

LE SOUTIEN AUX RÉFORMES DE L'ENVIRONNEMENT DES ENTREPRISES

GUIDE PRATIQUE POUR LES AGENCES DE DÉVELOPPEMENT

Edition 2008



CDDE

Comité des donateurs pour le développement de l'entreprise

Le soutien aux réformes de l'environnement des entreprises : guide pratique pour les agences de développement

Comité des donateurs pour le développement de l'entreprise

www.Enterprise-Development.org

www.Business-Environment.org

Août 2008

Ce document d'orientation représente l'opinion générale des membres du Comité des donateurs pour le développement de l'entreprise (CDDE). Malgré tous les efforts réalisés pour arriver à un consensus sur le contenu de ce document, celui-ci ne reflète pas nécessairement les opinions de chaque agence membre du CDDE. De même, il ne reflète pas nécessairement la position officielle de la direction et des conseils d'administration respectifs des agences de développement membres du CDDE, ni du gouvernement qu'elles représentent. Les informations fournies dans ce guide n'ont pas vocation à être utilisées comme des conseils juridiques.

La copie ou la transmission partielle ou intégrale de ce document requiert l'autorisation du CDDE. Le CDDE encourage la diffusion de son travail et accordera les autorisations rapidement. Toutes les demandes doivent être envoyées au Secrétariat du CDDE à l'adresse électronique suivante : Coordinator@Enterprise-Development.org

Remerciements

Ce Document d'orientation des donateurs a été réalisé par le Groupe de travail sur l'environnement des entreprises (GTEE) du Comité des donateurs pour le développement de l'entreprise. Simon White, consultant auprès du GTEE, en est le principal auteur. Les membres du GTEE mentionnés ci-après ont collaboré étroitement à la réalisation de ce guide : Andrei Mikhnev (Société financière internationale), Martin Clemensson et Graeme Buckley (Organisation internationale du Travail), Caroline Ramaekers (Ministère des affaires étrangères des Pays-Bas), Corinna Küsel et Susanne Hartmann (Coopération technique allemande), Dag Larsson et Christian Fougner (Agence norvégienne de coopération et de développement), Lasse Møller et Theo Ib Larsen (Ministère danois des affaires étrangères), Richard Sandall, Tony Polatajko, Mavis Owusu-Gyamfi, Roger Nellist et Nick Godfrey (Département pour le développement international du Royaume-Uni), M'Hamed Chérif (Union européenne), Juergen Reinhardt et Zeynep Taluy (Organisation des Nations Unies pour le développement industriel), Scott Kleinberg et Wade Channel (USAID), Jonathan Brooks (Programme des Nations Unies pour le développement), Love Theodossiadis (SIDA) et Jim Tanburn (Secrétariat du Comité des donateurs). Le GTEE remercie les personnes et les agences qui ont contribué à la révision des diverses versions du guide, notamment les participants aux conférences régionales de Bangkok (2006) et d'Accra (2007). De nombreuses personnes ont en outre contribué au projet par le biais du blogue du Comité des donateurs et des diverses réunions qui se sont tenues ces deux dernières années.

Liste des acronymes et abréviations

ANASE : Association des Nations de l'Asie du Sud-est

ASMED : Agence pour le développement des petites et moyennes entreprises

GTEE : Groupe de travail sur l'environnement des entreprises

PC : Partenaire coopérant

CDDE : Comité des donateurs pour le développement de l'entreprise

DRH : Développement des ressources humaines

SFI : Société financière internationale

UAL : Unité administrative locale

OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques

DSP : Développement du secteur privé

CDA : Communauté de développement de l'Afrique australe

SIDA : Agence suédoise de coopération et de développement international

SMEDSEP : Programme de développement des petites et moyennes entreprises pour le soutien d'emplois durables

ONUDI : Organisation des Nations Unies pour le développement industriel

USAID : Agence américaine pour le développement international

Avis sur les notes de bas de page

Presque tous les documents référencés dans cette publication peuvent être consultés sur Internet. Le CDDE a créé une page sur son site Internet qui contient des liens hypertextes vers ces documents. Consulter : www.Enterprise-Development/page/BEDG.

Messages clés

- i. **Un environnement sain pour les entreprises est un facteur essentiel** de la croissance et de la lutte contre la pauvreté. Une réforme de l'environnement des entreprises est nécessaire lorsqu'une réglementation inadaptée, une fiscalité excessive, des manques en matière de concurrence loyale et de représentation et un environnement politique instable ont pour effets de freiner l'investissement et le développement des marchés, d'étouffer l'esprit d'entreprise et de forcer de nombreuses entreprises à exercer leur activité dans l'économie informelle.
- ii. **La réforme de l'environnement des entreprises est complexe**, dans la mesure où elle agit à plusieurs niveaux et implique un large éventail de partenaires. Les agences de développement doivent donc s'assurer de la réalisation d'une analyse diagnostique approfondie, conserver dans la mesure du possible une approche systémique et arriver à une compréhension globale des causes de la situation en place.
- iii. **La réforme de l'environnement des entreprises a toujours un aspect politique**, par conséquent, les agences de développement doivent veiller à bien analyser le contexte politique. Elles doivent se doter de stratégies consistant à bâtir des coalitions de soutien et à communiquer avec les personnes ayant intérêt au maintien du statu quo.
- iv. **Le gouvernement doit conduire et s'approprier la réforme, soutenu en cela par les bailleurs de fonds**. Il convient également de trouver un juste équilibre entre expertise locale et internationale.
- v. Les agences de développement doivent donc s'assurer de l'intégration dans le processus de réforme des **contributions et participations de l'ensemble des parties prenantes**, notamment celles des politiciens, des fonctionnaires, du secteur privé formel ou informel et de la société civile. Les actions de la réforme doivent être conçues pour **renforcer les capacités des intervenants**, dans l'optique de la réforme en cours et des réformes à venir.
- vi. Les agences de développement doivent s'assurer de l'existence de systèmes de coordination des bailleurs de fonds et assumer **la responsabilité de la qualité et de la cohérence des conseils et de l'assistance** fournis.
- vii. Les agences de développement doivent **enchaîner les réformes** en fonction du contexte. Les mesures à effet rapide et les avantages tirés d'opportunités ponctuelles comme un changement de gouvernement peuvent donner un élan à la réforme. Une perspective à long terme demeure néanmoins essentielle pour garantir la viabilité des réformes.
- viii. Les agences de développement doivent comprendre et gérer **l'écart entre la réalité et les objectifs** habituellement observé entre d'une part, l'adoption des réglementations ou des principes et d'autre part, les changements de pratiques et l'application des réglementations sur le terrain.
- ix. Les agences de développement doivent s'assurer que le processus de réforme est accompagné d'un **important programme de communication**, afin d'impliquer tous les intervenants et faire en sorte que ceux-ci soient conscients des avantages de la réforme.

Table des matières

Messages clés	iv
I Introduction	1
Objet de ce guide et lectorat visé.....	1
Définition de l'environnement des entreprises et du thème central du guide.....	2
Les objectifs de la réforme de l'environnement des entreprises.....	4
II Dimensions de la réforme de l'environnement des entreprises	9
Les échelons de la réforme de l'environnement des entreprises	9
L'appui aux réformes régionales de l'environnement des entreprises	11
L'appui aux réformes nationales de l'environnement des entreprises	11
L'appui aux réformes infranationales de l'environnement des entreprises	12
L'appui aux réformes sectorielles de l'environnement des entreprises	15
Les domaines fonctionnels et leurs divers échelons	15
Les phases du cycle des programmes d'appui aux réformes de l'environnement des entreprises.....	18
Phase 1 : Diagnostics : évaluation de l'environnement des entreprises	19
Phase 2 : Élaboration des programmes d'appui aux réformes.....	20
Phase 3 : Mise en œuvre des programmes d'appui aux réformes.....	21
Phase 4 : Suivi et évaluation des programmes d'appui aux réformes.....	22

III Principes de l'appui aux réformes de l'environnement des entreprises.....	23
Principe 1 : Adopter une approche systémique des réformes	23
Principe 2 : Comprendre et répondre à l'économie politique de la réforme.....	23
Principe 3 : Répondre à la demande de réforme et stimuler les moteurs du changement	24
Principe 4 : S'assurer de l'appropriation de la réforme par le pays et superviser les efforts de réforme	27
Principe 5 : Renforcer le rôle et les capacités des principaux protagonistes.....	27
Principe 6 : Se concentrer sur les besoins du secteur privé par le biais d'un dialogue public-privé.....	28
Principe 7 : Se concentrer sur les contraintes actives pesant sur la croissance de l'activité et ajuster le cadre des réformes en fonction.....	30
Principe 8 : Ordonner les réformes de l'environnement des entreprises et prévoir du temps	31
Principe 9 : Aborder la question de l'écart entre objectifs et réalité.....	31
Principe 10 : Formuler une stratégie de communication et utiliser les médias de manière stratégique.....	32
Principe 11 : Travailler avec le gouvernement en tant qu'agent principal des réformes.....	33
Principe 12 : Aligner les réformes de l'environnement des entreprises sur les plans nationaux de développement.....	34
Principe 13 : Assurer une bonne coordination entre les donateurs.....	35
Principe 14 : Équilibrer expertise nationale et internationale.....	38
Principe 15 : Promouvoir l'assurance de la qualité dans l'appui des agences de développement aux réformes de l'environnement des entreprises.....	38
IV Conclusion	39

Liste des figures

Figure 1 : Définition de l'environnement des entreprises	2
Figure 2 : Quelques exemples de la contribution de la réforme de l'environnement des entreprises à la réalisation de certains objectifs du Millénaire pour le développement.....	5
Figure 3 : Échelons de la réforme de l'environnement des entreprises	9
Figure 4 : Phases des programmes d'appui aux réformes de l'environnement des entreprises.....	19

Liste des questions contestées

Question contestée 1 : Pouvons-nous évaluer dans quelle mesure la réforme de l'environnement des entreprises contribue à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté ?.....	3
Question contestée 2 : La réforme de l'environnement des entreprises doit-elle être axée sur les entreprises possédées et dirigées par des personnes pauvres ?.....	7
Question contestée 3 : Les agences de développement doivent-elles simplement répondre à la demande de réforme ou doivent-elles également contribuer à susciter cette demande ?.....	26
Question contestée 4 : Les agences de développement doivent-elles soutenir des individus ou des institutions ?	27
Question contestée 5 : Le soutien au secteur privé interfère-t-il avec les processus politiques ?	30
Question contestée 6 : Quel doit être le rôle du gouvernement dans le développement de l'entreprise ?	34

Liste des encadrés

Encadré 1 : Le processus de réforme de l'environnement des entreprises au Vietnam en 2005	12
Encadré 2 : Rationalisation des procédures d'octroi des licences et des permis d'exploiter une entreprise dans la ville d'Ormoc, Philippines	14
Encadré 3 : Une meilleure réglementation pour la croissance : améliorer le cadre de gouvernance pour accroître l'investissement.....	17
Encadré 4 : Réforme d'orientation des PME en Ukraine	32
Encadré 5 : Coordination des bailleurs de fonds en Afrique	37

I Introduction

Les agences de développement appuient les programmes des gouvernements partenaires. Vu que les avis divergent quant au rôle que peuvent jouer les agences de développement dans la réduction de la pauvreté par le biais du développement du secteur privé, il y a beaucoup à gagner d'un accord sur quelques principes et pratiques essentiels. Depuis sa création en 1979, le Comité des donateurs pour le développement de l'entreprise facilite et élabore de tels accords. Après avoir produit un document d'orientation sur les services de développement financier et de développement des entreprises, le comité porte maintenant son attention sur l'environnement dans lequel opèrent les entreprises du secteur privé.¹

Objet de ce guide et lectorat visé

Ce document contient des conseils pratiques à l'intention des agences de développement, afin qu'elles puissent renforcer leur appui aux réformes de l'environnement des entreprises dans les pays en développement ou en transition, qui ont pour objectifs la croissance économique, la création d'emplois, la réduction de la pauvreté et l'égalité des genres. Il fournit aux professionnels du développement des conseils pratiques et applicables de manière générale, pour la conception, la mise en œuvre et le suivi de leurs programmes. Bien que les points contestés soient nombreux, une sélection des plus importants étant mis en relief dans le texte, et que le terrain des réformes de l'environnement des entreprises contienne son lot d'essais et d'erreurs, ce guide tente d'établir les meilleurs principes et les meilleures pratiques, en s'appuyant sur les enseignements retenus des expériences passées. Il a été mis au point pour les professionnels du développement international travaillant au siège des agences ou sur le terrain, mais nous espérons que les partenaires des programmes y trouveront également des conseils précieux.

Les agences de développement ont une fonction unique et spécifique dans le soutien aux processus de réforme des pays en développement ou en transition ; cette fonction diffère en effet de celle des gouvernements, du secteur privé et des autres parties prenantes de la société civile. Dans le cadre de cette fonction, les agences de développement répondent à la demande du pays ainsi qu'aux engagements internationaux, et font appel à un certain nombre de ressources. Parmi celles-ci figurent des cadres stratégiques de haut niveau, qui fournissent des principes et des conseils sur la manière dont les programmes de développement doivent

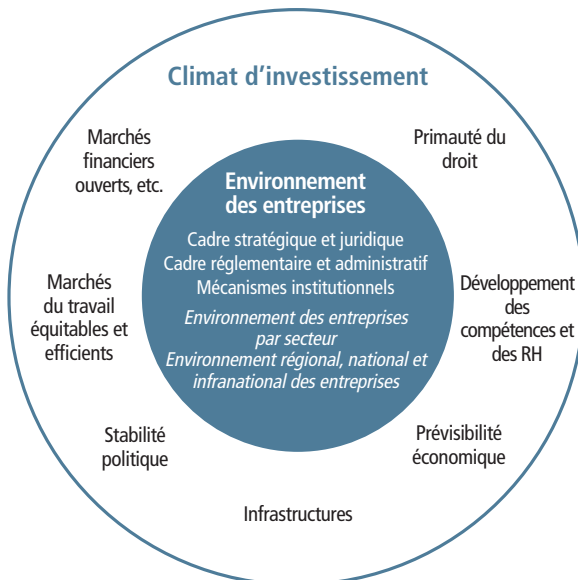
¹ Concernant les services de développement financier et de développement des entreprises, consulter : CDDE, *Services d'Appui aux Entreprises*, 2001.

fonctionner, comme par exemple la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement : Appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle*. Tandis que les ressources disponibles existantes procurent des conseils pratiques sur la mise en œuvre étape par étape de réformes spécifiques, ce document contient des conseils pour l'application de cadres stratégiques de grande envergure lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de programmes d'appui aux réformes de l'environnement des entreprises.

Définition de l'environnement des entreprises et du thème central du guide

Dans le cadre de ce guide, le Comité des donateurs pour le développement de l'entreprise définit l'environnement des entreprises comme l'ensemble des conditions politiques, juridiques, institutionnelles et réglementaires régissant les activités économiques. Cet environnement est un élément du climat d'investissement et comprend les mécanismes administratifs et d'exécution mis en place pour mettre en œuvre la politique gouvernementale, ainsi que les mécanismes institutionnels qui influencent le mode opératoire des principaux acteurs (par exemple, les organismes gouvernementaux, les autorités réglementaires, les organisations d'entreprises, y compris les associations de femmes d'affaires, les organisations de la société civile, les syndicats, etc.). Voir la Figure 1.

Figure 1 : Définition de l'environnement des entreprises



Avec d'autres initiatives de développement du secteur privé, l'environnement des entreprises affecte les performances des entreprises privées dans l'économie formelle comme dans l'économie informelle. La réforme de l'environnement des entreprises favorise le développement de marchés qui encouragent la concurrence et renforcent l'efficacité et la pérennité des autres initiatives de développement. Un environnement des entreprises favorable est l'une des conditions préalables à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté (voir question contestée 1). Bien que la réduction de la pauvreté nécessite plus que la simple croissance économique, la croissance est essentielle à la réduction de la pauvreté. Cependant, dans de nombreux pays en développement ou en transition, l'environnement des entreprises est hostile à une croissance induite par le marché ; les entreprises privées souffrent d'obstacles réglementaires excessifs, et à bien des égards, les coûts liés à la réglementation sont plus élevés que dans les économies développées.² De plus, l'environnement des entreprises dans les pays pauvres tend à avoir un impact négatif disproportionné sur les entreprises appartenant à des femmes, qui sont davantage susceptibles de rester dans le secteur informel. Il est pourtant admis que des réglementations adaptées sont nécessaires pour garantir des bénéfices, protéger les travailleurs, les consommateurs et l'environnement, promouvoir la primauté du droit et assurer un fonctionnement efficient des économies de marché.

Question contestée 1 : Pouvons-nous évaluer dans quelle mesure la réforme de l'environnement des entreprises contribue à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté ?

Bien que la réforme de l'environnement des entreprises contribue à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté, l'importance de ce lien et la possibilité de le mesurer demeurent floues. Selon le Rapport Doing Business de la Banque mondiale, un pays dont les réformes suffisent à le faire passer du quartile inférieur au quartile supérieur verrait son taux de croissance annuelle augmenter de 2,3 points. Cependant, certains contestent une telle précision appliquée à ce lien, estimant qu'il n'existe pas de relation simple et linéaire entre croissance, revenus et réglementation. Un niveau de réglementation peu élevé est optimal pour les pays riches, et les pays à revenus intermédiaires peuvent bénéficier d'une déréglementation. Toutefois, il se peut que des réformes réglementaires ne soient pas la priorité immédiate dans certains pays pauvres, ainsi que dans les pays à revenus intermédiaires ayant un niveau de réglementation peu élevé. En outre, il convient de considérer la qualité de la réglementation, et pas uniquement sa quantité, ainsi que l'effet de cette réglementation sur le comportement des entreprises.

SOURCES : (1) Djankov, S. et al. (2006) Réglementation et croissance, Banque mondiale (en anglais) (2) Eifert, B. P. (2007) La réponse économique à la réforme réglementaire, 2003-2006, document de travail (en anglais).

² Bannock et al, *Indigenous Private Sector Development and Regulation in Africa and Central Europe: A 10 Country Study*, 2002.

Les objectifs de la réforme de l'environnement des entreprises

Réformer l'environnement des entreprises est une priorité pour les agences de développement et les gouvernements en raison de l'influence importante de cet environnement sur le secteur privé et, par conséquent, sur la croissance économique et sur la création d'emplois et de moyens de subsistance. Les agences de développement élaborent des programmes d'appui aux réformes de l'environnement des entreprises dans les pays en développement ou en transition, afin que les entreprises puissent changer leurs comportements dans le but d'aboutir à un accroissement des investissements et de l'innovation ainsi qu'à la création d'emplois en plus grand nombre et de meilleure qualité. Ces programmes portent sur :

- a. La réduction des coûts des entreprises afin d'augmenter leurs bénéfices (ce qui peut aboutir à un accroissement des investissements) ou leurs parts de marché (et par conséquent, la production et les emplois) ;
- b. La réduction des risques : des politiques gouvernementales, des législations et des réglementations médiocres ou trop instables constituent des facteurs de risque pour les entreprises, réduisant ainsi la valeur du capital et le nombre d'investissements attractifs sur le marché ;
- c. L'accroissement de la pression concurrentielle par le biais de nouveaux arrivants, afin de stimuler l'efficacité et l'innovation sur le marché.

Les agences de développement élaborent des programmes d'appui aux réformes de l'environnement des entreprises dans les pays en développement ou en transition, qui améliorent cet environnement en réduisant les obstacles juridiques, institutionnels et réglementaires, afin de permettre aux entreprises de faire des affaires et de promouvoir un meilleur climat d'investissement (voir la figure 1). Elles appuient les gouvernements et d'autres partenaires du développement (par exemple, d'autres autorités administratives comme l'autorité législative ou judiciaire, ainsi que les organisations du secteur privé et de la société civile) dans leurs efforts visant à rendre l'environnement des entreprises plus propice à la croissance et à la compétitivité du secteur privé. Pour les agences de développement, les principaux objectifs d'un meilleur environnement pour les entreprises sont la réduction de la pauvreté et l'augmentation des possibilités d'emploi productif, en particulier pour les pauvres. La figure 2 illustre par quelques exemples comment une réforme de l'environnement des entreprises peut contribuer à la réalisation de certains des Objectifs du Millénaire pour le Développement.

Figure 2 : Quelques exemples de la contribution de la réforme de l'environnement des entreprises à la réalisation de certains Objectifs du Millénaire pour le Développement.

Objectifs du Millénaire pour le Développement	Contributions d'une réforme de l'environnement des entreprises
<p>OMD 1 : ÉLIMINER L'EXTRÊME PAUVRETÉ ET LA FAIM</p>	<p>Faire tomber les obstacles à la création et à la croissance des entreprises, afin que le secteur privé puisse contribuer davantage à la croissance économique et à la création d'emplois : faire tomber également les obstacles à la participation des pauvres à des activités économiques axées sur le marché.</p>
<p>OMD 3 : PROMOUVOIR L'ÉGALITÉ DES SEXES ET L'AUTONOMISATION DES FEMMES</p>	<p>La réforme de l'environnement des entreprises permet d'aborder de nombreux problèmes rencontrés par les entreprises du secteur informel, lesquelles appartiennent en majorité à des femmes qui les dirigent. La réforme de l'environnement des entreprises peut également aborder le problème des réglementations et institutions, qui représentent des obstacles spécifiques pour les femmes possédant et dirigeant leur propre entreprise.</p>
<p>OMD 7 : ASSURER UN ENVIRONNEMENT DURABLE</p>	<p>Améliorer la conformité des entreprises privées et s'assurer du respect de législations et de réglementations environnementales solides.</p>
<p>OMD 8 : METTRE EN PLACE UN PARTENARIAT MONDIAL POUR LE DÉVELOPPEMENT</p>	<p>Intégrer les environnements nationaux dans les échanges mondiaux et profiter des possibilités d'investissement : promouvoir un système commercial ouvert, fondé sur des règles, prévisible et non discriminatoire, ainsi qu'un engagement en faveur d'une bonne gouvernance, du développement et de la réduction de la pauvreté.</p>

Parce que la réforme de l'environnement des entreprises est un long processus et non un bref événement, un autre objectif du soutien apporté par les agences de développement est de pérenniser les réformes en renforçant la capacité des acteurs clés des secteurs public et privé à gérer les réformes sur le long terme.

L'accent doit être mis sur un appui à la mise en œuvre de la réforme et sur l'amélioration des systèmes dans lesquels les entreprises privées opèrent.

Un environnement défavorable pour les entreprises incite celles-ci à opérer de manière informelle ou en dehors de la légalité. Les améliorations apportées à l'environnement des entreprises peuvent donc contribuer à réduire la taille du secteur informel.³ Les agences de développement doivent soutenir les initiatives qui se penchent sur les effets de l'environnement des entreprises sur l'économie informelle et sur les droits des travailleurs de ce secteur (par exemple, en identifiant les obstacles empêchant les entreprises du secteur informel de passer dans le secteur formel et en recensant les éléments incitant à opter pour l'un ou l'autre de ces deux secteurs) en séparant les hommes et les femmes dans cette analyse. Toutefois, la réforme de l'environnement des entreprises n'est pas la seule réponse au problème de l'informalité. Du fait que les entreprises du secteur informel sont souvent confrontées à des carences importantes en matière de compétences, d'accès à l'information et d'accès au crédit, elles peuvent être moins à même de profiter d'une amélioration de l'environnement des entreprises. Ainsi, les programmes de développement du secteur privé, qui abordent les problèmes de l'économie informelle, doivent inclure des activités visant à permettre à ces entreprises de mieux répondre aux opportunités émergentes du marché.

Tandis que la croissance économique est une condition préalable essentielle à la réduction de la pauvreté, le rythme de cette réduction est également déterminé par les schémas de croissance et le contenu en emplois de cette croissance. Des actions spécifiques soigneusement ciblées sont nécessaires pour renforcer les effets de la réforme de l'environnement des entreprises sur la réduction de la pauvreté. Cela implique par exemple de donner aux pauvres des possibilités plus importantes de participer aux marchés et de réduire les risques et la vulnérabilité auxquels ils sont davantage exposés dans le contexte des affaires. Il est largement admis que les femmes sont plus gravement touchées par la pauvreté que les hommes et ces inégalités entre les sexes, pour ce qui est notamment de l'éducation et de la participation au marché du travail, ont pour résultat des pertes importantes en termes de croissance économique. Par conséquent, pour réduire efficacement la pauvreté et stimuler une croissance pro-pauvre, les actions et les mesures doivent être conçues en tenant compte de ces inégalités, et, si nécessaire, complétées par des actions ciblant les femmes en particulier, de manière à créer une situation équitable pour les deux

³ Consulter, par exemple (en anglais) : Djankov et al, *Going Informal: Benefits and Costs*, 2002 et Klapper, L., *How Much Does the Business Environment Matter?*, 2006.

sexes. Aborder les problèmes de la réduction de la pauvreté dans le cadre de la réforme de l'environnement des entreprises nécessite donc :

- a. De s'assurer que les bénéficiaires de la croissance économique engendrés par la réforme de l'environnement des entreprises sont répartis de manière à profiter aux pauvres (par exemple, en augmentant la demande d'emploi) ;
- b. De s'assurer de la participation accrue des pauvres, hommes et femmes, aux processus de réforme de l'environnement des entreprises.⁴

Question contestée 2 : La réforme de l'environnement des entreprises doit-elle être axée sur les entreprises possédées et dirigées par des personnes pauvres ?

Bien que la réduction de la pauvreté soit le but ultime de la plupart des agences de développement dans leur soutien aux réformes de l'environnement des entreprises, toutes ne s'accordent pas sur la meilleure manière de mener de telles réformes. Certaines agences affirment que des réformes générales de l'environnement des entreprises sont insuffisantes et qu'il est nécessaire d'axer les réformes sur les obstacles spécifiques auxquels les pauvres sont directement confrontés dans cet environnement. D'autres estiment que des approches ciblées accentuent les préjugés et les distorsions du marché, et ne sont pas cohérentes avec une approche systémique d'une réforme de l'environnement des entreprises destinée à améliorer cet environnement pour tous. La première approche vise à traiter les questions d'équité directement, alors que la seconde insiste sur les problèmes issus d'un tel traitement, à savoir de nouvelles distorsions du marché atténuant les effets sur la croissance économique d'un environnement des entreprises amélioré. Un aspect lié à cette question concerne l'émergence d'une approche de la réforme de l'environnement des entreprises dite du « bas de la pyramide », principalement axée sur des marchés permettant aux hommes et aux femmes pauvres d'acheter des biens et des services. Dans cette approche les pauvres sont perçus comme des entrepreneurs créatifs et déterminés et des consommateurs exigeants de la qualité. Il est conseillé aux agences de développement qu'elles conservent une approche systémique de la question. Qu'elles soutiennent ou non des réformes de l'environnement des entreprises axées sur les pauvres, elles se doivent d'évaluer l'impact de ces réformes sur les marchés et sur l'économie en général. Pour plus d'informations, consulter les documents suivants :

OCDE, *Vers une croissance pro-pauvres : Orientations à l'intention des donateurs*, 2006.

OCDE, *Vers une croissance pro-pauvres : Le développement du secteur privé*, 2006.

OCDE, *Accélération d'une croissance pro-pauvres par le soutien du développement du secteur privé*, 2004 (en anglais).

⁴ Les récents développements autour de l'approche d'une participation des pauvres aux marchés ou approche M4P (Making Markets Work for the Poor) sont un bon exemple de l'importance accordée à un développement économique pro-pauvre. L'approche M4P est un objectif de développement et une approche élargie de l'élimination de la pauvreté, fondée sur l'hypothèse selon laquelle des marchés fonctionnant correctement peuvent aider à réduire la pauvreté en proposant aux pauvres des produits et des services à des prix abordables, en leur offrant un meilleur rendement du capital investi et une meilleure rémunération travail, et en leur proposant de meilleures perspectives d'emploi. Des documents essentiels portant sur cette approche sont disponibles sur le site www.Value-Chains.org

II Dimensions de la réforme de l'environnement des entreprises

Ce chapitre décrit trois dimensions essentielles de l'appui aux réformes de l'environnement des entreprises. Premièrement, les agences de développement doivent considérer les quatre échelons auxquels il est possible de soutenir une telle réforme (à savoir, régional, national, infranational et sectoriel). Deuxièmement, les réformes peuvent également aborder les domaines fonctionnels essentiels, qui affectent l'activité économique, décrits plus loin dans ce chapitre. Troisièmement, quatre phases de programme peuvent servir à guider les agences de développement dans leur appui aux réformes de l'environnement des entreprises.

Les échelons de la réforme de l'environnement des entreprises

La réforme de l'environnement des entreprises comporte plusieurs échelons, qui ont une incidence sur la manière dont les interventions relatives à la réforme sont conçues, gérées et évaluées. La figure 3 met en évidence les quatre échelons de la réforme de l'environnement des entreprises.⁵ L'approche adoptée pour soutenir une réforme peut varier en fonction du système de gouvernement en place (par exemple, système fédéral ou centralisé).

Figure 3 : Échelons de la réforme de l'environnement des entreprises

	Régional	National	Infranational	Sectoriel
Principaux partenaires du programme	Organes régionaux de développement (l'UA ou l'ANASE par ex.), communautés économiques régionales (la CDAA par ex.), Organisation mondiale du commerce	Parlement, partis politiques, ministères, instances réglementaires, représentants du secteur privé, organisations d'entreprises, presse économique, organisations de travailleurs et associations de consommateurs	Organes législatifs infranationaux, administrations provinciales, régionales et locales, associations d'entreprises locales, organisations communautaires	Associations d'entreprises propres aux secteurs, instances réglementaires, instances gouvernementales, politiques
Cadre politique et légal	Amélioration des politiques et harmonisation des législations et des réglementations afin de favoriser les échanges et les investissements régionaux	Amélioration des politiques et des législations nationales dans le but de promouvoir la concurrence, l'ouverture des marchés et les conditions générales du développement du secteur privé	Amélioration des politiques locales visant au développement du secteur privé	Les politiques et législations sectorielles traitent souvent des interventions et des moyens visant à renforcer la chaîne de valeur

⁵ Les catégories présentées dans ce tableau ne s'excluent pas mutuellement. Il est probable que les agences de développement aient à travailler à différents échelons et que, par exemple, des réformes sectorielles aient un caractère régional, national ou infranational.

Cadre politique et légal	Politiques, législations et réglementations commerciales	Politiques et législations relatives à la concurrence, à la fiscalité, au commerce, au travail	Politiques infranationales de développement régional, de développement économique local et de développement du secteur privé	Politiques de développement sectoriel
Cadre réglementaire et administratif	Amélioration des réglementations qui font obstacle aux échanges et aux investissements régionaux	Amélioration des réglementations nationales en rapport avec la création, le fonctionnement et la fermeture des entreprises privées	Amélioration des réglementations mises en place par les autorités infranationales	Amélioration des règlements relatifs aux entreprises s'appliquant à des secteurs ou sous-secteurs spécifiques de l'industrie
	Règlements relatifs au commerce, administration des douanes	Règlements relatifs aux entreprises, législation et administration fiscale, législation et réglementation du travail, règlements relatifs au commerce, administration des douanes	Procédures de démarrage d'une entreprise et d'octroi des licences	Licences et permis sectoriels
Mécanismes institutionnels	Appui aux états membres des organes régionaux pour l'élaboration et la mise œuvre des réformes ; amélioration du dialogue entre secteurs public et privé au niveau régional	Amélioration de la situation du dialogue entre administration nationale et représentants du secteur privé (dialogue public-privé par ex.)	Appui aux structures locales et aux processus visant à un dialogue public-privé infranational	Créer et soutenir des organisations sectorielles d'entreprises afin qu'elles participent aux débats sur l'amélioration de l'environnement des entreprises avec les organismes gouvernementaux
	Facilitation des échanges Renforcement des capacités	Gouvernance réglementaire Renforcement des capacités	Renforcement des capacités	Renforcement des capacités

L'appui aux réformes régionales de l'environnement des entreprises⁶

Les agences de développement doivent collaborer étroitement avec les institutions régionales (communautés économiques régionales en Afrique, Union africaine, Association des Nations de l'Asie du Sud-est, Forum de coopération économique Asie Pacifique, par exemple), dans le but de soutenir des efforts de réforme harmonisés entre les états membres ainsi qu'une meilleure intégration des marchés régionaux. Les organes régionaux jouent un rôle important en stimulant la demande de réformes parmi les états membres et en encourageant l'adoption de réglementations, législations et politiques appropriées en matière de bonnes pratiques et de qualité. Par ailleurs, un appui aux réformes par le biais d'institutions mondiales comme l'Organisation mondiale du commerce doit être également envisagé.

L'appui aux réformes nationales de l'environnement des entreprises

Les agences de développement doivent collaborer étroitement avec l'autorité législative nationale, les organismes chargés des réformes, les parlementaires, les hauts fonctionnaires, les organisations d'entreprises et les organisations de travailleurs du pays, afin de les aider à mieux réformer les politiques, la législation et les règlements en vigueur et à examiner les alternatives stratégiques ainsi que les différentes options d'une réforme. Les programmes de réforme nationaux peuvent avoir un impact important sur l'environnement des entreprises, en améliorant la concurrence sur les marchés intérieurs ainsi que l'accès aux marchés étrangers, en augmentant l'efficacité des organisations nationales (publiques et privées), en renforçant la primauté du droit, et en créant un cadre réglementaire favorable aux entreprises.

Le soutien aux réformes à l'échelon national implique également une facilitation et une institutionnalisation du dialogue entre les secteurs public et privé, un effort particulier devant être fait pour consulter les femmes, les travailleurs et les entreprises informelles. Cela a pour but d'améliorer la qualité de la gouvernance, en donnant au secteur privé l'occasion de commenter, d'examiner et de superviser les réformes réglementaires, tout en favorisant une transparence et une responsabilisation accrues.

⁶ L'appui aux réformes régionales de l'environnement des entreprises n'est pas examiné en détail dans ce guide, en partie à cause du fait que les activités des bailleurs de fonds à cet échelon n'ont été que brièvement étudiées par les conférences de l'OCDE qui se sont tenues à ce jour. Voir les documents (en anglais) présentés à la Conférence d'Accra de 2007, *Session 1.2 : Priorités pour les communautés économiques régionales*.

Encadré 1 : Le processus de réforme de l'environnement des entreprises au Vietnam en 2005

En 2003, le gouvernement du Vietnam a annoncé une révision du cadre juridique régissant les entreprises. Quatre lois réglementant tous les types d'entreprise ont été réunies en deux lois détaillées, destinées à harmoniser le cadre global des investissements et des affaires, à éliminer les nombreuses distinctions entre investissements intérieurs et étrangers, et à s'assurer du respect des accords internationaux par le Vietnam, nécessaire à une possible accession du pays dans l'Organisation mondiale du commerce. Les deux lois, la Loi sur les entreprises et la Loi sur l'investissement, ont été adoptées en décembre 2005 et sont entrées en vigueur après la publication des décrets d'application. Pendant trois ans, la Société financière internationale, par l'intermédiaire du Fonds de développement du secteur privé du Mékong, a fourni une assistance technique complète, en partenariat avec le gouvernement, le monde des affaires et d'autres partenaires du développement. Cet appui était clairement axé sur les processus de réforme d'orientation et les changements dans les mentalités d'un certain nombre de parties prenantes : le monde des affaires, les experts en politiques, les médias et surtout les législateurs (en particulier, les membres de l'Assemblée nationale). Ce projet à échelles multiples a couvert l'ensemble du processus législatif : aide à l'élaboration des principes directeurs du cadre juridique ; plaidoyer continu jusqu'à l'adoption des lois ; assistance technique pour l'élaboration des décrets d'application ; aide au processus de suivi une fois les lois promulguées.

Dans le cadre de la réforme, le gouvernement vietnamien a annoncé en 2005 qu'il souhaitait faire passer le nombre des entreprises privées immatriculées de 250 000 à 500 000 à l'horizon 2010, dans l'espoir de voir ces nouvelles entreprises créer 2,7 millions de nouveaux emplois tout en augmentant le volume et à la qualité des exportations imputables aux PME. Avec l'aide de l'ONUDI, l'Agence pour le développement des PME (ASMED) du Ministère du Plan et de l'Investissement a élaboré, au cours d'un processus consultatif et très participatif, le Plan d'action pour le développement des PME 2006-2010, un plan contenant 45 actions spécifiques, dont 39 visent à améliorer l'environnement réglementaire et administratif. L'ASMED a mis au point un programme national de réforme du système d'immatriculation des entreprises, qui vise à créer un système unique d'immatriculation intégrant fiscalité et statistique, afin de réduire les coûts liés à la création et à l'activité des entreprises dans le pays. L'ASMED, en collaboration avec 19 ministères, agences et départements, a reçu une aide supplémentaire pour la mise en place d'un portail gouvernemental destiné aux entreprises

SOURCE : ASMED Business Portal.

L'appui aux réformes infranationales de l'environnement des entreprises

Les autorités infranationales ayant un pouvoir réglementaire croissant, il est important d'examiner les variations existant entre les différents environnements infranationaux (c'est-à-dire, entre les collectivités provinciales, régionales et locales). Bien que les relations administratives et la répartition des pouvoirs entre l'administration nationale et les administrations infranationales varient d'un pays à l'autre, la réforme de l'environnement des entreprises n'en demeure pas moins une réponse

systématique nécessaire à une gouvernance décentralisée. La décentralisation des compétences en matière de réglementation au profit des administrations locales peut aboutir à des obstacles au fonctionnement des marchés intérieurs, synonymes de renchérissement des coûts. Il convient de mettre en place des dispositifs de protection afin d'éviter une explosion d'exigences réglementaires superflues à l'échelon infranational. Les administrations locales doivent disposer des mêmes capacités et procédures de réglementation si elles veulent réglementer selon les mêmes critères.

Les réformes infranationales de l'environnement des entreprises ne doivent pas être perçues comme une simple copie locale de la situation nationale. Dans de nombreux pays, l'administration locale a la possibilité d'exercer des pressions importantes en faveur de certaines réformes sur le processus politique national. Par ailleurs, les réformes infranationales peuvent être reproduites à plusieurs endroits (voir l'encadré 2). Les réformes infranationales de l'environnement des entreprises doivent identifier la diversité locale de cet environnement et s'adapter à cette diversité, ainsi qu'aux missions et aux pouvoirs politiques attribués aux administrations infranationales. Les réformes infranationales peuvent compléter d'autres processus de développement infranationaux comme les programmes pour le développement économique local ; elles peuvent servir à favoriser une certaine concurrence entre les collectivités infranationales (les villes, par ex.), ce qui peut constituer un élément moteur utile pour les réformes. Les agences de développement doivent soutenir les efforts de réforme à l'échelon infranational en mettant en place et en renforçant des systèmes, des procédures, des compétences et institutions au niveau local, afin de recenser et d'éliminer les entraves à la croissance des entreprises, de réduire les risques et d'améliorer la concurrence sur les marchés locaux.

Dans certains cas, les agences de développement ont soutenu des réformes de l'environnement des entreprises à l'échelon local, à cause de la difficulté supposée à mettre en œuvre une réforme éventuellement jugée non viable à l'échelon national. L'instabilité politique, des structures nationales fragiles ou inefficaces, une corruption importante ou une absence de bonne gouvernance à l'échelon national, ont conduit de nombreuses agences de développement à travailler avec des structures et des collectivités infranationales plus ouvertes aux réformes.

Dans leur travail sur les réformes de l'environnement des entreprises à l'échelon infranational, les agences de développement doivent s'appliquer à découvrir la perception qu'ont les acteurs locaux de cet environnement et à faire part

des résultats de leur évaluation de la situation à l'administration ainsi qu'aux représentants du secteur privé avant publication. Les obstacles sexospécifiques doivent être identifiés et abordés de manière adéquate dans les premières phases du processus. Il peut s'avérer utile de comparer les repères d'évaluation nationaux (tels les repères contenus dans les rapports Doing Business de la Banque mondiale) avec les résultats de l'évaluation de la situation locale ; il peut également être utile de recueillir et de partager des témoignages sur les processus de réforme de l'environnement local des entreprises dans lesquels l'administration infranationale est déjà engagée.⁷

Encadré 2 : Rationalisation des procédures d'octroi des licences et des permis d'exploiter une entreprise dans la ville d'Ormoc, Philippines

Dans le but d'améliorer l'environnement des entreprises dans les unités administratives locales (UAL), la Coopération technique allemande et le Ministère du Commerce et de l'Industrie des Philippines, par le biais du Programme de développement des petites et moyennes entreprises pour le soutien d'emplois durables (SMEDSEP), ont fourni une assistance technique à l'UAL de la ville d'Ormoc, afin de simplifier les procédures d'octroi des licences et des permis d'exploiter une entreprise dans la ville. Les principaux objectifs du projet étaient les suivants : suivre et évaluer l'amélioration des procédures d'octroi de licences aux entreprises ; recommander des moyens permettant d'améliorer davantage les procédures d'octroi des licences en vigueur, dans le but d'arriver à une satisfaction des demandeurs ; présenter les enseignements tirés de l'expérience à d'autres UAL sélectionnées, afin d'encourager celles-ci à prendre des mesures similaires. L'évaluation de la situation, la planification, la mise en œuvre et l'évaluation des résultats se sont étalées sur environ 18 mois (de décembre 2004 à avril 2006). La réforme a permis de réduire le nombre d'étapes du processus d'immatriculation des entreprises de 17 à 5, et la durée de ce processus de 17 à 2 jours. Cela a entraîné une augmentation de 25% du nombre d'entreprises immatriculées à Ormoc entre 2005 et 2006. La Chambre de commerce et d'industrie des Philippines a remis à la ville d'Ormoc le titre de « Ville la plus favorable aux entreprises des Visayas » en 2006. D'autres UAL municipales et provinciales de la région ont révisé leurs systèmes d'octroi des licences et des permis d'exploiter une entreprise en s'inspirant du modèle d'Ormoc. On prévoit qu'à la fin de l'année 2007, environ 50% des UAL ou 21 UAL supplémentaires auront rationalisé leurs procédures avec succès.

SOURCE : Site Internet du SMEDSEP.

⁷ Parmi les exemples intéressants d'évaluation de l'environnement des entreprises à l'échelon infranational, on peut citer le Projet de classement en termes de compétitivité des villes des Philippines, l'Indice de compétitivité provinciale au Vietnam et le « Municipal Scorecard » pour l'Amérique latine.

L'appui aux réformes sectorielles de l'environnement des entreprises⁸

La nécessité d'une réforme est souvent liée au besoin d'aborder les obligations d'ordre politique, juridique et réglementaire, qui entraînent une augmentation inutile des coûts liés à l'exercice d'une activité, accroissent les risques et limitent la concurrence dans une industrie ou un secteur spécifique. Ces approches de la réforme de l'environnement des entreprises permettent d'effectuer une analyse plus approfondie des secteurs les plus stratégiques pour le développement national et une croissance économique pro-pauvre.

Les politiques et les institutions propres aux secteurs sont d'importants moteurs de la performance économique ; en évaluant des secteurs particuliers, il est possible d'identifier les liens de cause à effet entre l'environnement et les performances des entreprises.⁹ Un appui aux réformes sectorielles de l'environnement des entreprises peut en outre compléter et renforcer les effets d'autres initiatives sectorielles et sous-sectorielles comme la mise en valeur de pôles de compétitivité. Une focalisation sur l'environnement des entreprises agricoles, en particulier, a toutes les chances de produire des effets importants pour les pauvres.¹⁰

Les domaines fonctionnels et leurs divers échelons

À chaque échelon de la réforme de l'environnement des entreprises identifié plus haut, il existe un certain nombre de domaines fonctionnels, qui ont des conséquences directes sur la mise en place de l'environnement dans lequel opèrent les entreprises privées. Des manuels abordant la plupart de ces domaines fonctionnels ont maintenant été publiés, qui décrivent par exemple la manière de rationaliser les processus d'immatriculation aux échelons national et infranational.¹¹ Les domaines fonctionnels des réformes de l'environnement des entreprises sont :

⁸ Les questions concernant les réformes sectorielles ne sont pas traitées en détail dans ce guide, en partie à cause de leur diversité, mais également parce que peu de documents sur ce sujet ont été produits lors des conférences du CDDE.

⁹ Voir par exemple : Palmade, V., *Industrial level analysis: the way to identify binding constraints to economic growth*, FIAS, 2005 (en anglais) et la section *Productivity and Competitvity* du site Web de McKinsey Global Institute (en anglais).

¹⁰ Voir par exemple : AFD, BMZ, DFID and World Bank, *Pro-Poor Growth in the 1990s*, 2005 (en anglais); et les sites Web de USAID Poverty Frontiers et de POVNET (en anglais).

¹¹ Exemples de ressources traitant de l'échelon national et de l'échelon infranational : Nathan Associates and World Bank, *Reforming Business Registration Regulatory Procedures at the National Level*, 2006 ; et de l'échelon infranational : World Bank, *Simplification of Business Regulations at the Sub-National Level*, 2006 ; Rücker, A. et Weggmann M., *Local Red Tape Reduction To Improve the Business Environment*, 2006.

- a. Simplifier les procédures d'immatriculation des entreprises et d'octroi des licences ;
- b. Améliorer les politiques fiscales et l'administration fiscale ;
- c. Permettre un meilleur accès aux financements ;
- d. Améliorer l'administration et le droit du travail ;
- e. Améliorer la qualité générale de la gouvernance réglementaire ;
- f. Améliorer l'administration foncière, les registres fonciers et les titres fonciers ;
- g. Simplifier et accélérer l'accès aux tribunaux de commerce ainsi qu'aux autres mécanismes de règlement des litiges ;
- h. Élargir les processus de dialogue entre les secteurs public et privé en les axant particulièrement sur l'intégration des opérateurs informels, en particulier les femmes ;
- i. Améliorer l'accès aux informations sur les marchés.

Une attention particulière doit être accordée à la disparition des points de blocage (c'est-à-dire, réformer les politiques, législations et réglementations en vigueur), ainsi qu'à la manière dont l'administration aborde l'accomplissement des fonctions publiques (c'est-à-dire, la profusion de réglementations). Voir l'encadré 3. Dans la plupart des pays, les entreprises sont confrontées à des centaines de règlements. En fait, le nombre exact est souvent inconnu et largement sous-estimé. Les agences de développement peuvent aider les gouvernements partenaires à simplifier et rationaliser les règlements s'appliquant aux entreprises, qui constituent un obstacle majeur à la croissance ainsi qu'à la formalisation des activités. Elles doivent sensibiliser davantage au besoin de réformes de l'environnement des entreprises intégrant les disparités de statut entre les sexes et aider les gouvernements partenaires à élaborer les politiques appropriées. Cependant, le défi d'une réforme pérenne ne réside pas dans le choix de quelques licences parmi des milliers ou la rationalisation des réglementations existantes. Bien qu'il s'agisse là de premières étapes utiles, il est nécessaire de réformer le système d'immatriculation des entreprises et de changer les motivations qui conduisent souvent les gouvernements à réglementer dans le but de lever de nouvelles taxes et de générer ainsi des revenus supplémentaires.

Encadré 3 : Une meilleure réglementation pour la croissance : améliorer le cadre de gouvernance pour accroître l'investissement

Le programme *Une meilleure réglementation pour la croissance* soutient une réglementation pour les entreprises favorable à une amélioration de la qualité et à une réduction des coûts et des risques dans les pays en développement, en adaptant et en communiquant les meilleures pratiques concernant la simplification réglementaire et les réformes réglementaires systémiques. Le contenu du programme couvre : la création d'un système efficace de gestion des règlements ; l'établissement d'institutions chargées d'élaborer des règlements appropriés ; l'amélioration de la qualité des réglementations existantes ; l'amélioration de la qualité des nouvelles réglementations. Le programme traite trois aspects de la réforme réglementaire :

- 1) Les points de blocage immédiats : l'ensemble des règlements existants ;
- 2) La manière dont le gouvernement travaille lors de l'examen de nouvelles politiques, législations ou réglementations ainsi que dans l'accomplissement des fonctions publiques (c'est-à-dire, la profusion de réglementations) ;
- 3) Les institutions responsables de la préparation et de l'examen détaillé des projets de réglementation et chargées de mener à bien l'agenda de la réforme réglementaire.

Les agences de développement doivent trouver le bon « hôte » institutionnel pour gérer la réforme réglementaire. Celui-ci devra consacrer du personnel à ces activités et afficher une adhésion durable à la réforme. Les programmes de réforme doivent collaborer avec certains organismes importants comme les institutions locales de formation en gestion, afin d'assurer des formations sur les meilleures pratiques en matière de réglementation auprès des parlementaires et du personnel technique, lesquels ont un rôle essentiel à jouer dans la rédaction et l'examen approfondi des nouvelles législations et réglementations.

Lorsque des réformes sont proposées dans certains domaines fonctionnels, les liens entre les aspects sociaux, environnementaux et économiques doivent être pris en compte, notamment l'impact de la sexospécificité, et des arbitrages doivent être examinés. Le souci des coûts et avantages sociaux et environnementaux est tout aussi important que l'impact de la réforme sur les entreprises. Par ailleurs, les réformes de l'environnement des entreprises, qui affectent les lois sur le travail et relatives au travail, doivent trouver un équilibre entre le besoin de réduire les coûts liés au respect de la législation et celui de sauvegarder et, le cas échéant, d'améliorer la protection des travailleurs, notamment la protection sociale.

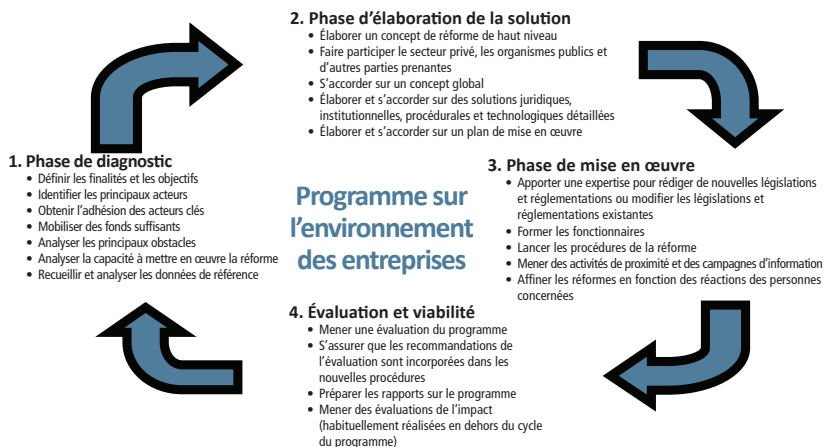
Il est conseillé aux agences de développement d'examiner des moyens leur permettant de soutenir l'introduction ou la mise à niveau des technologies de l'information et de la communication (TIC), dans le but d'améliorer les processus réglementaires et d'offrir un canal de communication plus efficace aux entreprises. L'utilisation des TIC dans le cadre d'une initiative plus large de simplification réglementaire peut engendrer les bénéfices suivants :

- a. Une efficacité accrue des processus réglementaires réformés ;
- b. Une diminution de l'ampleur de la corruption officielle ;
- c. Une disponibilité et une transparence de l'information améliorées ;
- d. Une diminution des obstacles à la formalité ;
- e. Une meilleure observation des règles fiscales et une augmentation des revenus de l'État ;
- f. Des nouveaux projets d'investissement facilités.

Les phases du cycle des programmes d'appui aux réformes de l'environnement des entreprises

De nombreux programmes d'appui aux réformes de l'environnement des entreprises comportent quatre phases (voir la figure 4). Ces phases systématisent les considérations sur le développement dans la conception d'initiatives à court, moyen et long terme, correspondant aux différents problèmes et aux diverses priorités identifiés dans les pays en développement ou en transition. Les liens entre les différentes phases du cycle sont essentiels : par exemple, les résultats de l'évaluation de l'environnement des entreprises documentent la conception des programmes de réforme. Toutefois, le modèle conceptuel présenté ici ne reflète pas nécessairement le processus de réforme dans tous les cas : l'ordre des étapes peut varier légèrement d'un cas à l'autre ou deux étapes peuvent être effectuées simultanément.

Figure 4 : Phases des programmes d'appui aux réformes de l'environnement des entreprises



Phase 1 : Diagnostics : évaluation de l'environnement des entreprises

Les agences de développement ont investi massivement dans des outils permettant d'évaluer l'environnement des entreprises ; il existe désormais plus d'une trentaine d'instruments d'enquête pour évaluer les différents aspects de cet environnement.¹² De tels outils sont susceptibles d'engendrer eux-mêmes une demande de réforme si les preuves concernant les coûts et les avantages d'une telle réforme sont clairement présentées. L'établissement de classements s'est également avéré efficace pour engendrer une telle demande, et ce à l'échelon national et infranational.¹³

Les diagnostics de l'environnement des entreprises servent à : identifier les priorités d'une réforme ; définir les finalités et les objectifs des programmes d'appui aux réformes futures ; obtenir l'adhésion des partenaires du programme aux réformes de l'environnement des entreprises ; identifier les principales parties prenantes et les agents du changement dans

¹² Pour une liste des outils de diagnostic, consulter : CDDE, *Cairo Conference Session 1.1* (en anglais).

¹³ Pour des exemples de classements nationaux, consulter les sites *Web Business Environment Snapshots* et *Doing Business*, de la Banque Mondiale (en anglais). Voir aussi EBRD, *Business Environment and Enterprise Performance Survey* (en anglais). Pour un exemple de classement infranational au Cambodge, consulter : Hor, S. et T. Nguyen, *Reforming Business Environment Bottom-Up*, 2006.

l'environnement des entreprises ; créer une demande de réforme ; recueillir des données de référence par rapport auxquelles les résultats des programmes de réforme peuvent être mesurés. Avant d'envisager un diagnostic séparé, les agences de développement doivent utiliser les diagnostics récents disponibles pour identifier les contraintes et établir des priorités dans les réformes de l'environnement des entreprises. Dans un environnement réglementaire complexe et fragmenté, il est possible que les différents acteurs ne puissent saisir la situation dans la globalité. Il est probable qu'il soit nécessaire de modifier plus d'une loi, réglementation ou procédure, pour obtenir des résultats significatifs. Une cartographie du processus en vigueur, du début à la fin, permet aux différentes parties prenantes d'identifier d'autres obstacles réels et de mieux appréhender l'ampleur nécessaire des réformes.

Dans les pays partenaires, les agences de développement doivent soutenir et renforcer les capacités du secteur privé et de la société civile à mener leur propre évaluation de l'environnement des entreprises. L'expertise locale des centres de recherche, des cabinets de conseil et des universités doit être utilisée autant que possible. Les résultats des évaluations de l'environnement des entreprises doivent être rendus publics. Toutefois, il est important de collaborer étroitement avec le gouvernement dans ce processus, afin de s'assurer que les fonctionnaires de l'administration ont le temps d'examiner les résultats de l'évaluation et d'y répondre. S'il est mené correctement, ce processus peut garantir que les fonctionnaires de l'administration (qui au départ auront pu ne pas apprécier ou ne pas être d'accord avec les résultats de l'évaluation) deviendront des partenaires, dans un processus à travers lequel les problèmes recensés dans l'environnement des entreprises sont débattus et traités par le biais des programmes de réforme.

Phase 2 : Élaboration des programmes d'appui aux réformes

Les agences de développement doivent faire un bon usage de l'expertise locale lors de l'élaboration de programmes d'appui aux réformes, afin de gagner la confiance et le respect des différentes parties prenantes. La mise en commun des meilleures pratiques internationales, mais aussi l'identification de problèmes spécifiques sur la base de l'expérience locale, sont essentielles pour établir la preuve de la nécessité d'une réforme et bâtir une stratégie appropriée. Le recensement des problèmes réglementaires locaux spécifiques et de leurs conséquences apporte aux principaux acteurs les éléments leur permettant de soutenir les efforts de réforme.

Lors de la conception de programmes d'appui aux réformes, il est important d'anticiper les conséquences potentielles, souhaitées ou non, des réformes.

Celles-ci doivent être intégrées dans l'élaboration d'un système adéquat de suivi et d'évaluation, en identifiant les résultats, les aboutissements et les indicateurs d'impact mesurables essentiels. Cela inclut les conséquences sociales, dans la mesure où elles affectent les travailleurs et les entreprises appartenant à des femmes, ainsi que les conséquences environnementales, dans la mesure où elles affectent l'utilisation des ressources naturelles.

Phase 3 : Mise en œuvre des programmes d'appui aux réformes

La mise en œuvre des programmes d'appui aux réformes doit se faire d'une manière flexible pour avoir la capacité de répondre à des nouvelles demandes ainsi qu'à des conditions changeantes. Parce que la réforme de l'environnement des entreprises est un processus continu, il est important de s'assurer de la viabilité des réformes à long terme. Cette notion se réfère à la capacité des partenaires des programmes (l'administration et le secteur privé par ex.) de poursuivre les réformes en cours, de lancer la génération de réformes suivante, de suivre l'avancement des réformes et de les gérer, une fois l'intervention des agences de développement terminée. La viabilité des programmes de réforme est le résultat des éléments suivants :

- a. Renforcer les capacités des organisations concernées (ministères, organisations d'entreprises, organismes de réglementation, par ex.) ;
- b. S'assurer que les partenaires locaux du programme s'approprient l'agenda et les processus des réformes ;
- c. Accroître le débat public sur la demande de réforme, notamment, mais pas exclusivement, le dialogue public-privé ;
- d. Changer les attitudes et les mentalités de sorte que les principales parties prenantes développent un besoin accru de réforme de l'environnement des entreprises ;
- e. Améliorer la transparence dans l'administration publique ;
- f. Renforcer l'obligation du gouvernement à rendre des comptes aux principales parties prenantes ;
- g. Créer un plan de financement afin de s'assurer de l'adéquation des ressources pour l'avenir.

Le meilleur moyen d'assurer la viabilité d'une réforme de l'environnement des entreprises est d'institutionnaliser une certaine forme de surveillance de cet

environnement par un comité réunissant des représentants des secteurs public et privé. Les organisations de ce type peuvent : évaluer régulièrement l'environnement des entreprises ; identifier la demande pour de nouvelles réformes ; assurer des formations, fournir des conseils et communiquer des informations auprès des organismes gouvernementaux et des autres parties prenantes, en ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre des programmes de réforme.

Phase 4 : Suivi et évaluation des programmes d'appui aux réformes

Un système solide de suivi et d'évaluation est essentiel à la réussite des programmes d'appui aux réformes de l'environnement des entreprises. Un tel système doit utiliser des indicateurs bien définis, capables d'évaluer les productions et les résultats du programme et de relier clairement les productions prévues avec les résultats attendus et leurs effets sur la réduction de la pauvreté.

Par définition, les programmes d'appui aux réformes de l'environnement des entreprises ne sont pas eux-mêmes des programmes de réforme : ils soutiennent les efforts de réforme des partenaires du programme. Ainsi, il est nécessaire d'examiner les performances d'un programme par rapport à l'influence qu'il exerce sur les partenaires du programme dans l'évaluation de l'environnement des entreprises ainsi que dans l'élaboration et la mise en œuvre des réformes. Le suivi des réformes de l'environnement des entreprises accélère le processus d'apprentissage au sein des administrations, en clarifiant les raisons des succès et des échecs. Les agences de développement peuvent contribuer à faire en sorte que les gouvernements partenaires deviennent davantage orientés sur les résultats, renforcent leur obligation de rendre des comptes et améliorent la transparence de leurs efforts de réforme à l'aide des systèmes de suivi.

Une attention particulière doit être accordée à l'évaluation des effets d'une réforme de l'environnement des entreprises. Cela implique d'évaluer l'impact de la réforme sur le développement des entreprises, l'emploi et la croissance pro-pauvre, mais également sur des groupes particuliers comme les entreprises informelles et les entreprises appartenant à des femmes. Cela doit se faire en partenariat avec le gouvernement et le secteur privé, de manière à accroître la transparence et l'obligation de rendre des comptes chez les différentes parties. Dans de nombreux cas, il est impossible de mesurer l'impact d'un simple programme d'appui aux réformes de l'environnement des entreprises sur la réduction de la pauvreté, à cause de la multitude de facteurs intervenant dans cet objectif ultime. Les agences de développement peuvent toutefois faire preuve de précision quant aux effets espérés de leurs programmes et la manière dont ces programmes contribuent aux objectifs de développement au sens large (voir question contestée 1).

III Principes de l'appui aux réformes de l'environnement des entreprises

Principe 1 : Adopter une approche systémique des réformes

Dans la mesure du possible, les agences de développement doivent adopter une approche systémique de la réforme de l'environnement des entreprises. Pour chaque cas, elles doivent considérer le système dans sa globalité, notamment les institutions formelles et informelles concernées, les « règles du jeu », les normes sociales et culturelles ainsi que d'autres éléments essentiels comme l'ensemble des réglementations existantes et les processus de réforme.¹⁴ Il est important d'admettre qu'il existe des avantages ainsi que des coûts associés aux réglementations et que des garanties sont nécessaires pour protéger l'environnement des travailleurs, par exemple. Dans un système interactif de réforme, un changement dans un domaine a une influence sur les possibilités de réformes dans d'autres domaines. Une réforme n'est pas un acte ponctuel, mais un processus d'adaptation à de nouveaux défis et changements. Le concept inclut des réformes relativement spécifiques et très focalisées, qui impliquent un certain degré d'essais et d'erreurs (les réformes pilotes, par exemple), ainsi que des réformes globales de plus grande envergure. Une certaine pression est souvent exercée sur les agences de développement pour que celles-ci réforment une partie du système de manière à obtenir rapidement des résultats mesurables, alors qu'en réalité, d'autres parties du système peuvent être tout aussi importantes. La mise en œuvre et l'application des réformes sont des éléments importants et sur lesquels les programmes d'appui insistent souvent de manière insuffisante. Bien que le soutien des agences de développement aux réformes à effet rapide soit utile à la mise en place d'un appui à des réformes de plus grande envergure, ces efforts isolés ne servent à rien s'ils ne prennent pas en compte une approche des réformes systémique et intégrée. Le succès et la viabilité d'une réforme sont souvent dus à une approche intégrée abordant les problèmes rencontrés par le secteur privé.

Principe 2 : Comprendre et répondre à l'économie politique de la réforme

Les processus de réforme de l'environnement des entreprises sont intimement connectés avec l'économie politique du changement. Cela comprend le système de responsabilisation et de gouvernance existant au sein et autour de l'État, la mesure dans laquelle l'État est ouvert ou figé, ainsi que l'ouverture plus ou moins

¹⁴ Pour un examen de l'influence de la culture sur les processus de réforme, consulter Reinprecht, K., *An enabling culture for economic and business development*, 2005.

importante des processus d'élaboration des politiques aux influences. Parce qu'une réforme de l'environnement des entreprises est fondamentalement un processus de contestation politique, il n'existe aucune formule applicable à l'ensemble des situations. Chaque société doit déterminer l'accord politique convenant le mieux aux différents intérêts contradictoires, puis trouver la solution technique adaptée à cet accord. Les agences de développement peuvent soutenir ces processus en s'appuyant sur les enseignements tirés des expériences d'autres pays et en encourageant un processus transparent (c'est-à-dire, l'absence de politiques élaborées en secret), éclairé par des données probantes et équitable, de sorte que les personnes représentant les pauvres puissent avoir autant d'influence que ceux qui représentent les riches et les puissants.

Il peut arriver que certains intervenants locaux s'opposent aux propositions de réformes parce qu'ils n'en cernent pas les avantages, qu'ils sont habitués à un état de fait et ont peur du changement, ou parce qu'un statu quo leur est plus favorable. Ainsi, le défi de la réforme consiste à mettre en place des coalitions efficaces permettant d'arriver à la meilleure réforme possible et de surmonter cette opposition. Les agences de développement peuvent répondre aux résistances à la réforme de plusieurs manières : en comprenant l'origine et la raison de ces résistances ; en faisant valoir les avantages de la réforme et en sensibilisant à ces avantages ; en reconnaissant que ceux qui s'en sortent bien dans un environnement modeste (où la concurrence est limitée, par ex.) peuvent avoir quelque chose à perdre ; en favorisant des coalitions de personnes favorables à la réforme ; en utilisant les organisations régionales pour soutenir le changement ; en favorisant un dialogue public-privé élargi et plus approfondi. Les activités relatives à l'examen et à l'élaboration des réformes doivent être perçues dans le contexte plus large de l'économie politique ; elles stimulent l'énergie réformatrice et renforcent une demande accrue pour des réformes. De tels changements aident les gouvernements des pays en développement ou en transition à surmonter les facteurs de blocage liés à la gouvernance. Bien que les agences de développement ne peuvent pas changer l'économie politique d'un pays, une meilleure compréhension de ces questions améliore l'élaboration et l'exécution des programmes de réforme.

Principe 3 : Répondre à la demande de réforme et stimuler les moteurs du changement

Les agences de développement répondent à la demande de réforme en ajoutant de la valeur aux processus de réforme par le biais de l'assistance technique, du financement, de la formation et d'autres formes de transmission des

compétences, et du partage des informations et des expériences. Elles peuvent également influencer la direction et le rythme du changement en mobilisant et en exploitant les moteurs du changement. Il s'agit des forces permettant d'étendre les possibilités de réforme au sein de l'économie politique du pays. Parmi les moteurs du changement figurent un fort leadership politique, l'émergence d'une crise politique ou économique, les processus de mondialisation et la demande d'une concurrence accrue. Dans la plupart des cas, c'est une combinaison de plusieurs moteurs, et non un seul, qui contribue au changement. L'exploitation stratégique des moteurs successifs du changement est essentielle à la réussite d'une réforme pérenne.

Les programmes d'appui aux réformes doivent maximiser les opportunités provenant d'appels plus importants à des réformes, tels que ceux qui se manifestent lors de l'élection d'un nouveau gouvernement. De fait, un changement politique et certaines formes de crises politiques peuvent fournir des opportunités permettant de faire passer des réformes ambitieuses de l'environnement des entreprises. Cependant, dans certains cas, cette demande est faible ou peu apparente. Dans une telle situation, les agences de développement peuvent stimuler une demande. Elles doivent toutefois veiller à ne pas imposer leurs vues et à ne pas adopter une attitude normative. Les moyens les plus efficaces permettant d'accroître la demande de réforme sont notamment :

- a. Commanditer des études et des évaluations de l'environnement des entreprises et faciliter un examen public élargi des résultats ;
- b. Évaluer et comparer l'environnement des entreprises de différents pays ou d'entités infranationales d'un même pays (les villes, par ex.) ; créer un environnement concurrentiel mettant en lumière la nécessité d'une réforme ;
- c. Renforcer les capacités des acteurs nationaux — organisations représentant le secteur privé, cabinets de conseil, instituts de recherche — à recenser les priorités d'une réforme de l'environnement des entreprises et à plaider pour le changement ;
- d. Identifier les conséquences économiques des imperfections de l'environnement des entreprises peut avoir un poids important sur le processus de dialogue concernant les mesures à prendre, tout en contribuant à l'établissement de priorités dans l'agenda des réformes d'orientation ;

- e. Aider les décideurs à tirer des enseignements des expériences d'autres pays par des voyages d'étude, des programmes de formation, l'établissement de réseaux régionaux et l'échange d'informations ;
- f. Créer les conditions d'un dialogue public-privé permettant aux acteurs de l'économie de mettre en commun leurs expériences de l'environnement des entreprises ;
- g. Créer des opportunités pour des investisseurs étrangers de présenter leur expérience de l'environnement des entreprises aux décideurs gouvernementaux.

Il est souvent important que les agences de développement reconnaissent l'importance des individus en tant qu'agents du changement, qu'il s'agisse de représentants du gouvernement ou du secteur privé. Travailler avec des individus capables de motiver et de mobiliser des efforts de réforme est important, mais il est conseillé d'élargir et d'institutionnaliser cet engagement le plus tôt possible.

Question contestée 3 : Les agences de développement doivent-elles simplement répondre à la demande de réforme ou doivent-elles également contribuer à susciter cette demande ?

Dans un monde parfait, les agences de développement répondraient uniquement aux demandes de leurs partenaires de programme. Au lieu de cela, elles sont soumises à une tension dynamique entre la réponse aux demandes et l'appui à des initiatives créant une demande de réforme de l'environnement des entreprises. Certaines agences de développement ne sont pas à l'aise avec cette tension et toutes ne s'accordent pas sur les limites d'une stimulation de la demande. Il est conseillé aux agences de développement de collaborer étroitement avec leurs partenaires de programme et de les aider à percevoir l'ampleur de l'impact économique potentiel d'une réforme de l'environnement des entreprises. Elles doivent recenser les tenants et les adversaires d'une réforme et aider leurs partenaires à identifier les réformes accessibles sur les plans technique, politique et institutionnel. Les agences de développement peuvent inciter leurs partenaires à poser les bonnes questions concernant le genre de réforme nécessaire, plutôt que d'imposer d'emblée les réponses à ces questions.

Question contestée 4 : Les agences de développement doivent-elles soutenir des individus ou des institutions ?

Certaines agences de développement n'ont pas de position claire sur la question de savoir s'il faut confier la direction des réformes à des individus ou à des organisations. Il existe un danger à ne soutenir qu'un ou deux fonctionnaires favorables à une réforme plutôt que l'institution complète dans laquelle travaillent ces fonctionnaires. Cependant, il existe des cas où ces personnes peuvent défendre les efforts de réforme au sein de leur institution, ce qui peut constituer une stratégie importante lorsque l'institution fait preuve de réticence à l'idée d'entreprendre des réformes. Le danger existe également d'investir dans la formation et la sensibilisation de fonctionnaires susceptibles de partir travailler pour un organisme différent et sans rapport avec la réforme.

Principe 4 : S'assurer de l'appropriation de la réforme par le pays et superviser les efforts de réformes

Le rôle des agences de développement doit être celui d'un intermédiaire impartial réunissant les divers acteurs concernés par la réforme de l'environnement des entreprises. Les acteurs nationaux doivent assumer l'entière responsabilité de l'élaboration et de la gestion des programmes de réforme. Dans leur collaboration avec ces différents intervenants, les agences de développement doivent s'abstenir de diriger elles-mêmes les efforts de réforme ou de déposséder leurs partenaires du programme de leurs propres responsabilités. Pour garantir des résultats viables sur le long terme, il est important que l'administration et le secteur privé du pays s'approprient entièrement le processus de réforme de l'environnement des entreprises.

Une supervision organisationnelle est essentielle pour assurer une appropriation des efforts de réforme par le pays. Bien que la présence d'un haut fonctionnaire du centre administratif ou d'un comité de haut niveau responsable devant ce centre administratif se soit révélée être un facteur de succès des réformes de l'environnement des entreprises, il est également important que l'autorité de supervision et de gestion désignée implique l'ensemble de l'administration. La participation de représentants du secteur privé (notamment des représentantes des femmes d'affaires) et d'autres parties prenantes aux structures et processus de supervision est également importante.

Principe 5 : Renforcer le rôle et les capacités des principaux protagonistes

Identifier les intervenants locaux et développer leur capacité à participer aux réformes de l'environnement des entreprises constituent des éléments essentiels de réformes réussies et viables. Cela peut passer notamment par : un renforcement du rôle et des capacités des organismes étatiques, du

secteur privé, des organisations de travailleurs et d'autres structures de la société civile-la promotion d'un meilleur dialogue et une plus grande sensibilisation ; le renforcement des capacités ou des compétences des organismes étatiques à gérer les programmes de réforme. Bien que le développement des capacités des organismes étatiques constitue une réponse légitime et utile aux situations créées par des états fragiles ou déliquescents, il est tout aussi important de travailler avec d'autres partenaires comme le secteur privé. De manière similaire, les états excessivement forts et interventionnistes exigent souvent la présence d'un contre-pouvoir provenant du secteur privé et d'autres groupes de la société civile. Il est souvent nécessaire d'incorporer les processus de réforme réglementaire dans les dispositifs gouvernementaux ou parlementaires. Cependant, malgré l'importance du développement des capacités, les agences ne doivent pas soutenir la réforme d'organismes étatiques qui substituent artificiellement à la réglementation existante des mécanismes d'autoréglementation fondés sur le marché (accréditation, certification, adhésion aux organismes professionnels, par ex.). Les agences de développement doivent apporter leur soutien à des changements dans la culture dans laquelle ont lieu les réformes, par exemple, en introduisant une culture sensible aux besoins du client, qui encourage les organismes publics à traiter leurs clients du secteur privé d'une manière plus professionnelle, responsable et transparente.

Dans le cadre du renforcement des capacités locales, les agences de développement doivent diffuser des informations pertinentes sur les expériences de développement des pays économiquement avancés, de sorte que les pays en développement puissent s'inspirer d'expériences historiques probantes et faire des choix concernant leurs politiques et leurs organisations en connaissance de cause. Les agences de développement peuvent également apprendre des expériences d'autres agences et d'autres programmes mis en œuvre à l'étranger. Il convient toutefois de garder à l'esprit que les solutions ayant produit des résultats dans un contexte donné nécessitent des adaptations dans un contexte différent.

Principe 6 : Se concentrer sur les besoins du secteur privé par le biais d'un dialogue public-privé

Les programmes de réforme doivent se focaliser sur le secteur privé, dans la mesure où ses représentants peuvent créer une demande de réforme, contribuer à l'élaboration des programmes et réagir sur les réformes proposées (à travers une évaluation des effets de la réglementation, par exemple) ; ils peuvent

également apporter une expertise technique ainsi qu'un appui à l'organisation et à la gestion du programme. De nombreuses entreprises privées s'expriment par l'intermédiaire d'organisations représentatives. Cependant, ces organisations représentent rarement l'ensemble du secteur privé et leurs membres sont principalement des grandes entreprises formelles. Souvent, les entreprises de petite taille ou informelles, notamment celles appartenant à des femmes, participent peu à de telles structures ; par conséquent, leurs opinions sont systématiquement ignorées. Les agences de développement peuvent soutenir les organisations représentant le secteur privé et les organisations de travailleurs, notamment par un renforcement du dialogue social, dans leurs efforts de réforme de l'environnement des entreprises, tout en veillant à ne pas interférer directement dans la politique intérieure (voir la question contestée 5). Elles peuvent également utiliser les mécanismes de financement officiels mis en place pour permettre l'implication de diverses agences de développement et du secteur privé dans l'appui aux réformes de l'environnement des entreprises.¹⁵

Le dialogue public-privé est un élément essentiel d'une réforme efficace et pérenne de l'environnement des entreprises.¹⁶ La qualité et la profondeur d'une telle réforme dépendent de l'intensité et de l'institutionnalisation du dialogue entre secteur public et secteur privé. Bien que la tradition d'un dialogue constructif et d'une coopération entre le gouvernement et le secteur privé soit limitée dans de nombreux pays en développement ou en transition, un tel dialogue amène des changements dans l'économie politique, en donnant des moyens d'action aux tenants de la réforme et en élargissant « l'espace de réforme » du fait d'une conscience accrue de la portée et de la profondeur du problème. Bien que le dialogue puisse prendre des formes officielles ou non, il est important qu'il soit lié aux agendas de réformes spécifiques.¹⁷ Dans ses premières phases, le dialogue public-privé met du temps à se développer. Il est important que s'établisse une confiance dans le processus et il est nécessaire que toutes les parties comprennent les avantages d'un dialogue structuré et régulier. Les agences de développement doivent soutenir le dialogue public-privé sans pour autant diriger le processus.

¹⁵ Parmi les exemples de tels mécanismes figurent le Fonds de conseil en infrastructure publique-privée et le Fonds pour le climat d'investissement en Afrique.

¹⁶ Pour plus d'informations et des conseils détaillés sur le dialogue public-privé, consulter le site : www.publicprivatedialogue.org

¹⁷ De fait, il convient de veiller à ce que le dialogue porte sur des aspects spécifiques de la politique, afin d'éviter un phénomène de fatigue de la consultation (voir Pinaud, N., *Dialogue public-privé dans les pays en développement*, 2006.)

Il est particulièrement important pour les agences de développement d'aider les petites entreprises et les entreprises informelles à trouver un moyen de s'exprimer dans le cadre du dialogue public-privé. Les processus de dialogue public-privé facilités ou soutenus par les agences de développement doivent inclure un large éventail de représentants du secteur privé et, lorsque cela est possible, s'efforcer de recueillir les opinions des secteurs moins organisés de l'économie.

Question contestée 5 : Le soutien au secteur privé interfère-t-il avec le processus politique domestique ?

Les agences de développement peuvent apporter un soutien aux organisations du secteur privé et aux organisations de travailleurs afin que celles-ci participent plus efficacement aux réformes de l'environnement des entreprises, en renforçant les capacités de ces intervenants à évaluer leur environnement (par des études, par exemple) et à plaider pour un changement. Cependant, du fait que la réforme de l'environnement des entreprises est un processus politique, ce type de soutien peut être perçu comme une ingérence dans la politique intérieure. En raison de la fragilité de nombreuses organisations du secteur privé, en particulier des organisations représentant des entreprises de petite taille, informelles, rurales ou appartenant à des femmes, celles-ci nécessitent un soutien afin de pouvoir participer efficacement aux processus de réforme ; il convient toutefois de veiller à ce que ce soutien ne soit pas dirigé vers un problème particulier, un unique agenda politique ou un seul parti politique.

Principe 7 : Se concentrer sur les contraintes actives pesant sur la croissance de l'activité et ajuster le cadre des réformes en fonction

Le succès d'une réforme de l'environnement des entreprises n'est pas déterminé uniquement par les réalisations du gouvernement par rapport aux produits de la réforme – adopter une loi par exemple – mais également par les effets de la réforme sur le comportement des entreprises. Une attention constante est nécessaire si les entreprises veulent observer des changements matériels dans leur environnement, incitant à davantage de prise de risques, d'investissement, d'innovation ainsi qu'à d'autres comportements souhaitables. En raison des nombreux aspects de l'environnement des entreprises nécessitant une réforme éventuelle, on renforcera l'impact des réformes en accordant la priorité aux aspects ayant un effet important sur les coûts liés à l'exercice d'une activité et sur un fonctionnement efficace des marchés. Ces priorités varient d'un pays à l'autre, d'un environnement à l'autre dans un même pays, ainsi que pour les hommes et les femmes. L'impact le plus important des réformes viendra d'une focalisation sur les contraintes actives

pesant le plus sur l'activité des entreprises. Les agences de développement se concentrent souvent sur les symptômes — les instruments eux-mêmes — d'un système réglementaire médiocre, uniquement pour découvrir que le système résiste, puis ajuste et inverse le cours de la réforme de multiples façons. Si les mêmes problèmes tendent à se reproduire encore et encore, les agences de développement doivent adopter une approche plus large, consistant à modifier les incitations néfastes rencontrées par les gouvernements et les entreprises. Des changements dans le système de production des réglementations sont nécessaires lorsque celui-ci est médiocre ; les systèmes relativement performants ne rencontrant que des problèmes particuliers et fondamentaux peuvent bénéficier d'une réforme ciblée ou ponctuelle dans les domaines concernés.

Principe 8 : Ordonner les réformes de l'environnement des entreprises et prévoir du temps

Bien qu'il soit essentiel de se concentrer sur les contraintes actives pesant sur la croissance des entreprises, l'élaboration des programmes d'appui aux réformes ne commence pas nécessairement par là. Il est souvent important d'envisager des programmes d'appui aux réformes de première génération, qui fondent une expérience et établissent la confiance entre les parties prenantes, en se concentrant sur les réformes les plus faciles à mettre en œuvre ou dont les retombées immédiates sur l'environnement des entreprises et le secteur privé sont les plus importantes. Si elles sont choisies et conçues avec soin, ces réformes feront la preuve de leurs avantages pour les entreprises, tout en renforçant les compétences et la confiance chez les partenaires du programme. Les agences de développement doivent admettre qu'une réforme systémique demande du temps. Elles doivent faire preuve de réalisme lors de la fixation des objectifs et des délais d'exécution des réformes, en particulier dans un contexte national où la compréhension et les possibilités d'une bonne gouvernance sont limitées.

Principe 9 : Aborder la question de l'écart entre objectifs et réalité

Souvent, les réformes de l'environnement des entreprises sont axées sur les politiques, la législation et la réglementation, mais ignorent les défis spécifiques que représentent la garantie d'une mise en œuvre et d'une application des réformes. Les agences de développement doivent insister sur l'importance de la mise en œuvre. Cela inclut un engagement à développer les capacités des agences et de leurs partenaires à faire en sorte que les réformes réussissent, l'accent étant mis sur la nécessité d'aborder les questions souvent plus complexes liées à une mauvaise gouvernance, aux faiblesses organisationnelles et à la corruption.

Principe 10 : Formuler une stratégie de communication et utiliser les médias de manière stratégique

Les processus de réforme de l'environnement des entreprises doivent comporter une évaluation du rôle de la communication lorsqu'un nouveau mode de fonctionnement est adopté. La planification d'une stratégie de communication nécessite de répondre à trois questions essentielles : Pourquoi ce travail est-il important ? Quelles sont les personnes à informer ? Quels sont les problèmes à régler ? Une stratégie de communication solide est essentielle à une sensibilisation durable du public aux réformes de l'environnement des entreprises et aux questions relatives à cette réforme. La communication doit se concentrer plus sur les avantages du changement que sur les inconvénients du statu quo, et présenter une vision claire du futur système. Une attention particulière doit être accordée au travail avec les médias. La presse et les médias électroniques peuvent devenir de puissants alliés des agences de développement dans leurs efforts pour sensibiliser au besoin d'une réforme de l'environnement des entreprises et communiquer sur les objectifs globaux des programmes de réforme (voir l'encadré 4.)

Encadré 4 : Réforme d'orientation des PME en Ukraine

Le Projet de politique sur les PME de la SFI en Ukraine a travaillé avec le gouvernement ukrainien à l'amélioration de la réglementation du secteur privé dans le but de promouvoir l'investissement. Le projet a fait pression pour obtenir une réforme du système des permis d'exploiter une entreprise, afin d'aligner les pratiques ukrainiennes sur les normes européennes actuelles. À la fin de l'année 2004, la SFI a aidé le gouvernement à rédiger un projet de loi destiné à améliorer le système des permis, en abolissant près de 1000 permis inutiles et en ne conservant que les procédures essentielles relatives aux activités potentiellement dangereuses. Le défi consistait à favoriser l'adoption de la loi et à garantir sa mise en œuvre par les organismes de réglementation ukrainiens. La participation des médias au processus s'est révélée être un facteur important. La SFI a lancé une campagne médiatique nationale sur la nécessité d'une réforme du système des permis. En 2005, cette campagne s'est traduite par près de 200 interventions dans les médias sur la question de la réforme des permis (94 articles de presse, 33 interventions à la télévision nationale, 23 reportages de radio et 46 spots sur Internet). Il en a résulté une conscience accrue de la nécessité de réformer le système des permis, à la fois chez les fonctionnaires du gouvernement et dans les médias.

SOURCE : SFI, *Enseignements retenus des expériences d'assistance technique*, juillet 2006

Principe 11 : Travailler avec le gouvernement en tant qu'agent principal des réformes

À l'inverse de ce qui se produit pour d'autres initiatives de développement du secteur privé, le gouvernement est le principal acteur du processus de réforme de l'environnement des entreprises. Le gouvernement et d'autres autorités administratives promulguent les lois et réglementations régissant le comportement des acteurs du secteur privé. Il protège les intérêts des consommateurs, des travailleurs, des propriétaires de biens, des prestataires de financement, d'autres entreprises, ainsi que l'environnement ; il est également responsable de l'exercice de l'État de droit et de la perception des impôts, destinés à être investis dans des biens collectifs. Le rapport existant entre le gouvernement et le secteur privé est d'un intérêt capital dans le contexte d'une réforme de l'environnement des entreprises ; il en est de même de la manière dont le gouvernement règlemente l'activité économique. Cela peut se faire de manière transparente, prévisible et équitable, tout en réduisant les charges pesant sur les entreprises.

Un soutien réussi aux réformes nécessite une étroite collaboration avec le gouvernement, dans laquelle l'appui au développement ajoute de la valeur aux efforts de réforme du gouvernement. Les agences de développement doivent apporter un appui, des informations et des conseils en faisant preuve de flexibilité, et encourager le gouvernement à s'approprier entièrement les efforts de réforme. Ceci est conforme à la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement : Appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle*. Dans les situations où le leadership gouvernemental est faible ou passif, il peut s'avérer nécessaire de soutenir des processus encourageant les dirigeants à se pencher davantage sur les réformes, comme par exemple, des cellules gouvernementales de réflexion ou un dialogue public-privé.

Question contestée 6 : Quel doit être le rôle du gouvernement dans le développement de l'entreprise ?

Les gouvernements sont tenus de créer des règles du jeu équitables dans un environnement où toutes les entreprises, qu'elles soient grandes ou petites, rurales ou urbaines, nationales ou étrangères, ou possédées par des hommes ou des femmes, opèrent sur un pied d'égalité. Uniformiser les règles du jeu est un processus constant pour les gouvernements nationaux et infranationaux. Les agences de développement ne sont pas toutes d'accord sur le rôle que doit jouer le gouvernement dans le développement des entreprises. Certaines défendent l'idée d'un rôle soi-disant « minimaliste », dans lequel le gouvernement se borne à alléger le cadre réglementaire pour les entreprises et à réduire les coûts liés à l'exercice d'une activité. D'autres suggèrent des interventions à plus grande échelle des gouvernements dans l'économie, avec des programmes axés sur l'offre visant à produire les résultats souhaités en matière sociale et économique ainsi que sur le plan de l'équité.

Quel que soit leur point de vue sur la question, les agences de développement doivent travailler avec les gouvernements afin d'aider ceux-ci à concevoir des réformes de l'environnement des entreprises dont les objectifs sont une réduction des coûts, une diminution des risques réglementaires et une stimulation de la concurrence sur les marchés. Lorsque cela est possible, elles doivent soutenir le recours à des approches systémiques des réformes du développement et de l'environnement des entreprises, et mettre en garde les gouvernements contre des interventions qui faussent davantage le rôle des marchés.

Principe 12 : Aligner les réformes de l'environnement des entreprises sur les plans nationaux de développement

Les agences de développement doivent veiller à la cohérence du développement du secteur privé avec les politiques économiques, sociales et environnementales, et inclure les réformes de l'environnement des entreprises dans leurs actions visant à promouvoir le développement du secteur privé, la croissance économique, l'égalité des sexes et la réduction de la pauvreté. De même, l'appui aux réformes de l'environnement des entreprises doit être intégré dans les instruments de planification, les politiques de développement et les agendas globaux du pays (Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté, Stratégies de développement du secteur privé et Objectifs du Millénaire pour le développement, par exemple). Il faut toutefois être prudent lors de l'application de cadres de planification génériques, dans la mesure où ceux-ci s'appuient souvent sur une vision générale de la réduction de la pauvreté au contenu potentiellement limité concernant le rôle du secteur privé et l'importance de l'environnement des entreprises. Les ensembles de réformes soutenus par les agences de développement doivent en outre favoriser l'intégration des solutions politiques, juridiques, réglementaires, institutionnelles, procédurales, technologiques

et sociales. Traiter un seul élément (une nouvelle politique, par exemple) est rarement suffisant. Bien qu'il soit impossible de transformer l'ensemble des éléments d'un système en même temps, il convient de prêter une attention particulière aux conséquences potentielles d'un changement intervenant dans un domaine (la révision du droit du travail et des réglementations, par exemple) sur d'autres domaines (le rôle des autorités réglementaires, par exemple).

Principe 13 : Assurer une bonne coordination entre les donateurs

Les différentes agences de développement doivent éviter un chevauchement des activités en rapport avec les réformes et coordonner leurs programmes. Une collaboration entre les agences de développement impliquées dans une réforme de l'environnement des entreprises permet de partager les risques et d'accéder à un réservoir d'expertise plus important. Même des petites initiatives, comme le partage de l'information, peuvent contribuer à une meilleure affectation des ressources consacrées au développement. Lorsque cela est possible, l'appui aux réformes de l'environnement des entreprises doit se faire par l'intermédiaire de mécanismes coordonnés impliquant plusieurs agences.¹⁸ Les clés d'une coordination réussie sont :

- a. Une volonté de collaborer et de coordonner les programmes de la part de l'ensemble des parties ;
- b. La reconnaissance au niveau du siège des agences de l'importance d'une coordination sur le terrain, afin de permettre aux bureaux locaux de participer de manière significative aux processus de coordination dans les pays ;
- c. Des mécanismes et processus réguliers de partage de l'information ;
- d. Le leadership et la facilitation, qui peuvent être assurés par le gouvernement hôte ou par une agence de développement désignée ;
- e. Identifier les compétences et les capacités des agences, dans le but de répartir clairement les responsabilités ;
- f. Établir des rapports sur les réussites, les problèmes et les enseignements à tirer des expériences sur le terrain.

¹⁸ Pour plus d'informations sur la coordination du développement du secteur privé, consulter la section *Country Groups* du site du CDDE.

Les gouvernements des pays en développement ou en transition peuvent travailler avec les professionnels du développement afin d'appuyer, renforcer et, si nécessaire, diriger les efforts de coordination et de collaboration. Dans certains pays, un ministre de haut rang réunit et préside un comité de coordination du développement ; dans d'autres pays, cette fonction est assurée par les membres à tour de rôle. Par ailleurs, les agences de développement doivent reconnaître l'importance d'un appui aux organisations régionales. Ces organisations démontrent la valeur d'une coordination et d'un partage de l'information à l'échelon régional, qui pourront inspirer les efforts de réforme nationaux.

Encadré 5 : Coordination des bailleurs de fonds en Afrique

Certains pays africains s'efforcent de plus en plus d'améliorer la coordination et l'harmonisation des bailleurs de fonds et du gouvernement dans les domaines du développement du secteur privé et des réformes de l'environnement des entreprises. Cela passe par davantage de transparence et d'obligation à rendre des comptes, ainsi qu'un renforcement des liens entre les agences de développement, les gouvernements et le secteur privé.

En janvier 2004, le gouvernement du Ghana a approuvé la Stratégie nationale à moyen terme de développement du secteur privé ainsi que le Plan d'action 2005-2009. L'objectif de la Stratégie DSP est « une croissance emmenée par le secteur privé, durable, équitable et généralisée au Ghana », sa finalité étant « d'améliorer la compétitivité du secteur privé ». Sur la base de la stratégie adoptée, un certain nombre de partenaires du développement ont conclu un protocole d'accord avec le gouvernement, afin d'établir un cadre pour le soutien apporté au développement du secteur privé. Les partenaires du développement aident le gouvernement dans la mise en œuvre de la stratégie par le biais du Groupe des partenaires du développement et du Groupe de travail sur la stratégie DSP. Le Groupe de travail sur la stratégie DSP intègre des représentants du secteur privé et supervise le travail de l'ensemble des acteurs, soit 17 ministères, départements et agences. Les progrès de la Stratégie DSP sont examinés deux fois par an par le groupe de travail, et un cadre commun de suivi et d'évaluation a été mis en place. De plus, certains partenaires du développement apportent leur soutien à la Stratégie DSP par le biais d'un fonds commun.

En Tanzanie, la coordination des bailleurs de fonds et la collaboration avec le gouvernement sont décrites dans la Stratégie d'aide conjointe à la Tanzanie (SACT) de novembre 2006. La SACT constitue un cadre national de gestion à moyen terme de la coopération entre le gouvernement et les partenaires du développement, qui vise à atteindre les objectifs nationaux en matière de développement et de réduction de la pauvreté. Elle décrit également le rôle des acteurs ne représentant pas l'État et leur contribution à une mise en œuvre réussie de la stratégie. Quelques agences de développement ont également mis leur expertise et leurs ressources financières en commun pour soutenir le programme de « Renforcement de l'environnement des entreprises en Tanzanie ».

En Zambie, le gouvernement a signé en 2006 un protocole d'accord avec le secteur privé et huit agences de développement (appelées « partenaires de coopération » ou PC) portant sur la coordination du programme de réforme du DSP. Avec la participation de quelques 10 ministères, le programme zambien de réforme du DSP a identifié un contact parmi les PC pour chaque aspect de la réforme, à savoir, le travail, les octrois de licences, l'énergie, le secteur financier, le renforcement de l'autonomie économique des citoyens et le commerce. Cette structure a favorisé une approche collective de la réforme parmi les PC et les ministères concernés. Dans le cadre de la Stratégie d'aide conjointe, les PC qui soutenaient la réforme du DSP, se réunissaient deux fois par mois : une fois de manière non officielle et une fois de manière officielle. Vers la fin de l'année 2007, les PC ont décidé de se retirer du Comité directeur du programme DSP, considérant que leur aide à phase de démarrage du programme de réforme n'était plus nécessaire. Les PC ont estimé que leur participation au comité directeur n'avait plus lieu d'être car il s'agit d'un organe décisionnel interne ; ils se concentrent désormais sur l'évaluation des résultats dans les domaines du programme dont ils sont responsables.

Principe 14 : Équilibrer expertise nationale et internationale

Afin de renforcer les capacités nationales, les agences de développement doivent encourager et aider leurs partenaires de programme à travailler avec des institutions internationales et des consultants spécialistes de ces questions et connaisseurs des bonnes pratiques auxquelles ont recours les pays confrontés à des problèmes similaires. Les agences de développement peuvent certes faciliter l'accès aux meilleures pratiques et aux expériences menées dans d'autres pays, mais elles doivent veiller à maintenir un certain équilibre entre consultants nationaux et internationaux. Les agences de développement et leurs partenaires de programme doivent être prêts à consacrer du temps et des efforts à l'orientation des consultants dans le contexte local. Ils doivent s'assurer de la participation de citoyens compétents aux programmes de réforme et proposer des avantages, afin que ces ressortissants restent dans leur pays et poursuivent leur participation aux efforts de réforme. Les agences de développement doivent toutefois éviter de recruter du personnel directement dans les mêmes ministères ou organismes, qui tentent de mener les réformes.

Principe 15 : Promouvoir l'assurance de la qualité dans l'appui des agences de développement aux réformes de l'environnement des entreprises

Dans leur appui aux réformes devant aboutir à un meilleur environnement pour les entreprises, les agences de développement doivent s'assurer qu'elles apportent les meilleurs conseils et la meilleure assistance possible à leurs partenaires. Cela nécessite des agences, au siège comme dans les bureaux locaux, qu'elles aient une bonne connaissance des meilleures pratiques internationales en vigueur et qu'elles soient attentives aux besoins, aux capacités et aux attentes de leurs partenaires publics, privés ou issus de la société civile. Les agences de développement doivent encourager un examen et une évaluation de leurs programmes, en toute transparence et en collaboration avec le gouvernement, le secteur privé et d'autres agences de développement ; elles doivent soutenir et participer à des processus d'examen par les pairs et contribuer à l'amélioration des programmes de réforme de l'environnement des entreprises de plusieurs façons : gestion des connaissances, formation et séminaires, voyages d'étude ainsi que toute autre activité favorisant les échanges d'informations et d'expériences qui permettront de mettre en œuvre des programmes d'appui plus efficaces.¹⁹

¹⁹ Le Comité des donateurs pour le développement de l'entreprise dispose d'une base de données contenant des documents et des informations sur les réformes de l'environnement des entreprises soutenues par les donateurs et parvenant à une croissance pro-pauvre : www.Business-Environment.org

IV Conclusion

Ce document d'orientation représente une synthèse des opinions et des expériences du Comité des donateurs pour le développement de l'entreprise dans le domaine des réformes de l'environnement des entreprises ayant pour objectifs la croissance économique, la création d'emplois et la réduction de la pauvreté. Un travail conséquent doit encore être effectué par le comité et ses membres pour décrire en détail les meilleures pratiques relatives à chaque domaine thématique de ces réformes. Ainsi, il est important d'explorer des mécanismes permettant aux agences, quel que soit leur niveau d'expérience dans l'appui à de telles réformes, de tirer des enseignements des expériences toujours plus nombreuses se déroulant sur le terrain. Cela inclut des moyens de partager des expériences nationales et régionales, d'une part avec les sièges des agences, et d'autre part, via des processus internationaux de gestion des connaissances.

Le Comité des donateurs pour le développement de l'entreprise continuera de soutenir la production et la gestion de documents concernant les réformes de l'environnement des entreprises appuyées par les donateurs, dans un souci d'aider les spécialistes du développement et les gestionnaires de programmes dans leur tâche. À l'avenir, les conseils seront mis à jour à la lumière des nouvelles études de cas et des nouvelles approches. En apprenant ainsi des expériences menées, les agences de développement pourront devenir des catalyseurs toujours plus efficaces de réformes de l'environnement des entreprises, destinées à aider les gouvernements partenaires des pays en développement ou en transition à créer de la croissance économique et à réduire la pauvreté à plus grande échelle.

Le comité des donateurs pour le développement de l'entreprise est un groupe d'agences financières et intergouvernementales qui s'emploient à éradiquer de manière durable la pauvreté grâce au développement du « secteur privé » – les entreprises, petites et grandes, qui génèrent la plus grande partie de l'emploi et de la prospérité du monde entier. Le Comité s'est créé de manière informelle en 1979, quand la Banque mondiale réunit ses premiers membres lors d'une réunion. Jusqu'en 2005, le Comité était connu sous le nom de « Comité d'agences donatrices pour le développement de petites entreprises ».

Le développement durable ne peut se faire à long terme qu'à travers un secteur privé dynamique ; les agences externes peuvent contribuer à cette dynamique seulement si leurs efforts sont coordonnés. Le Comité, à la recherche d'une meilleure harmonisation et efficacité, s'efforce pour cela à :

- Définir d'une façon participative les meilleures pratiques concernant des thèmes prioritaires ;
- Disséminer des expériences de bonnes pratiques et de succès entre les pays ;
- Accroître la capacité des professionnels du développement à améliorer leur efficacité.

Cette mise au point technique contribue à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris sur l'Efficacité de l'aide, qui cherche à garantir que les « actions des donateurs soient plus harmonisées, transparentes et collectivement efficaces ».

De plus, le Comité, par le biais de ses réunions annuelles et ses groupes d'actions plus petits créés pour résoudre des problèmes spécifiques, fournit une opportunité à ses agences partenaires de faire connaissance avec ses collègues, et d'élargir ses réseaux de contacts dans une atmosphère constructive et positive.

Pour plus d'informations, veuillez consulter le site internet du Comité www.Enterprise-Development.org, ainsi que les bases de données interagences qu'il gère au www.Business-Environment.org et www.Value-Chains.org.



CDDE

Comité des donateurs pour le développement de l'entreprise