multifformes. Les entrepreneurs politiques (dirigeants gouvernementaux, hauts fonctionnaires) peuvent à l'occasion être d'importants entrepreneurs au sens littéral du terme cette fois-ci (c'est-à-dire économique), et faire fonctionner la machine étatique au service de leurs intérêts industriels et commerciaux. Cette situation de collusion contribue naturellement à vider de son sens l'idée de dialogue public-privé.

Certains auteurs considèrent néanmoins l'engagement des dirigeants politiques et des élites administratives dans des activités de nature économique comme un facteur favorisant l'adoption de politiques économiques favorables aux milieux d'affaires. Berman et Leys (1994) évoquent ainsi le cas de la Côte d'Ivoire, où l'adoption de politiques favorables à l'agriculture commerciale fut facilitée par les intérêts propres du président Houphouët-Boigny dans ce secteur. Toutefois, cet argument suppose une coïncidence, en grande partie aléatoire, entre les intérêts de l'ensemble des milieux d'affaires et ceux de l'élite politico-administrative. Par ailleurs, lorsque dirigeants politiques et hauts fonctionnaires sont engagés dans des activités de nature économique, le risque de conflits d'intérêts ne peut évidemment être écarté.

Encadré 3.1. État et « patrimonialisme » en Afrique

La plupart des africanistes convergent dans leurs analyses pour souligner que l'État en Afrique n'est parvenu ni à s'émanciper de la société, ni à surmonter une forme de relation patrimoniale (patrimonialisme) avec cette dernière. Fondamentalement, il n'existe pas de bureaucratie « wéberienne » en Afrique. La relation entre l'administration et la société demeure placée sous le signe de l'attribution de faveurs et la distinction entre la sphère publique et privée pour les fonctionnaires (quel que soit le niveau hiérarchique considéré) est souvent ténue. En ce sens, l'État en Afrique est peu institutionnalisé et demeure profondément imbriqué avec la société. Les modalités de recrutement des fonctionnaires sont largement népotiques. Les loyautés interpersonnelles au sein de l'appareil d'État et entre l'administration et le pouvoir politique l'emportent souvent sur l'application des règles en principe établies par la loi et les normes officielles qui président au fonctionnement de la machine bureaucratique (qui *de facto* ne l'est que superficiellement, au sens wéberien du terme tout du moins).

Au-delà de cette convergence d'analyse, Chabal et Daloz (1999) distinguent trois paradigmes théoriques qui ont, de manière différenciée, tenté de rendre compte du fonctionnement et de la nature de l'État en Afrique :

1) **L'État néo-patrimonial.** Cette approche que l'on trouve en particulier développée chez Médard (1991) soutient que l'État africain a conservé de la période coloniale la *structure apparente* de l'État moderne à l'occidentale, mais les mécanismes et les rouages, c'est-à-dire le *fonctionnement effectif*, sont dérivés de normes ancestrales et patrimoniales. La légitimité politique est le fruit d'une interaction entre ces deux éléments. Les élites doivent en effet combattre pour le contrôle de l'État qui devient l'instrument d'intérêts privés. En ce sens, le système politique n'est plus complètement *traditionnel* (mais *néo-traditionnel*) car il faut contrôler les apparences de l'État à l'occidentale pour faire fonctionner le système patrimonial en son sein. Mais l'État est également illusoire car son fonctionnement relève largement de l'informel et l'État de droit est faible.

2) **L'État hybride** qui considère que l'État en Afrique est un mélange de normes occidentales héritées de la période coloniale et de valeurs issues du système social africain. Cette approche est développée par Bayart (1989). Elle souligne ainsi l'émergence d'un État spécifiquement indigène. Et cet État est un instrument d'accumulation primitive pour les élites politiques. Il s'agit d'une théorie de l'État rhizome dont les apparences institutionnelles dissimulent un complexe de relations, de luttes et de rivalités ancestrales.

3) **L'État transplanté.** Cette approche, que l'on trouve par exemple développée chez Badie (1992), soutient que le transfert d'éléments structurants de l'État occidental en Afrique est un échec notamment en raison de spécificités culturelles. Autrement dit, les éléments issus de l'État occidental ont commencé à fonctionner différemment du modèle à partir du moment où ils ont été transplantés dans un contexte africain. Dans le même temps, la plupart des fonctions de l'État moderne ont cessé de fonctionner. Dans ces conditions, l'État africain n'a plus rien à voir avec l'État occidental. Il n'est donc pas une forme étatique hybride, mais une forme *sui generis*. En l'occurrence, il s'agit d'un modèle dysfonctionnel incapable de « domestiquer » la violence interne.

Un secteur privé hétérogène, peu organisé et inaudible

Un secteur privé dual et hétérogène

La situation du secteur privé dans les pays les moins avancés est précisément celle d'un secteur faible et largement informel. Plus exactement, ces pays sont souvent caractérisés par le dualisme de leur secteur productif : quelques grands groupes internationaux – et plus rarement locaux – exploitent les principales ressources du pays et coexistent avec un secteur privé local faible et fragmenté, qu'elles contribuent à maintenir dans le secteur informel en accaparant le capital physique et humain. Ces grands groupes bénéficient, notamment lorsqu'ils opèrent dans les industries extractives, de liens privilégiés avec les administrations et les gouvernements des pays dans lesquels ils opèrent. Or, dans des contextes de gouvernance faible, caractérisés par des mécanismes de décision gouvernementale discrétionnaires, une bureaucratie prédatrice et des institutions déficientes, le risque est grand que l'interaction entre ces groupes et les gouvernements locaux ne prenne la forme de corruption, de collusion et d'échange de faveurs.

Les relations entre gouvernements et grandes compagnies pétrolières en Afrique en sont l'archétype. En effet, la manne pétrolière « [...]réoriente les incitations économiques vers l'accès aux recettes pétrolières au détriment d'activités productives, en particulier dans des cadres d'action non transparents, caractérisés par l'intervention discrétionnaire du pouvoir politique et l'incertitude entourant les droits de propriété. » (Eifert *et al.* 2003, p. 41). Les activités extractives n'étant possibles, à la différence des activités manufacturières, que dans un nombre limité de pays détenteurs de la ressource et où existent des possibilités d'exploitation rentable, les compagnies ne peuvent faire jouer la concurrence entre États pétroliers et escamoter leur souveraineté, même lorsque les conditions de gouvernance sont très opaques et instables. En Afrique, Copinschi et Favennec (2003) soulignent que dans « leurs rapports avec les compagnies pétrolières, les États africains disposent (ainsi) d'un pouvoir considérable : leur droit de souveraineté sur l'accès à la ressource pétrolière » (p. 143). Réciproquement, les grandes compagnies pétrolières ont un pouvoir de pression très fort sur les gouvernements, et le pouvoir de négociation des États « [...] tend cependant aujourd'hui à s'amoinrir au fur et à mesure que la norme économique libérale s'impose, faisant de l'ouverture des frontières l'axe

prioritaire du développement économique. En outre, les États africains producteurs de pétrole sont très endettés. Dans de nombreux cas, l'accès aux marchés internationaux de capitaux, nécessaire notamment pour financer les développements pétroliers, ne peut se faire que par les compagnies pétrolières, qui disposent d'un crédit incontestable sur ces marchés. »¹ (p. 143, *ibid.*). Dans ce contexte d'opacité des mécanismes de décision politique et administrative, les compagnies pétrolières parviennent à établir des relations privilégiées avec les décideurs locaux et à obtenir, moyennant échange de faveurs, des termes commerciaux très avantageux. Cette collusion des élites locales et des dirigeants de compagnies pétrolières entretient l'absence de transparence, et favorise une banalisation de la corruption et des détournements de revenus pétroliers².

Un secteur privé local faible et fragmenté

Plus généralement, la faiblesse du secteur privé formel dans les pays les moins avancés et en particulier en Afrique a fait l'objet d'une vaste littérature qu'il n'est pas question d'explorer en détail ici, mais dont on retiendra qu'à côté d'un *important secteur public* hérité des périodes coloniale et post-coloniale, s'étend un *large secteur privé informel* (cf. encadré 3.2). L'hostilité idéologique et politique, notamment en Afrique, des gouvernements à l'émergence d'une classe d'entrepreneurs privés autonome par rapport à l'État a contraint le développement du secteur formel et favorisé celui des activités informelles (parfois dominées par des diasporas étrangères).

Bräutigam *et al.* (2002) note que « peu de gouvernements [en Afrique] s'appuient sur les industriels locaux comme support politique et social, nombre d'entre eux ont accédé au pouvoir sur la base de conceptions étatistes et/ou socialistes, et certains d'entre eux sont demeurés méfiants à l'égard de capitalistes locaux vus comme une force potentielle d'opposition politique » (p. 523). Kraus (2002) décrit ainsi de manière détaillée l'hostilité du gouvernement et des soutiens politiques de Rawlings aux milieux d'affaires ghanéens dans les années 1980 et le harcèlement dont faisaient l'objet ces derniers (accusations systématiques de fraudes et arrestations arbitraires, confiscation, harcèlement fiscal, absence de communication entre gouvernement et milieux d'affaires, etc.). Un environnement des affaires opaque et instable a également favorisé le développement d'une activité économique aux marges du système économique légal.

Encadré 3.2. La faiblesse du secteur privé en Afrique³

L'absence, en Afrique, d'un secteur privé important, dynamique et suffisamment structuré et organisé peut être considérée, avec raison, comme un obstacle à la mise en place sur le continent d'un dialogue équilibré et fructueux entre l'État et les milieux d'affaires. De fait, le secteur privé en Afrique est dans la plupart des pays essentiellement informel : le poids du secteur formel dans le revenu national de nombre de pays africain est très limité comme en témoigne, malgré les problèmes de mesure qu'il soulève, le tableau 3.1:

Tableau 3.1. Part du secteur informel dans l'emploi du secteur non agricole, dans l'emploi total, dans le revenu non-agricole et dans le revenu total dans quelques pays d'Afrique subsaharienne

Pays (année du recensement)	% de l'emploi non agricole	% du PIB non agricole	% de l'emploi total	% du PIB total
Afrique du Sud (1995)	18.9	7.2	16.6	6.9
Bénin (1993)	92.8	42.7	41.0	27.3
Burkina Faso (1992)	77.0	36.2	8.6	24.5
Burundi (1996)		43.7		25.7
Ghana (1988)		58.3		31.4
Kenya (1999)	71.6	25.0	28.8	18.4
Mali (1989)	78.6	41.7	13.3	23.0
Mauritanie (1989)	75.3	14.4		10.2
Mozambique (1994)	73.5	44.8	7.6	38.9
Niger (1995)		58.5	27.2	37.6
Sénégal (1991)	76.0	40.9		33.0
Tanzanie (1991)		43.1	19.6	21.5
Tchad (1993)	74.2	44.7	11.5	31.0
Zambie (1998)	58.3	20.2		14.7
Afrique subsaharienne	77.4	39.6	19.7	25.9

Source : Charmes (2000).

Le secteur privé dans la plupart des pays d'Afrique est handicapé par le manque de capital, de main d'œuvre qualifiée et de maîtrise technologique, par la faiblesse des infrastructures et par des marchés intérieurs trop limités [Gibbon et Schulpen (2002), p. 4]. En revanche, la place du secteur public dans l'économie demeure, malgré les programmes d'ajustement structurel, significative sinon prépondérante.

Plusieurs facteurs sont à l'origine de cette faiblesse des secteurs privés formels sur le continent africain :

- Une situation héritée de la période coloniale que les stratégies de développement économique adoptées au lendemain des indépendances, dans les années 60 et 70, n'ont fait qu'approfondir.

- Le développement des colonies avait essentiellement été assuré par de grandes sociétés métropolitaines, dont les activités étaient par ailleurs largement orientées vers l'exploitation des matières premières.

Encadré 3.2 (suite)

. L'absence d'une classe d'entrepreneurs locaux a été confortée au lendemain des indépendances par la priorité donnée par la plupart des gouvernements africains au développement d'un secteur public fort : ce choix était conforme aux orientations idéologiques prévalant à l'époque dans les pays en voie de développement (stratégie de substitution aux importations, planification, hostilité à l'économie de marché), répondait à la nécessité d'amorcer un processus d'industrialisation en l'absence d'une classe d'entrepreneurs locaux, et correspondait au refus de voir une bourgeoisie industrielle émerger susceptible, à terme, d'entamer le monopole politique des partis d'indépendance (McCormick et Pedersen, 1999). Dans ce contexte, le développement d'une classe d'entrepreneurs indigènes s'est révélé difficile : le secteur privé local s'est développé essentiellement dans le secteur informel sous la forme d'un tissu de micro-entreprises s'inscrivant davantage dans une logique de subsistance que d'accumulation capitaliste. Seules les diasporas libanaises et indiennes continuèrent de développer des activités industrielles et surtout commerciales (Himbara, 1994) relevant d'une logique industrielle d'investissement et de croissance. Les tentatives d'africanisation des économies locales dans les années 60 et surtout 70 ont essentiellement abouti à un renforcement des secteurs publics locaux.

- *Les programmes d'ajustement structurel des années 80 et 90 ne sont pas parvenus à inverser cette tendance.* Des analyses suggèrent que le démantèlement du secteur public aurait essentiellement débouché sur une informalisation croissante des économies, les salariés du secteur public faisant face au recul de leur pouvoir d'achat, voire à leur licenciement, par le développement d'activités informelles (Azam, 1994). Par ailleurs, les stratégies d'ouverture associées aux PAS n'ont pas nécessairement démontré leur efficacité dans un contexte de très faible compétitivité et de retard technologique hérités de la période de substitution aux importations. Elles ont pu, au contraire, aboutir la destruction d'une part importante (la moins compétitive il est vrai) du secteur formel [20 à 30 pour cent du secteur manufacturier du Nigeria d'après Lubeck et Watts (1994)]. La faible compétitivité des secteurs manufacturiers a également renforcé la concentration des investissements directs étrangers dans le secteur des matières premières, approfondissant ainsi la spécialisation de nombreux pays africains dans ces secteurs (Cantwell, 1991) dont les retombées en termes de développement du secteur privé local sont généralement limitées. On peut donc, sans excès, parler d'une désindustrialisation des pays africains dans les années 80 doublée d'une informalisation croissante des économies.

Les héritages coloniaux et le contexte historique depuis l'indépendance contribuent donc à expliquer que les politiques et l'environnement institutionnels, économiques, politiques et sociaux aient été et demeurent largement défavorables au développement du secteur privé (Hadjimichael et Klein, 2003): cette analyse permet aux bailleurs de définir, de manière pragmatique, des stratégies de réforme de l'environnement dans lequel opère le secteur privé (à commencer par les infrastructures et l'environnement des affaires) et de mise à niveau des entreprises (formation, maîtrise technologique, financement, compétitivité, etc). Pourtant les résultats souvent décevants de ces initiatives, et l'existence de processus de développement accélérés dans d'autres régions du monde, soulèvent la question d'une éventuelle incompatibilité entre d'une part un modèle de développement fondé sur le marché, impliquant en particulier l'émergence

Encadré 3.2 (suite et fin)

d'une bourgeoisie industrielle s'inscrivant dans une dynamique d'accumulation, d'investissement et de développement capitaliste, et d'autre part les caractéristiques des sociétés africaines. Cette problématique extrêmement complexe, qui nécessite de mobiliser des approches issues de champs disciplinaires aussi divers que l'économie, la sociologie, l'histoire ou encore l'anthropologie, dépasse bien entendu l'objet de cette étude. Il est cependant nécessaire de comprendre qu'elle n'est pas sans rapport avec des thèmes aussi fondamentaux que le rôle et le statut de l'individu face à l'État et au sein de la société, l'articulation de la sphère publique et privée, le rôle de l'État et la conception du service public (cf. Encadré 3.1), et qu'elle contribue *in fine* à la compréhension des modalités de développement et de structuration du secteur privé sur le continent. À ce titre, elle fixe les limites de ce que l'on peut attendre d'un dialogue public-privé en Afrique.

Le poids du secteur public, combiné à l'importance du secteur informel, dessine en creux les contours d'un secteur formel à la taille modeste et peu influent, d'autant plus faible que les avantages comparatifs du pays sont localisés dans l'exploitation des matières premières, souvent assurée par des compagnies étrangères sous le contrôle de l'État. Le secteur privé formel fait donc figure de chaînon manquant des économies les plus pauvres, en particulier en Afrique subsaharienne : il ne représenterait selon certaines estimations qu'environ 22 pour cent en moyenne du PIB de l'Afrique alors que le secteur informel représenterait 52 pour cent de la richesse produite sur le continent (SFI, 1999). L'émergence d'une bourgeoisie industrielle n'a que rarement eu lieu en Afrique. Or la « formation d'une classe capitaliste productive et politiquement influente, dotée d'une culture bourgeoise solide et mature susceptible de conforter un projet économique et politique, ne se fait pas en une génération ou deux » (Leys, 1994, p. 12).

Des milieux d'affaires peu organisés et largement inaudibles

Faible et largement informel, le secteur privé local est donc peu organisé et a peu d'influence sur les gouvernements. D'une part, la plupart des acteurs du secteur informel, notamment ceux situés en milieu rural, sont *de facto* exclus d'un dialogue structuré avec l'État⁴. Ensuite, la faiblesse du secteur privé formel rend difficile son regroupement en associations professionnelles influentes : Moore et Hamalai (1993) soulignent par exemple les divisions des milieux d'affaires nigériens et leur incapacité à influencer les programmes d'ajustement structurel mis en œuvre par les gouvernements militaires dans les années 80 et

au début des années 90. Kraus (2002) met en évidence le manque de ressources et d'organisation des acteurs économiques au Ghana et leur incapacité à se faire entendre auprès du gouvernement autoritaire présidé par Jerry Rawlings⁵. De manière générale, Doner et Schneider (2000) soulignent qu'« il existe dans les pays en développement de nombreuses associations [professionnelles] qui ne consistent guère qu'en une liste de numéros de téléphones, un président, un bureau, une secrétaire et une modeste réunion annuelle (...). Manquant de personnel et de moyens financiers, mais aussi d'informations sur leurs propres membres, elles sont incapables de promouvoir des engagements contraignants entre ces derniers (...) » (p. 14).

Peu organisés, les milieux d'affaires sont donc rarement en mesure de développer des capacités analytiques et de devenir des interlocuteurs de poids face au secteur public et aux bailleurs. Si des exemples ponctuels existent en ce domaine (comme en Ouganda, cf. Devarajan *et al.*, 2001), rares sont les pays dans lesquels le milieu d'affaires, y compris les secteurs qui étaient en position d'en bénéficier (les exportateurs par exemple), se sont engagés activement au cours des années 80 et 90 pour soutenir les politiques de libéralisation et d'ajustement structurel. De manière générale, la capacité du secteur privé local à analyser les politiques publiques en vigueur et à proposer des alternatives est limitée. Dans ces conditions, les secteurs privés autochtones sont loin de constituer, dans les pays les moins avancés, des interlocuteurs crédibles aux yeux des pouvoirs publics et de pouvoir contribuer à l'émergence d'alliances pour la croissance. Les processus de démocratisation à l'œuvre dans les années 90 dans de nombreux pays en développement, ont pu *momentanément* accroître la visibilité des milieux d'affaires et leur influence sur les décisions gouvernementales, mais ces processus ont souvent été de courte durée. En Afrique notamment, la démocratisation ne se serait pas accompagnée d'une progression de l'État de droit, ni même d'une réforme de la bureaucratie ou d'une rupture avec le fonctionnement de l'État patrimonial. Elle a bien davantage relevé d'une « politique du miroir » (Chabal, 1996) destinée à satisfaire les bailleurs de fonds occidentaux.

Dans le cas déjà évoqué de la Zambie, le retour au multipartisme lors des élections de 1991 permit la victoire d'une coalition incluant des composantes des milieux d'affaires. Mais la faiblesse initiale du secteur privé ne permit pas d'en faire un soutien indispensable du nouveau gouvernement, ni donc un aiguillon des réformes économiques. L'économie zambienne demeurait dominée par le secteur public et par les intérêts d'une bureaucratie opposée aux réformes. Autrement dit, le processus de démocratisation ne permit pas de rompre avec la logique de fonctionnement de l'État patrimonial

zambien (Chabal et Daloz, 1999). Le dialogue entre gouvernement et milieux d'affaires périclita, laissa la place à des relations de méfiance au niveau officiel et se réduisit à des relations personnelles et à l'existence de réseaux.

Des opportunités à saisir

Le constat d'une inadéquation entre la situation politique, économique et institutionnelle de la plupart des pays les moins avancés et les conditions en principe requises pour la mise en place d'un dialogue public-privé transparent, équilibré et efficace, pourrait inciter au scepticisme quand à la possibilité d'instaurer une relation entre l'État et le secteur privé favorable au développement économique et social. Il existe pourtant des opportunités dans ce domaine, y compris dans un environnement institutionnel défavorable. Les saisir suppose d'une part un volontarisme des pouvoirs publics dans leur rapport avec le secteur privé local et d'autre part un soutien pragmatique et prudent apporté par les bailleurs de fonds aux processus de rapprochement des États et des milieux d'affaires.

Tisser des liens avec le secteur privé : un rôle pour le volontarisme des pouvoirs publics

« Transformer » le secteur privé pour mieux dialoguer

La qualité du dialogue entre l'État et les milieux d'affaires dépend en partie des caractéristiques de ces derniers, mais il serait erroné de considérer la nature du secteur privé comme une donnée intangible, impossible à faire évoluer. L'interaction entre l'État et secteur privé modifie leurs caractéristiques respectives ; en particulier, « la nature des milieux d'affaires peut être modifiée par les politiques publiques » (Evans, 1997, p. 66). L'État peut non seulement modifier l'orientation économique du secteur privé, influencer sur sa spécialisation productive mais peut également avoir *une action sur ses modalités d'organisation et de représentation professionnelle*. L'État peut en quelque sorte jouer le rôle d'« accoucheur » du secteur privé (*midwife, ibidem*, p. 78). Bates et Krueger (1993) remarquent ainsi que les États, préalablement au lancement d'un processus de réforme, tentent souvent (certes avec un succès inégal) de modifier la représentation des groupes d'intérêt en leur donnant des structures plus corporatistes.

Une littérature relativement abondante relate également la manière dont l'État japonais a fait émerger un secteur informatique domestique puissant à partir des années 60, en associant dialogue avec le secteur privé et politiques volontaristes (R&D, financements, protectionnisme stratégique, etc.)⁶. En mettant en place cette industrie, l'État japonais a donc fondamentalement transformé la physionomie du secteur privé national : tout en orientant les milieux d'affaires vers des activités à forte valeur ajoutée, il les a également rendus plus enclins au dialogue avec l'administration. Le même processus est décrit par Evans (*idem*) dans le cas de la Corée du Sud.

Le volontarisme de l'État peut ainsi créer les conditions d'un dialogue public-privé favorable au développement économique. Les structures économiques en place ne déterminent pas de manière univoque et indépassable la forme du dialogue entre le secteur privé et le secteur public. Il faut toutefois reconnaître que cette capacité de l'État de mettre en place les conditions favorables d'un dialogue public-privé relève en partie d'une problématique plus large et complexe, à savoir les politiques publiques qui peuvent favoriser l'émergence et le développement du secteur privé dans les pays les moins avancés. À cet égard, les héritages et les conditions historiques du moment ont leur importance : l'État ne peut simplement *décider* de réorganiser le secteur privé. Son volontarisme reste soumis à un jeu de contraintes économiques, politiques et institutionnelles.

Evans (*idem*) reconnaît ainsi que dans le cas des pays d'Asie du Sud-Est, la pression conjuguée des États-Unis et de la menace communiste ont permis de libérer les États locaux du poids des élites agraires traditionnelles, alors que dans le même temps ces États héritaient de fortes traditions bureaucratiques. Enfin, ces États se trouvaient face à un secteur capitaliste désorganisé par la guerre et sous capitalisé⁷. Les conditions étaient donc favorables à l'établissement d'un dialogue public-privé fondé sur une action volontariste de l'État. Cette situation peut être comparée à celle du Brésil où persiste, depuis la période coloniale, une imbrication des élites administratives et de l'oligarchie des propriétaires terriens, terreau du clientélisme et de la corruption et frein à la transformation de l'économie (Hagopian, 1994).

Dissiper la méfiance des participants au dialogue

La difficulté d'établir un dialogue public – privé fécond peut également tenir, on l'a vu précédemment, à une méfiance réciproque des interlocuteurs publics et privés. Cette défiance entre les élites politico-administratives et les milieux d'affaires, dont l'origine peut être idéologique ou reposer sur des

clivages ethniques, risque de rendre superficielle et improductive l'interaction entre les pouvoirs publics et le secteur privé. La méfiance initiale des deux partenaires, associée à une asymétrie d'information quant au respect de ses engagements par chacun des partenaires, risque, on l'a vu, d'aboutir à une situation de « dilemme du prisonnier » : il en résultera un niveau d'investissement privé et public sous optimal en termes d'optimum social. Huff *et al.* (2001) soulignent ainsi qu'en l'absence de crédibilité initiale, un gouvernement peut ne pas parvenir à convaincre le secteur privé de la sincérité de ses choix développementalistes. Dans ce contexte, le dialogue risque de demeurer une coquille vide. Il ne saurait à lui seul modifier les perceptions des participants au dialogue.

Comment dissiper cette méfiance initiale et enclencher un cercle vertueux de confiance, de dialogue et d'amélioration des politiques ? L'engagement et la détermination de l'État à faire vivre ce dialogue jouent un rôle déterminant. Il revient au gouvernement d'envoyer des signaux politiques forts et de donner des gages, c'est-à-dire de procéder à des inflexions de politiques économiques destinées à donner consistance au dialogue. En d'autres termes, le dialogue n'est pas une fin en soi. S'il permet d'améliorer la qualité des politiques publiques, sa pérennité dépend en retour des changements effectifs qu'il induit au niveau des politiques adoptées. Le gouvernement peut à cet égard avoir une action :

- ♦ *Au niveau procédural* : l'engagement des plus hautes autorités de l'État constitue un signe positif fort à destination du secteur privé. Il peut contribuer de manière décisive à réduire la distance entre élites économiques d'une part, et élites politiques et administratives d'autre part.

En Malaisie, au début des années 80, la mise en place du programme de développement *Look East*, qui allait donner une impulsion décisive à la transformation du pays en nouveau pays industrialisé, reposait sur le concept d'entreprise-nation (*Malaysia Inc.*), c'est-à-dire sur la volonté de créer une symbiose entre les secteurs privé et public. Dans ce contexte, la mise en place de mécanismes de consultation public-privé devint une priorité étayée par un engagement au plus haut niveau des responsables gouvernementaux malaisiens. Le Premier ministre Mahathir Mohamad prenait part aux réunions de consultation public-privé au niveau national (tel que le *Malaysian Business Council*), et ses ministres participaient en personne aux réunions organisées au niveau ministériel (Banque mondiale, 2001). Dès 1983, des programmes d'échanges professionnels et de rencontres informelles entre hauts fonctionnaires et responsables d'entreprises furent également organisés qui se fixèrent pour objectif de

réduire la distance idéologique et culturelle séparant les milieux d'affaires et l'administration. Inversement, au Ghana, l'hostilité non dissimulée du président Rawlings aux mécanismes de consultation mis en place sous l'égide de la Banque mondiale à la fin des années 80 et au début des années 90 a privé l'initiative de sa crédibilité (*ibidem*).

- .. *En matière de choix des politiques économiques* : le moyen le plus efficace pour l'État de convaincre le secteur privé de l'utilité du dialogue et de la sincérité du processus de consultation est encore de démontrer son efficacité par des décisions de politiques publiques concrètes, portant manifestement la marque des suggestions émanant des milieux d'affaires.

L'exemple du Botswana est à cet égard révélateur. En dépit des efforts déployés par la principale fédération professionnelle du pays (*Botswana Confederation of Commerce, Industry and Manpower*, BOCCIM) pour mettre en place un dialogue avec les pouvoirs publics (formalisée par l'organisation de conférences biennuelles public-privé à partir de 1988), les interactions entre gouvernement et entreprises sont demeurées limitées jusqu'au milieu des années 90 (Land, 2002). Ce n'est qu'à partir de cette période, lorsque le gouvernement a réellement considéré comme indispensable une coopération approfondie avec le secteur privé, que cette dernière prit son envol: au niveau procédural, cette nouvelle approche se concrétisa par la mise en place d'un mécanisme formel de consultation, le *High Level Consultative Council*. De manière sans doute plus significative, Land souligne que « le fait que la plupart des recommandations émises durant la *National Business Conference* ait fait l'objet d'un suivi et qu'elles aient été mises en œuvre indiquait que le secteur privé était désormais regardé comme un interlocuteur sérieux et légitime dans le processus de décisions politique. Les personnes interrogées ont indiqué que les engagements obtenus par le dialogue ont contribué à cimenter la relation entre l'État et le secteur privé et l'évolution vers un partenariat « intelligent ». (p. 11)

La détermination des pouvoirs publics à promouvoir un dialogue substantiel avec les milieux d'affaires, à mettre en place les dispositifs destinés à faciliter la communication entre les entreprises, le gouvernement et la bureaucratie, voire le remodelage du secteur privé constituent autant d'instruments susceptibles d'enclencher un cercle vertueux de consultation et d'amélioration des politiques. Il existe dans ce domaine une place pour le volontarisme des pouvoirs publics locaux. Dans le contexte des États les plus fragiles (corruption de la bureaucratie, État patrimonial, institutions faibles, etc.), l'expression de ce volontarisme demeure toutefois problématique. Quelle

action peuvent alors avoir les bailleurs étrangers dans l'accompagnement du processus de rapprochement public-privé et dans la mise en place des « bonnes incitations » au dialogue ?

Le rôle des bailleurs : catalyser, accompagner et crédibiliser le processus de dialogue

Si la volonté et la détermination des pouvoirs publics à s'engager dans un dialogue constructif avec le secteur privé fait défaut, si les structures bureaucratiques sont dysfonctionnelles et l'État de droit lacunaire, que peuvent faire les bailleurs ? Faut-il attendre et se résigner à une évolution *sui generis* des acteurs locaux qui permette d'instaurer les conditions d'un dialogue fructueux ? Faut-il tabler sur l'émergence progressive d'un secteur privé qui contraindrait de manière endogène l'État à dialoguer, à se réformer et à améliorer l'environnement des affaires ? Ce serait prendre le risque d'ignorer la lenteur d'un tel processus. L'émergence d'un l'État développementaliste et wébérien est susceptible de prendre plusieurs générations, et pourrait n'avoir jamais lieu tant que la légitimité politique des dirigeants repose fondamentalement sur une appropriation des ressources publiques et sur l'usage de l'institution bureaucratique à des fins privatives, clientélistes et patrimoniales⁸.

L'existence d'un contexte politique, économique et social défavorable au dialogue public-privé ne doit pourtant pas dissuader les bailleurs d'intervenir. Mais il leur faut agir avec pragmatisme en fonction des contraintes institutionnelles locales. S'ils peuvent agir en amont et sur le long terme en favorisant au niveau domestique le développement du secteur privé et la réforme de la bureaucratie, ils peuvent également avoir une action directe et immédiate sur la qualité des relations entre l'État et les milieux d'affaires en initiant le processus, en en identifiant les acteurs et en accompagnant dans le temps son déroulement.

Initier le processus et fournir les incitations idoines

Bräutigam (2000) souligne que « l'État et le secteur privé doivent avoir l'occasion de se côtoyer de manière répétée et de construire ainsi un climat de confiance réciproque ». C'est précisément ce processus dont les bailleurs multilatéraux et bilatéraux peuvent être les catalyseurs en fournissant aux acteurs du dialogue à venir les incitations idoines et en agissant:

- i) *Sur l'idéologie dominante au niveau local* : les réformes de stabilisation macro-économique et d'ajustement structurel dans les années 80 et 90 ont contribué à modifier le cadre idéologique des politiques économiques dans nombre de pays les moins avancés. En Afrique subsaharienne, la promotion du secteur privé, du marché, des stratégies de croissance par le développement des exportations, la libéralisation du commerce et des régimes monétaires ont accru « l'espace et la légitimité idéologique des associations professionnelles représentant le secteur privé » (Kraus, 2002, p. 428). Au-delà de la question complexe de la réussite économique de ces stratégies, Kraus souligne qu'« une idéologie du secteur privé à remplacé les conceptions étatiques et socialistes comme idéologie dominante parmi les hommes politiques et les intellectuels africains, dans une mesure bien plus grande encore que ce qui avait été imaginé en 1980 » (p. 428).
- ii) *Par un travail de pédagogie sur les avantages et les retombées potentielles d'un dialogue avec le secteur privé*. La mise en exergue des succès obtenus à travers des expériences passées et présentes de dialogue public-privé dans des pays pauvres, mais également émergents, est un moyen de démontrer, par exemple de bonnes pratiques, la faisabilité et la pertinence de la démarche. Cette approche implique cependant une réflexion en profondeur sur la possibilité de répliquer et de transposer les recettes qui ont assuré les succès obtenus.
- iii) *Sur le contenu même des politiques*. Certains bailleurs ont ainsi inclus la nécessité d'impliquer le secteur privé comme une condition de leur soutien financier et technique. La Banque mondiale a eu une influence déterminante dans la mise en place de mécanismes de consultation au Ghana, au tournant des années 1980–1990, alors que l'État était fondamentalement hostile aux milieux d'affaires. Et comme le soulignent Ayee *et al.* (1999), c'est sur l'insistance de la Banque et par le biais de ses conditionnalités financières que le gouvernement ghanéen a pris les mesures nécessaires pour améliorer ses relations avec le secteur privé. Les bailleurs peuvent également obtenir du gouvernement des mesures initiales qui signalent d'emblée et de manière forte au secteur privé sa volonté d'aboutir à un dialogue constructif.

Identifier les participants au dialogue

La mise en place d'un processus crédible de dialogue entre milieux d'affaires et l'État suppose également le choix d'interlocuteurs *légitimes, représentatifs, impliqués et convaincus* de l'intérêt de la démarche. À cet égard, les bailleurs peuvent avoir une contribution déterminante au lancement du dialogue en identifiant les interlocuteurs idoines tant du côté des associations professionnelles que du gouvernement et de l'administration. Ce type de soutien est spécifiquement important dans un contexte où la faiblesse du secteur privé et le caractère dysfonctionnel de la bureaucratie semblent condamner toute possibilité de mettre en place un dialogue public-privé fécond, transparent et équilibré. Or, précisément, une telle situation ne doit pas être vue comme insurmontable.

À défaut de pouvoir impliquer l'ensemble de la bureaucratie dans le processus de dialogue, les bailleurs peuvent être en mesure, par leur interaction régulière avec les autorités, d'identifier au sein des gouvernements des décideurs favorables aux réformes et au dialogue avec le secteur privé, des *"policy champions"* (USAID, 1994), ainsi que des « poches d'efficacité » (Evans, 1997) au sein de l'administration. En effet, les administrations sont rarement monolithiques. Même parmi les exemples de bureaucratie s'approchant le plus de l'idéal-type wébérien, aucune ne peut être considérée comme l'incarnant complètement (voir Okimoto, 1989, à propos du Japon). *A contrario*, dans des pays tels que la Thaïlande ou les pays d'Amérique latine, où la bureaucratie dans son ensemble est le lieu d'une importante activité clientéliste, des poches d'efficacité très proches de l'idéal-type wébérien de la bureaucratie peuvent avoir une influence forte sur la définition des politiques publiques et jouer un rôle moteur en termes de développement, de réforme et de croissance⁹. De même, des personnalités réformatrices, fortement influentes au sein d'un gouvernement, peuvent constituer un point d'ancrage pour un dialogue public-privé. Il s'agit ensuite de favoriser la rencontre entre ces dernières et les éléments les plus dynamiques du secteur privé pour engager un processus de changement.

Dollery et Wallis (1999, p. 97) soulignent également la nécessité de différencier au sein des administrations les « technocrates » définis par Williamson (1994, p. 1) comme ceux qui, au sein des agences de contrôle, « (...) plaident pour l'organisation et la gestion des ressources industrielles du pays par des techniciens pour le bien de la communauté dans son ensemble », et les « bureaucrates », souvent situés dans des ministères et départements consommateurs de ressources publiques, dont l'objectif est de maximiser le

budget dont ils disposent. Les services dans lesquels se situent ces « technocrates » constituent selon toute vraisemblance les poches d'efficacité qui peuvent être impliquées, à l'origine, dans un dialogue avec le secteur privé.

Enfin, le soutien apporté par les bailleurs au secteur privé, notamment en matière d'organisation et de développement des capacités d'analyse, est également essentiel, en particulier dans un contexte de fragmentation et de faiblesse du secteur privé local. Il peut prendre la forme d'un soutien (financier, analytique, technique) aux associations professionnelles destiné à accroître leur compréhension des problématiques en jeu, à leur donner les moyens d'analyser les politiques publiques et de développer des propositions alternatives. Ce soutien doit contribuer à en faire des interlocuteurs crédibles aux yeux des pouvoirs publics.

Accompagner et soutenir l'interaction entre les autorités et le secteur privé

Les bailleurs pourront enfin avoir une action de soutien, d'intermédiaire et de garant tout au long du processus de dialogue, en assurant ainsi le caractère durable et la crédibilité dans le temps. Les domaines d'intervention des bailleurs pourront en particulier être :

- ◆ *Le soutien matériel, analytique et procédural* au processus. En se fondant sur leur expérience du dialogue public-privé, et sur l'établissement des meilleures pratiques en la matière, les bailleurs sont en situation de conseiller les participants sur les aspects procéduraux et organisationnels d'un processus de consultation (fréquence, nombre de participants, définition de l'agenda, organisation des débats, publication des minutes). Ils pourront également fournir un appui matériel et analytique au secrétariat en charge d'assurer la coordination du processus de dialogue.
- ◆ *La réduction des « coûts de transaction »* : les bailleurs peuvent endosser le rôle de garant du processus de dialogue, en en garantissant la transparence et surtout le suivi. Le soutien au secrétariat en charge de la coordination du processus de consultation est à cet égard déterminant: « le secrétariat peut mettre à la disposition des participants une capacité objective d'analyse et de collecte de l'information (...). La capacité de collecter l'information permet de contrôler le respect par les participants au dialogue de leurs engagements. » (Banque mondiale, 2001, p. 5). Ce suivi et contrôle des engagements obtenus par le dialogue est essentiel à

la crédibilité du processus. L'existence d'un secrétariat indépendant tant sur le plan analytique que financier est donc essentielle et peut être garantie par les bailleurs.

Une approche pragmatique et prudente

L'action des bailleurs doit être toutefois conçue avec pragmatisme et modestie. S'il peut faire figure d'intermédiaire, de catalyseur et de garant du processus, le bailleur ne peut devenir le *deus ex-machina* du dialogue public-privé. Les écueils entre lesquels il doit en effet naviguer sont nombreux, et comprennent notamment :

- ◆ *L'absence d'appropriation* par les acteurs locaux du processus de dialogue. Lorsque les institutions financières internationales usent de la conditionnalité pour imposer au gouvernement une consultation du secteur privé, il n'est pas rare que celle-ci demeure une coquille vide (voir Soludo *et al.*, 2004, pour les cas de plusieurs pays d'Afrique). En matière de dialogue avec le secteur privé, les bailleurs ne peuvent guère exiger davantage qu'une obligation de moyens de la part des gouvernements. L'inertie et la résistance passive des acteurs publics, notamment au plus haut niveau, sont difficiles à surmonter. La pression des bailleurs s'avère alors souvent stérile comme l'illustre l'échec de la Table ronde du secteur privé (*Private Sector Roundtable*, PSR) au Ghana en 1993-1994, une initiative prématurée dans un contexte où le gouvernement n'était pas prêt à discuter avec les milieux d'affaires : Ayee *et al.* (1999) soulignent ainsi le rôle moteur de la Banque mondiale dans la mise en place de ce dialogue, confortant ainsi la perception par les milieux d'affaires que le gouvernement traînait des pieds et que sa participation n'avait pour but que de contenter son bailleur le plus important. Dans ces conditions, la confiance dans la volonté du gouvernement de mettre effectivement en œuvre les recommandations de la Table ronde est demeurée très limitée au sein du secteur privé .
- ◆ Dans un environnement politique, économique et social globalement défavorable à la mise en place d'un dialogue public-privé, l'identification de personnalités réformatrices influentes et de poches d'efficacité au sein de l'administration peut se révéler ardue. Lorsqu'elle est possible, il n'en demeure pas moins que les soutiens du processus de consultation dans l'administration demeurent restreints : la pérennité du processus de dialogue public-privé est alors fondée sur des individus et non sur des

institutions et à ce titre demeure précaire : USAID (1994) souligne que « les enjeux de politique publique sont tellement complexes qu'aucun individu n'a à lui seul la clé pour les résoudre ». D'où la nécessité d'élargir au maximum tant à l'extérieur qu'à l'intérieur de l'administration le soutien aux réformes.

- ◆ La faiblesse du secteur privé, sa fragmentation et son inorganisation, associées à une interpénétration de l'État patrimonial et de ce qui est qualifié, de manière souvent illusoire dans les pays pauvres, de société civile (milieux d'affaires compris) contribue à rendre difficile la définition de priorités : quelles associations professionnelles soutenir ? Quels sont leur degré d'autonomie par rapport à l'État et leur représentativité ? Comment s'assurer que ces associations professionnelles ne constituent pas des instruments supplémentaires de captation et de détournement de l'aide des bailleurs ?
- ◆ Enfin, toute action des bailleurs de fonds dans ce domaine présente d'importants risques de conflit d'intérêt, dans la mesure où ils sont parfois à la fois conseillers et représentants directs ou indirects d'intérêts commerciaux propres (Soludo *et al.*, 2004 ; Solignac Lecomte, 2003).

La prise en compte de ces difficultés doit guider la démarche des bailleurs et favoriser l'adoption d'une approche du dialogue public-privé à la fois pragmatique, modeste et dénuée de naïveté. Elle délimite en particulier le champ des actions envisageables pour favoriser des processus de dialogue et de consultation fécond et constructif entre l'État et les milieux d'affaires.

Notes

1. Or l'exploitation du pétrole est essentielle pour les économies locales. Dans le cas du Nigeria par exemple, les revenus pétroliers représentaient en 2004 approximativement 33 pour cent du PIB et 81 pour cent des recettes publiques [Banque africaine de développement et OCDE (2005)]. Dans ces conditions, les régimes d'exploitation pétrolière (fiscalité et accès à la ressource) tendent à être particulièrement favorables aux grandes compagnies dans les pays d'Afrique subsaharienne.
2. Copinschi et Favennec (2003) rappellent qu'au Nigeria, « Shell est une institution plus ancienne que l'État lui-même. Sa présence dans le pays remonte à 1937, lorsque la compagnie (en association avec BP) se voit attribuer le droit exclusif de prospection par l'administration coloniale. Si Shell n'est plus aujourd'hui en position hégémonique, elle contribue néanmoins encore pour 40 pour cent à la production nationale » (p. 143).
3. L'encadré 3.2 s'appuie largement sur Langhorst (2003).
4. Il existe néanmoins des cas d'associations professionnelles d'entrepreneurs dont la plupart seraient considérés dans la littérature économique comme appartenant au secteur « non-structuré », mais qui ont pignon sur rue, un site Internet et prennent parfois des positions publiques sur les choix de politiques économiques du gouvernement de leur pays. L'Union nationale des commerçants et industriels du Sénégal (Unacois) en est un exemple.
5. Les clivages raciaux peuvent également contribuer à diviser les milieux d'affaires. Au Zimbabwe par exemple, les associations professionnelles blanches et noires ne parvinrent pas à présenter un front uni face à la dérive autocratique et populiste du gouvernement Mugabe à la fin des années 90 : « [...] Les dissensions au sein des milieux d'affaires – qu'il s'agisse notamment de clivages sectoriels ou raciaux – furent habilement exploitées par l'État zimbabwéen, créant ainsi un cercle vicieux de conflit » (Bräutigam *et al.*, 2002, p. 537). Les clivages raciaux ne constituent toutefois pas un obstacle systématique à la mise en place d'un dialogue public-privé fructueux, comme en témoigne l'exemple de Maurice. (*ibidem*, p. 540)
6. Cf. Flamm (1987 et 1988).

7. Dans le cas de la Corée du Sud, le financement de l'économie était assuré par un système bancaire entièrement contrôlé par l'État, donnant à ce dernier un fort pouvoir de contrôle sur les *chaebols* (Woo-Cummings, 1999).
8. Il faut sans doute se garder d'avoir, en la matière, une vision téléologique de l'évolution de l'État en Afrique et écarter la notion de développement politique : l'absence d'un État « wéberien » ne relève pas nécessairement d'un déficit de maturité politique et institutionnel qui devrait inéluctablement se résorber pour laisser émerger un État africain conforme au modèle occidental. Certains africanistes soutiennent que la logique non-wéberienne de l'État en Afrique a en effet sa propre rationalité (voir notamment Chabal et Daloz, 1999).
9. Voir Doner et Ramsay (1997) pour une analyse du caractère relativement hétérogène (en termes de compétence, d'intégrité et de cohésion) de l'administration thaïlandaise.

Chapitre 4

Conclusion

À la lumière de l'analyse qui précède, on comprend combien la mise en place d'un dialogue public-privé susceptible d'aboutir à une amélioration de la conception comme de la mise en œuvre des politiques publiques, et par ce biais de favoriser la croissance économique et la réduction de la pauvreté, est loin d'aller de soi.

Il faut cependant rappeler que le simple fait de parler de dialogue public-privé représente une évolution importante : l'interaction entre l'État et le secteur privé a été largement abordée par les sciences économiques et politiques à travers le prisme de l'analyse de la recherche de rente (*rent-seeking*), de la collusion et de la corruption. Dans ces conditions, l'interaction État-secteur privé était considérée avec suspicion et en termes pratiques, cette vision a longtemps plaidé en faveur à la fois d'une réduction drastique du rôle de l'État dans l'économie et, concomitamment, d'une insularisation de la bureaucratie vis-à-vis de la société au sens large, et en particulier à l'égard des milieux d'affaires.

L'analyse, au début des années 90, des conditions et facteurs de succès de certaines économies du Sud-Est asiatique a contribué à remettre en cause ce type d'analyse, qu'il s'agisse du rôle de l'État dans l'économie, comme du rôle des interactions, en l'espèce des plus fécondes sur le plan économique, entre les élites politiques, la bureaucratie, et le secteur privé.

L'influence de plus en plus grande d'acteurs issus de la société civile non seulement dans les pays industrialisés, mais également dans certains pays émergents et les moins avancés, n'a fait que conforter cette évolution : qu'on défende une conception restrictive ou extensive de son rôle, il est de plus en plus clair que l'État, qu'il s'agisse de la bureaucratie ou du personnel politique au pouvoir, ne peut élaborer ses politiques publiques en étant coupé de ses

administrés et des acteurs sociétaux, à commencer, lorsqu'on aborde le champ des politiques économiques, par les milieux d'affaires. L'enjeu est autant politique, celui de la légitimité des politiques publiques, qu'économique et social, la légitimité d'une politique publique conditionnant à bien des égards son efficacité sur le plan socio-économique. Comment un État, fût-il démocratique, peut-il prétendre imposer des politiques publiques à une société ? Cette dernière est loin de se résumer à un agrégat d'individus-citoyens (et parfois électeurs) isolés les uns des autres dans un face à face avec l'État : elle est traversée d'allégeances multiples dont même un système de démocratie représentative ne saurait saisir la complexité. Ce contexte, pas tout à fait nouveau mais qui a pris un relief particulier au cours de la dernière décennie, plaide pour une approche consultative de l'élaboration des politiques publiques, en particulier des stratégies économiques... avec à la clé une association des milieux d'affaires à leur conception comme à leur mise en œuvre.

Cette vision du dialogue public-privé s'est peu à peu imposée dans les pays industrialisés. Rares sont aujourd'hui les forces politiques dans les pays de l'OCDE qui défendent une approche autoritaire et hiérarchique du processus de décision politique. L'heure est à la consultation (bien que l'affichage politique en ce domaine l'emporte encore souvent sur la sincérité du dispositif), de préférence en amont du processus d'élaboration des politiques, des opinions, des partenaires sociaux, des acteurs économiques et plus largement des citoyens partenaires (OCDE, 2002). De manière intéressante, l'émergence de ce consensus dans les pays de l'OCDE, associée aux enseignements des « miracles asiatiques », a amené la communauté des bailleurs bilatéraux et multilatéraux à mettre en avant la nécessité de promouvoir le dialogue public-privé dans les pays émergents et les moins avancés afin d'améliorer les politiques publiques, en particulier celles destinées à favoriser l'émergence d'un secteur privé dynamique (comme par exemple l'amélioration de l'environnement des affaires).

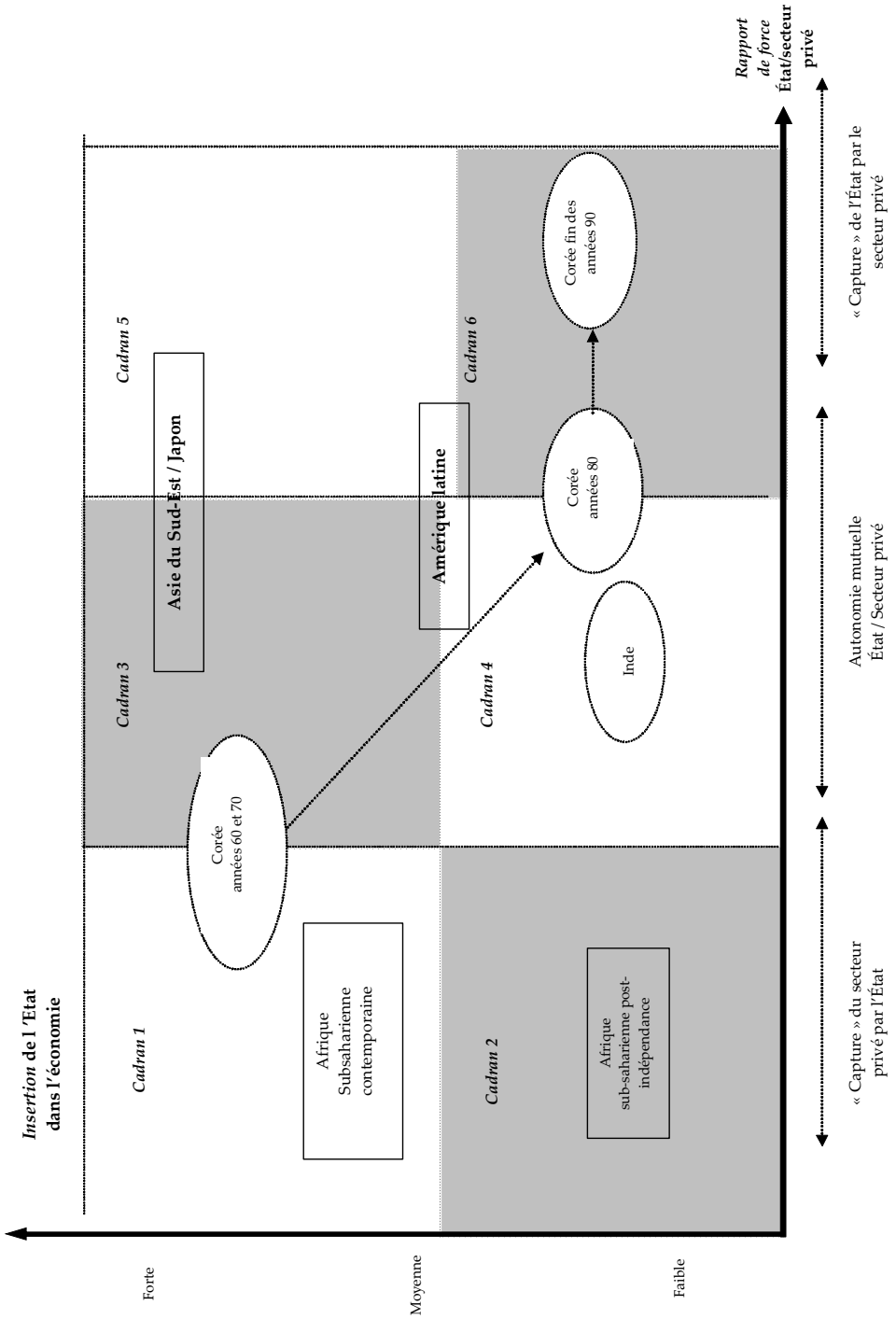
Faut-il dès lors voir dans le dialogue public-privé une nouvelle recette miracle au service du développement des pays les moins avancés ? Cette étude montre à quel point une telle ambition serait excessive. En réalité, la littérature portant sur l'analyse des activités de recherche de rente reste à bien des égards pertinente dans le cadre des systèmes politiques et des économies de nombreux pays en développement. L'État y est généralement à la fois faible et hypertrophié, le secteur privé atomisé, largement inorganisé, ou alors seuls de puissants lobbys émergent qui exercent sur l'État une forte pression et parviennent à lui soustraire des positions de rente. Dans un contexte de culture récente, sinon inexistante, de l'État de droit et de séparation et de contrôle des

pouvoirs souvent formels, ces caractéristiques aboutissent à faire de l'interaction État-secteur privé un processus de collusion et de prédation réciproque. Cette interaction, qui peut formellement prendre la forme d'un dialogue, a toutes les chances d'être ni plus ni moins qu'un paravent d'activités de recherche de rentes, aux antipodes de ce qui pouvait être attendu d'un dialogue public-privé fécond, à savoir la production de biens publics tels que des politiques économiques permettant l'accroissement de la richesse nationale.

Cette étude souligne combien la qualité du dialogue dépend des structures des institutions qui y prennent part, qu'il s'agisse de l'État ou du secteur privé. Réunir les conditions d'un dialogue public-privé fructueux est donc chose éminemment complexe. Le diagramme 4.1 résume la difficulté d'obtenir ce délicat équilibre entre, d'une part, une intégrité préservée des acteurs, c'est-à-dire la préservation par l'État comme par le secteur privé de leur autonomie réciproque (axe horizontal) ; et d'autre part, un niveau suffisant d'interaction constitutif d'un vrai dialogue et qui reflète la capacité, du secteur privé, à obtenir un accès à la bureaucratie, et/ou celle du gouvernement et de l'État à s'insérer dans le tissu économique national et à y développer ses réseaux (axe vertical). Cet équilibre, représenté par le cadran 3, correspond précisément à cette combinaison, à première vue paradoxale, d'insertion et d'autonomie [*embedded autonomy*, Evans (1997)]. De manière complémentaire, le diagramme 4.1 résume l'ensemble des interactions envisageables, au niveau national entre le secteur privé local et les autorités :

- *Le cadran 1* représente une situation dans laquelle le secteur privé, en général faible, est l'objet d'une capture par l'État (corruption, pots de vin et commissions occultes, etc.) alors que dans le même temps la distinction public-privé est ténue : l'État est fortement inséré dans le tissu économique national essentiellement dans la mesure où hommes politiques et bureaucrates utilisent l'appareil d'État et les privilèges qu'il procure afin d'investir la sphère économique et de devenir des entrepreneurs. De fait, donc, il existe une forte perméabilité des sphères publique et privée et, en ce sens, une forte insertion de l'État dans le tissu économique national. Cette situation décrit assez bien la nature des liens entre l'appareil d'État et le secteur privé dans bon nombre de pays d'Afrique subsaharienne.
- *Le cadran 2* décrit une situation également caractérisée par un harcèlement du secteur privé par le secteur public, mais marquée de surcroît par une dichotomie assez profonde entre les deux sphères. Cela représente assez bien la situation de nombreux pays d'Afrique subsaharienne après les

Diagramme 4.1. Représentation de l'interaction entre l'État et le secteur privé : insertion de l'État dans l'économie nationale et autonomie mutuelle des acteurs



indépendances, situation caractérisée à la fois par des niveaux élevés de corruption de la bureaucratie locale et des gouvernements et, dans le même temps, par une hostilité (déjà évoquée dans le cas du Ghana) à l'égard de l'initiative privée, non dénuée de fondements idéologiques.

- ◆ *Le cadran 4* correspond à une configuration dans laquelle l'intégrité et l'autonomie des acteurs privé et public sont préservées mais dans laquelle les interactions entre ces derniers sont limitées par un cloisonnement entre élites bureaucratiques et politiques d'une part, et économiques d'autre part. Dans une certaine mesure, le cas déjà évoqué de l'Inde correspond historiquement à cette situation.
- ◆ *Le cadran 5* décrit une situation dans laquelle l'État est fortement inséré dans le tissu économique local, dialogue avec les acteurs de l'économie dont il conserve une capacité d'orientation, mais dans laquelle des relations incestueuses marquées par le clientélisme, le favoritisme et la corruption se sont peu à peu développées entre un secteur privé puissant, en particulier les grands groupes nationaux, et la bureaucratie et les élites politiques. Cette situation peut dans une certaine mesure caractériser l'évolution de l'interaction entre la bureaucratie et les grands groupes au Japon, évolution mise à jour par la crise économique des années 90.
- ◆ *Le cadran 6* reflète une interaction privé – public caractérisée par une incapacité de l'État à orienter l'économie, à établir de sa propre initiative un dialogue avec le secteur privé local et à orienter les choix de ce dernier. Dans le même temps, la bureaucratie et les élites politiques locales sont vulnérables aux sollicitations du secteur privé (corruption et favoritisme, poids des lobbys privés dans le processus de décision politique, etc.).

La position de l'Amérique latine à la limite des cadrans 3, 4, 5 et 6 correspond à une situation marquée par d'importants niveaux de corruption de l'appareil étatique par de puissants groupes industriels (Brésil, Argentine par exemple) mais également par l'existence de dialogues public-privé couronnés de succès (Chili, Mexique) caractérisés par une autonomie mutuelle des acteurs ; elle reflète également un degré d'interaction variable entre secteur privé et public suivant les secteurs, les enjeux et les pays. La trajectoire de la Corée du Sud des années 60 aux années 90 est révélatrice du caractère instable de l'interaction public-privé : si initialement l'État coréen avait la haute main sur ce dialogue, dans une situation quasi-assimilable à une capture du secteur privé par l'État (voir cadrans 1 et 3 sur le diagramme 4.1), les liens incestueux entre l'appareil d'État et le secteur privé se sont progressivement développés tandis que le rapport de force se retournait parallèlement en faveur des puissants *chaebols* :

alors que l'administration coréenne perdait en prestige, en capacité d'orientation de l'économie et en insertion dans le tissu économique local, les *chaebols* exerçaient une influence de plus en plus forte sur l'appareil d'État, une influence à bien des égards proche d'une prise de contrôle pure et simple de l'administration et du personnel politique (cadran 6).

La possibilité d'une dérive de l'interaction public-privé vers des relations de collusion souligne la nécessité, déjà mentionnée, de l'ouvrir à d'autres acteurs de la société civile (à commencer par les syndicats de salariés) et de mettre en œuvre ce dialogue dans un contexte institutionnel ouvert, autrement dit dans un contexte démocratique de renouvellement des équipes en place, d'équilibre des pouvoirs constitués et de liberté de la presse.

Ce constat d'une inadéquation, dans la plupart des pays les moins avancés, entre le contexte institutionnel et économique local et les conditions optimales d'un dialogue public-privé fécond ne doit cependant pas aboutir au scepticisme à l'égard de cet instrument d'élaboration des politiques publiques, mais plutôt à une approche informée, volontaire et modeste tout à la fois de son utilisation. Autrement dit, il ne suffit pas de réunir gouvernement, hauts-fonctionnaires et associations professionnelles autour d'une table pour qu'un climat de confiance s'instaure et que des orientations de politique économique soient conjointement élaborées. Il importe que les acteurs, notamment les bailleurs qui apportent leur soutien à ce type d'initiative, conservent à l'esprit le jeu des contraintes dans lequel ce dialogue est susceptible de se déployer :

- ◆ Il est indispensable d'analyser au préalable la dimension institutionnelle et économique du dialogue, c'est-à-dire son économie politique, pour déterminer si un dialogue est envisageable et opportun : engager un dialogue de manière prématurée (voir par exemple le cas de la Table ronde du secteur privé au Ghana en 1993-1994, p. 52) peut non seulement être stérile à court terme mais avoir pour conséquence de renforcer la méfiance entre acteurs de manière durable. L'approche des bailleurs doit donc être prudente et pragmatique, il ne saurait être question de se substituer aux acteurs locaux du dialogue, mais il s'agit de se présenter en intermédiaire et en médiateur (*honest broker*).
- ◆ Cet apport, modeste en apparence, peut pourtant s'avérer décisif. La dimension procédurale et organisationnelle du processus de dialogue peut en effet s'avérer déterminante : cette étude souligne que le dialogue est une transaction complexe qui implique des asymétries d'information et des coûts de transaction. Autrement dit, les problèmes de méfiance

réci-proque, alimentés par l'impossibilité d'assurer le respect des engagements du partenaire, voire la simple vérification de ces derniers, peut aboutir à un équilibre non-coopératif, c'est-à-dire à un cercle vicieux d'incompréhension, de méfiance et de décisions hostiles et mutuellement désavantageuses. Briser ce cercle vicieux de méfiance, engager une dynamique de dialogue qui permette d'aboutir à un équilibre coopératif entre l'État et le secteur privé peut dès lors nécessiter des ressources externes, l'intervention d'une tierce partie.

Les bailleurs peuvent jouer ce rôle, c'est-à-dire être le médiateur, celui qui informe le processus sur le plan analytique, partage sa connaissance des bonnes pratiques sur le plan procédural, et s'impose comme le garant des engagements et de la sincérité des acteurs.

Quel que soit le rôle du bailleur cependant, son action doit être placée sous le signe de la modestie. Certaines des contraintes qui déterminent l'interaction entre l'État et le secteur privé, à commencer par le caractère parfois dysfonctionnel des bureaucraties locales ou encore l'absence d'un secteur privé organisé, sont à la fois difficiles à contourner et impossibles à réformer à court terme : elles appartiennent à cette catégorie de caractéristiques institutionnelles qui ne peuvent évoluer que sur plusieurs générations [Jütting (2003), p. 12]. Comprendre cela permet de dessiner, de manière réaliste et pragmatique, les contours de ce que l'on peut attendre d'un dialogue entre l'État et le secteur privé.

Bibliographie

- ALESINA, A. ET A. DRAZEN (1991), "Why are Stabilizations Delayed?", *American Economic Review*, 81, 1170-1181.
- ATALLAH, S. (2000), "Lebanon Case Study No. 5 Business Associations and the State: Achievements and Constraints", Lebanese Center for Policy Studies (élaboré dans le cadre du projet: Civil Society and Governance: Moving Forward). Article non publié.
- AYEE, J., M. LOFCHIE ET C. WIELAND (1999), "Government-Business Relations in Ghana: Experience with Consultative Mechanisms", *PSD Occasional Paper* No. 36, octobre, Banque mondiale.
- AZAM, J.P. (1994), "The Uncertain Distributional Impact of Structural Adjustment in Sub-Saharan Africa" in VAN DER HOEVEN R. ET F. VAN DER KRAAIJ (dir. pub.) *Structural Adjustment and Beyond in Sub-Saharan Africa*, James Currey, Londres, pp. 100-113.
- BADIE, B. (1992), *L'État importé. Essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique*, Fayard, Paris.
- BAGHWATI, J. (1982), "Directly Unproductive, Profit-Seeking (DUP) Activities", *The Journal of Political Economy*, Vol. 90, No. 5, 988-1002
- BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT et OCDE (2005), *Perspectives économiques en Afrique 2004/2005*, Paris.
- BANQUE MONDIALE (1993), *The East Asian Miracle*, Oxford University Press, New York.
- BANQUE MONDIALE (1997), *Rapport sur le développement dans le monde*, Oxford University Press, New York.
- BANQUE MONDIALE (2001), PSAS Clinic Backgrounder, "Using Business-Government Consultation to Promote Market-Oriented Reforms: When and How".
- BARZELAY, M. (2001), *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, University of California Press, Berkeley.
- BATES, R. ET A. KRUEGER (dir. pub.) (1993), *Political and Economic Interactions in Policy Reforms*, Basil Blackwell, Oxford.

- BAYART, J.-F. (1989), *L'État en Afrique. La politique du ventre*, Fayard, Paris.
- BAYART, J.-F., S. ELLIS ET B. HIBOU (1997), *La criminalisation de l'État en Afrique*, Éditions Complexe, Bruxelles.
- BERMAN, B. ET C. LEYS (1994), *African Capitalists in African Development*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, CO.
- BERTHÉLEMY, J.-C., C. KAUFFMANN, M.-A. VALFORT ET L. WEGNER (2004), *Privatisation en Afrique: un état des lieux*, Études du Centre de Développement de l'OCDE, Paris.
- BORNER, S., F. BODMER ET M. KOBLER (2004), *L'efficience institutionnelle et ses déterminants: le rôle des facteurs politiques dans la croissance économique*, Études du Centre de Développement de l'OCDE, Paris.
- BORNER, S., A. BRUNETTI ET B. WEDER (1995), *Political Credibility and Economic Development*, St. Martin's Press, Londres.
- BOULDING, K.E. (1978), *Ecodynamics*, Sage, New York.
- BRÄUTIGAM, D. (2000), "Interest Groups, Economic Policy, and Growth in Sub-Saharan Africa", BHM International, Inc., USAID/AFR/SD, EAGER/African Economic Policy Discussion Paper No. 40, Washington, D.C., juillet.
- BRÄUTIGAM, D., L. RAKNER ET S. TAYLOR (2002), "Business associations and growth coalitions in Sub-Saharan Africa", *Journal of Modern African Studies* Vol. 40. No. 4, pp. 519-546.
- BRUNETTI, A. ET B. WEDER (2003), "A Free Press is Bad News for Corruption", *Journal of Public Economics*, Volume 87, Issues 7-8, août, pp. 1801-1824
- BURKI, S.J. ET G.E. PERRY (1998), *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, World Bank Latin America and Caribbean Studies, Viewpoints, Washington, D.C.
- CANTWELL, J. (1991), "Foreign Multinationals and Industrial Development in Africa", in P.J. BUCKLEY ET J. CLEGG (dir. pub.), *Multinational Enterprises in Less Developed Countries*, Macmillan, Londres, pp. 183-224.
- CHABAL, P. (1996), "The African crisis: context and interpretation", in R. WERNER ET T. RANGER (dir. pub.), *Postcolonial Identities in Africa*, Zed Press, Londres.
- CHABAL, P. ET J-P. DALOZ (1999), *Africa Works, Disorder as Political Instrument*, Indiana University Press, Bloomington.
- CHANG, H.J. (1994), *The Political Economy of Industry Policy*, Macmillan, Londres.
- CHARMES, J. (2000), "The Contribution of Informal Sector to GDP in Developing Countries. Assessment, Estimates, Methods, Orientations for the Future", University of Versailles, Saint Quentin en Yvelines. <http://www.wiego.org/papers/charmes7.doc>
- CLAGUE, C. (1997), *Institutions and economic development: growth and governance in less-developed and post-socialist countries*, Johns Hopkins Studies in Development, Baltimore, Md., Johns Hopkins Press, Londres.

- CLAGUE C., P. KEEFER, S. KNACK ET M. OLSON (1997), "Property and Contract Rights in Autocracies and Democracies", *American Journal of Political Science*.
- COASE, R. (1960), "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*, October, p. 15.
- COASE, R. (1964), "The Regulated Industries: Discussion", *American Economic Review*, Vol. 62(4), pp. 777-95.
- CONAGHAN, C. (1992), "Capitalists, Technocrats and Politicians: Economic Policy-Making and Democracy in the Central Andes", in S. MAINWARING, G. O'DONNELL ET S. VALENZUELA (dir. pub.), *Issues in Democratic Consolidation*, University of Notre Dame Press, Notre Dame.
- COPINSCHI, P. ET J.-P. FAVENNEC (2003), « Les nouveaux enjeux pétroliers en Afrique », *Politique africaine* n°89, mars.
- CUKIERMAN, A. (1994), "Central Bank Independence and Monetary Control", *The Economic Journal*, Vol. 104, No. 427, November, pp. 1437-1448.
- DEMSETZ, H. (1969), "Information and Efficiency: Another Viewpoint", *Journal of Law and Economics*, Vol. 82(4), pp. 713-19.
- DEVARAJAN, S., D. DOLLAR ET T. HOLMGREN (2001), *Aid and Reform in Africa : lessons from ten case studies*, Banque mondiale, Washington, D.C.
- DOLLERY B. ET J. WALLIS (1999), *Market Failure, Government Failure, Leadership and Public Policy*, St. Martin's Press, New York.
- DONER, R.F. ET A. RAMSAY (1997), "Competitive Clientelism and Economic Governance: The Case of Thailand", in S. MAXFIELD ET B.R. SCHNEIDER (dir. pub.), *Business and the State in Developing Countries*, Cornell University Press, Londres.
- DONER, R.F. ET B. SCHNEIDER (2000), "The New Institutional Economics, Business Associations and Development", *Discussion Paper*, International Institute for Labour Studies, ILO, Genève, 110/2000.
- DONER R.F., F. RECANATINI ET B.R. SCHNEIDER (2001), "Business Associations and Development: Institutionnal Conditions for Effective Contributions", Pilot Study Proposal submitted to the World Bank.
- DOWNES, A. (1957), *An economic theory of democracy*, Harper Collins, New York
- DRAZEN, A. (2000), "The Political Business Cycle After 25 Years", *NBER/Macroeconomics Annual*, 1 juillet, vol. 15, no. 1, pp. 75-117(43), MIT Press.
- EIFERT B., A. GELB ET N.B. TALLROTH (2003), "Gérer la manne pétrolière", Volume 40, Numéro 1, *Finances et Développement*, FMI, mars.
- EVANS, P. (1995), *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton University Press, Princeton.

- EVANS, P. (1997), "State Structures, Government-Business Relations, and Economic Transformation", in S. MAXFIELD ET B.R. SCHNEIDER (dir. pub.), *Business and the State in Developing Countries*, Cornell University Press, Londres.
- EVANS, P. ET J.E. RAUCH (1999), "A Cross-National Analysis of the Effects of « Weberian » State Structures on Economic Growth", *American Sociological Review*, octobre, 64, 5; ABI/INFORM Global p. 748.
- FERNANDEZ R. ET D. RODRIK (1991), "Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty", *The American Economic Review*, Vol. 81, No. 5. (December) pp. 1146-1155.
- FIELDS, K. (1997), "Strong States and Business Organization in Korea and Taiwan", in S. MAXFIELD ET B.R. SCHNEIDER (dir. pub.), *Business and the State in Developing Countries*, Cornell University Press, Londres.
- FLAMM, K. (1987), *Targeting the Computer*, Brookings Institutions, Washington, D.C.
- FLAMM, K. (1988), *Creating the Computer*, Brookings Institutions, Washington, D.C.
- GEDDES, B. (1990), "Building State Autonomy in Brazil, 1930-1964", *Comparative Politics* 22, n°2, pp. 217-36.
- GIBBON, P. ET L. SCHULPEN (2002), "Private Sector Development. Policies, Practices and Problems", *World Development*, Vol. 30 (1), pp. 1-15.
- HADJIMICHAEL, B. ET M.U. KLEIN (2003), *The Private Sector in Development. Entrepreneurship, Regulation, and Competitive Disciplines*, Banque mondiale, Washington, D.C.
- HAGGARD, S. ET S. WEBB (dir. pub.) (1994) *Voting for Reform: Democracy, Political Liberalization, and Economic Adjustment*, Oxford University Press for the World Bank, New York.
- HAGGARD, S., J-D LAFAY ET C. MORRISSON (1995), *La faisabilité politique de l'ajustement dans les pays en voie de développement*, Études du Centre de développement de l'OCDE, Paris.
- HAGGARD, S. (1997), "Democratic institutions, Economic Policy, and development", in C. CLAGUE (1997), *Institutions and economic development : growth and governance in less-developed and post-socialist countries*, Johns Hopkins Studies in Development, Baltimore, Md.; Johns Hopkins Press, Londres.
- HAGOPIAN, F. (1994), "Traditional Politics against State Transformation in Brazil", in J. MIDGAL, A. KOHLI ET V. SHUE, *State Power and Social Forces: Domination and Transformation*, Cambridge University Press, New York.
- HERZBERG, B. ET A. WRIGHT (2005), "Competitiveness Partnerships: Building and Maintaining Public-Private Dialogue to Improve the Investment Climate. A resource drawn from 40 countries experiences", Banque mondiale, IFC, Washington, D.C.
- HIMBARA, D. (1994), *Kenyan Capitalists, the State and Development*, Lynne Rienner, Boulder, CO. and Londres.
- HIRSCHMAN, A.O. (1978), "Exit, Voice, and the State", *World Politics* 31 (October), 90-107

- HOOD, C.C. (1994), "Emerging issues in Public Administration", *Public Administration*, Vol. 73(2), pp. 165-83.
- HUFF, G., G. DEWIT ET C. OUGHTON (2001), "Credibility and Reputation Building in the Developmental State: A Model with East Asian Applications", *World Development* 29, 4, pp. 711-24.
- IFC (1999), *Building the Private Sector in Africa*, Société financière internationale, Washington, D.C. www.ifc.org/publications/pubs/afripaper/english/english.html
- JÜTTING, J. (2003), "Institutions and Development: A Critical Review", *Working Paper* No. 210, Centre de développement de l'OCDE, Paris.
- KAHLER, M. (1990), "Orthodoxy and Its Alternatives: Explaining Approaches to Stabilization and Adjustment", pp. 33-62 in JOAN M. NELSON (dir. pub.), *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World*, Princeton University Press, Princeton, N.J.
- KELSEY, J. (1995), *The New Zealand Experiment: A World Model for Structural Adjustment*, Auckland University Press, Auckland.
- KRAUS, J. (2002), "Capital, power and business associations in the African political economy: a tale of two countries, Ghana and Nigeria", *The Journal of Modern African Studies* vol. 40, no. 3:395-436.
- KRUEGER, A.O. (1974), "The Political Economy of the Rent-Seeking Society", *American Economic Review* 64 (June), 291-303.
- LAND, A. (2002), "Structured public-private sector dialogue: the experience from Botswana", *ECDPM Discussion Paper*, 37, Maastricht.
- LANGHORST, C. (2003), "Private Sector Development in Sub-Saharan Africa – What Really Matters?", Background paper for the project on Public Private Dialogue, OECD Development Centre, Paris, October (non publié).
- LEFF, N.H. (1978), "Industrial Organization and Entrepreneurship in the Developing Countries", *Economic Development and Cultural Change* 26 (July), 661-75.
- LEYS, C. (1994), "African capitalists and development: theoretical questions", in BERMAN ET LEYS (dir. pub.), *African Capitalists in African Development*.
- LINDBLOM, C. (1984), "The Market as Prison", in *The Political Economy* (dir. pub.) T. FERGUSON ET J. ROGERS. M.E. Sharpe, Armonk, N.Y.
- LUBECK P.M. ET M. WATTS (1994), "An alliance of oil and maize? The response of indigenous and state capital to structural adjustment in Nigeria", in *African Capitalists in African Development* B. BERMAN ET C. LEYS (dir. pub.), pp. 214-35. Lynne Rienner, Boulder, CO.
- MACINTYRE, A. (1994), *Business and Government in Industrializing Asia*, Cornell University Press, Ithaca, NY.

- McCORMICK, D. ET P.O. PEDERSEN (1999), "African Business Systems in a Globalizing World", *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 37(1), pp. 109-135.
- MASON, E. S., M.J. KIM, D.H. PERKINS, K.S. KIM ET D.C. COLE (1980), *The Economic and Social Modernization of the Republic of Korea*, Harvard University Press, Cambridge.
- MAXFIELD, S. ET B.R. SCHNEIDER (1997), *Business and the State in Developing Countries*, Cornell University Press, Londres.
- MÉDARD, J.-F. (1991), *États d'Afrique. Formations, mécanismes, crises*, Karthala, Paris
- MEISEL, N. (2004), *Culture de gouvernance et développement: Un autre regard sur la gouvernance d'entreprise*, Études du Centre de développement de l'OCDE, Paris.
- MOORE, M. ET L. HAMALAI (1993), "Economic liberalization, political pluralism and business associations in developing countries", *World Development*, 21 (12), pp. 1895-1912
- NISKANEN, W.A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine-Atherton, Chicago
- NORTH, D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.
- NOZICK, R. (1974), *Anarchy, Utopia and State*, Basil Blackwell, Oxford.
- OCDE (2002), *Des citoyens partenaires : information, consultation et participation à la formulation des politiques publiques*, Paris, OCDE.
- OCDE (2005), *Constructing Inclusive Public-Private Dialogue*, Hot Topic paper prepared by the Task Team on Private Sector Development, DAC Network on Poverty Reduction, 4 octobre.
- OGBU O. ET C. SOLUDO (2004), "The politics of trade policy in Africa" in C. SOLUDO, O. OGBU ET H.J. CHANG (dir. pub.) (2004), *The Politics of Trade and Industrial Policy in Africa: Forced Consensus?* Africa World Press and IDRC.
- OKIMOTO, D. (1989), *Between MITI and the Market: Japanese Industrial Policy for High Technology*, Stanford University Press, Stanford.
- OLSON, M. (1965), *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press.
- OLSON, M. (1982), *The Rise and Decline of Nations*, Yale University Press, New Haven.
- PHILLIPS, S. ET M. ORSINI (2002), "Mapping the Links: Citizen Involvement in Policy Processes", *CPRN Discussion Paper No. F/21*, Canadian Policy Research Networks, Ottawa.
- PNUD (1997), *Corruption and Good Governance, Discussion Paper 3*, New York.
- PRZWORSKI, A. (1985), *Capitalism and Social Democracy*, Cambridge University Press, New York.

- RODRIK, D. (1989), "Promises, Promises: Credible Policy Reform via Signalling", *The Economic Journal*, Vol. 99, No. 397. (septembre), pp. 756-772.
- RODRIK, D. (1995), "The Political Economy of Trade Policy," in G. GROSSMAN ET K. ROGOFF (dir. pub.), *Handbook of International Economics*, vol. 3, North-Holland, Amsterdam.
- SCHNEIDER, B.R. (1997), "Big Business and the Politics of Economic Reform : Confidence and Concertation in Brazil and Mexico", in S. MAXFIELD ET B.R. SCHNEIDER (dir. pub.), *Business and the State in Developing Countries*, Cornell University Press, Londres.
- SCHNEIDER, B.R. (2004), *Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge.
- SCHNEIDER, B.R. (2005), "Business Politics and Policy Making in Contemporary Latin America", non-publié, disponible à : <http://www.oecd.org/dataoecd/13/0/35496225.pdf>
- SILVA, E. (1997), "Business Elites, the State, and Economic Change in Chile", in S. MAXFIELD ET B.R. SCHNEIDER (dir. pub.), *Business and the State in Developing Countries*, Cornell University Press, Londres.
- SOLIGNAC LECOMTE, H.B. (2003), "Building Capacity to Trade: What Are the Priorities?", *Working Paper* No. 223, Centre de développement de l'OCDE, Paris.
- SOLUDO, C., O. OGBU ET H.J. CHANG (dir. pub.) (2004), *The Politics of Trade and Industrial Policy in Africa: Forced Consensus?* Africa World Press et IDRC.
- TAIRA, K. ET T. WADA (1987), "Business-Government Relations in Modern Japan", in M. MIZRUCHI ET M. SCHWARTZ, *Intercorporate Relations*, Cambridge University Press, Cambridge.
- TOLLISON, R. ET R. CONGLETON (1995), *The Economic Analysis of Rent Seeking*, Elgar, Aldershot, Royaume-Uni.
- TULLOCK, G (1967), "The Welfare Costs of Tariffs, Monopoly, and Theft", *Western Economic Journal*, Vol. 5(2), pp.224-32.
- USAID (1994), *Voice and Engagement in National Policy, Participation in Policy Reform*, Malawi Participation Forum 3: avril 21.
- VAN RICKEGHEM, C. ET B. WEDER (1997), "Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption?", *Working Paper*, International Monetary Fund, Washington, D.C.
- WEBER, M. (1919), *Le savant et le politique*, Plon, Paris, 1959.
- WEBER, M. (1947) *The Theory of Social and Economic Organization*, tr. Henderson and Parsons, New York.
- WILLIAMSON, J. (1994) (dir. pub.), *The Political Economy of Policy Reform*, Institute for International Economics, Washington, D.C.

- WILLIAMSON, O.E. (1979), "Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations", *Journal of Law and Economics*, Vol. 22, octobre, pp. 233-61.
- WILLIAMSON, O.E. (1985), *The Economic Institutions of Capitalism*, Free Press, New York
- WILLIAMSON, O.E. (2000), "The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead", *The Journal of Economic Literature*, Vol. 38, No. 3, pp. 595-613.
- WOO-CUMMINGS, M. (1999), "Korea: Democracy and Reforming the Corporate Sector", No. 1.
- YEATMAN, A. (1997), "The Reform of Public management: An Overview", in M. CONSIDINE ET M. PAINTER (dir. pub.), *Managerialism: The Great Debate*, Melbourne University Press, Melbourne, pp. 173-88.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(41 2007 11 2 P) ISBN 978-92-64-02885-2 – n° 55850 2007

Études du Centre de Développement

Dialogue public-privé dans les pays en développement

OPPORTUNITÉS ET RISQUES

Se démarquant de l'enthousiasme parfois excessif des partisans du dialogue public-privé comme des sombres prophéties de ses détracteurs, cette analyse répertorie les avantages que l'on peut en attendre tout en mettant en garde contre les multiples risques qu'il peut présenter pour les États fragiles et les démocraties relativement jeunes. La structure de l'État, l'organisation plus ou moins poussée du secteur privé et la nature du soutien offert par les partenaires au développement sont autant de facteurs qui influent sur les chances réelles de succès du dialogue public-privé.

« Nicolas Pinaud a réalisé un travail magistral dans lequel il dresse l'état des lieux des connaissances, tant théoriques que pratiques, dont nous disposons au niveau mondial et propose une vue d'ensemble complète et impartiale des avantages potentiels – mais aussi des risques – d'un approfondissement des relations entre le monde des affaires et l'État. » Ben Ross Schneider, professeur de sciences politiques, Northwestern University.

Cet ouvrage est édité sous les auspices du Centre de développement de l'OCDE. Le Centre est un lieu d'analyse comparative du développement et de dialogue sur les politiques. Son site Internet peut être consulté à :

www.oecd.org/dev

Le texte complet de cet ouvrage est disponible en ligne aux adresses suivantes :

www.sourceocde.org/developpement/9789264028852

www.sourceocde.org/economiesemergentes/9789264028852

www.sourceocde.org/gouvernance/9789264028852

Les utilisateurs ayant accès à tous les ouvrages en ligne de l'OCDE peuvent également y accéder via :

www.sourceocde.org/9789264028852

SourceOCDE est une bibliothèque en ligne qui a reçu plusieurs récompenses. Elle contient les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'OCDE. Pour plus d'informations sur ce service ou pour obtenir un accès temporaire gratuit, veuillez contacter votre bibliothécaire ou **SourceOECD@oecd.org**.