

Réformer l'environnement des affaires au Cambodge : un système original de notation des provinces

Reforming business environment bottom-up : provincial business environment scorecard in Cambodia,
Hor S., Nguyen T., IFC,
MPDF, novembre 2006.

Document préparatoire de la Conférence internationale sur la réforme de l'environnement des affaires, Bangkok, 29 nov.-1^{er} déc. 2006.

Dans le cadre du mouvement de réforme de l'environnement des affaires en faveur des petites entreprises, le projet du Fonds de développement du secteur privé du Mékong géré par la SFI se propose de contribuer à améliorer la connaissance sur les performances du secteur privé et le choix du statut d'entreprise formelle au Cambodge. Il repose sur un système de notation de l'environnement des affaires de chaque province du pays, baptisé Provincial Business Environment Scorecard (PBES). Il s'agit d'un diagnostic complet de la gouvernance économique de dix provinces en fonction de dix critères de base, qui doit permettre d'identifier et de diffuser les bonnes pratiques à travers le pays.

CONTEXTE ÉCONOMIQUE GÉNÉRAL DU CAMBODGE

Entre 1994 et 2004, l'économie du Cambodge a connu une croissance moyenne de 7,1 %, en dépit des trois décennies de guerre dont le pays sort à peine. En 2005, la performance économique a également été impressionnante, avec un taux de croissance de 13,4 %. Cette croissance a contribué à réduire la pauvreté. Entre 1994 et 2004, celle-ci a diminué de 12 %, passant de 47 % en 1994 à 35 % en 2004.

Cependant, la croissance a concerné une frange étroite de la population – industrie du textile et tourisme en tête – et s'est concentrée géographiquement dans les régions urbaines, notamment à Phnom Penh et dans la ville de Siem Reap. En 2004, 5 % seulement des habitants de la capitale se trouvaient en dessous du seuil de pauvreté¹, comparé à 21 % dans les autres zones urbaines, et 34 % dans les zones rurales. Or la majorité des pauvres (91 %) vivent dans des régions rurales.

¹ Selon la Banque mondiale, le seuil de pauvreté au Cambodge est estimé à 0,45 \$ par jour par personne.

Il en ressort qu'une croissance davantage orientée sur les pauvres et les zones rurales est impérative pour accélérer la réduction de la pauvreté et assurer une croissance durable. À cette fin, promouvoir le développement des entreprises en dehors des centres urbains est essentiel.

CARACTÉRISTIQUES DU SECTEUR PRIVÉ

Les études sur le développement du secteur privé au Cambodge mettent en évidence quatre caractéristiques importantes. Le secteur privé est la principale source d'emploi du pays (92 % du total des emplois) et continuera selon toute vraisemblance à jouer un rôle dominant dans la création d'emploi et la réduction de la pauvreté. Néanmoins, comparé à d'autres économies du Sud-Est asiatique, le secteur privé cambodgien a été entravé dans sa capacité à croître et à créer des emplois à cause d'une série de barrières et de contraintes institutionnelles.

La conséquence de ces obstacles est que la plupart des entreprises privées ont choisi de ne pas formaliser leur statut (par l'enregistrement auprès du ministère du Commerce).

Enfin, pour toutes les entreprises non enregistrées, et la plupart des entreprises enregistrées, la relation avec les institutions gouvernantes se fait au niveau local (particulièrement provincial ou municipal).

Pourtant, les chercheurs et les bailleurs connaissent très mal ces interactions et la façon dont elles influent sur les performances du secteur privé et sur le choix du statut formel. Ils en savent également peu sur les différences de gouvernance d'une province à l'autre. Pour savoir comment promouvoir la croissance et le dynamisme du secteur privé au Cambodge, il faut bien connaître l'impact des institutions locales sur la performance du secteur privé.

LE PROJET DE NOTATION DE L'ENVIRONNEMENT DES AFFAIRES PAR PROVINCE

Le projet se propose de contribuer à combler ces lacunes en mettant en place un système de notation de l'environnement des affaires de chaque province du pays (Provincial Business Environment Scorecard, PBES). Il s'agit d'un diagnostic complet de la gouvernance économique de dix provinces en fonction de dix critères de base. Le but ultime du projet est d'identifier les provinces qui excellent dans différents aspects de la gouvernance provinciale et de diffuser les bonnes pratiques auprès de celles qui ont des difficultés.

Les dix critères

1. **Coût d'enregistrement** : mesure du délai nécessaire à une entreprise pour s'enregistrer et recevoir toutes les licences requises pour commencer son activité, du nombre de licences requises et du coût officiel d'obtention de toutes les licences/permis.
2. **Droits de propriété** : mesure de la sécurité des droits de bail et droits fonciers et des titres de propriété.
3. **Transparence et accès à l'information** : évalue si les entreprises ont accès aux informations et documents légaux nécessaires à la conduite de leur activité de manière équitable et si les nouvelles lois et politiques sont communiquées aux entreprises et mises en œuvre conformément.
4. **Participation** : évalue si les entreprises sont consultées dans le cadre de la définition des politiques de la province et si leurs intérêts sont représentés.
5. **Coût de la mise en conformité réglementaire** : mesure du temps consacré par l'entreprise aux procédures administratives et des délais d'attente, ainsi que de la fréquence des inspections de la part des autorités réglementaires.
6. **Charges informelles** : mesure des charges informelles payées par les entreprises ; évalue si ces frais supplémentaires constituent un obstacle à l'activité, dans quelle mesure ils sont prévisibles et donnent lieu au résultat ou « service » attendu.
7. **Prévention des actes malveillants** : mesure des coûts explicites supportés par les entreprises à la suite de la perte ou du vol de biens, ainsi que des coûts implicites de prévention (sécurité et protection).
8. **Impôts** : mesure de la charge administrative et fiscale imposée par la réglementation fiscale de la province.
9. **Proactivité du leadership provincial** : mesure de la créativité et de la volonté des provinces dans la mise en œuvre de la politique nationale, et la formulation d'initiatives propres à la province en matière de développement du secteur privé.
10. **Résolution des litiges** : mesure de la satisfaction des entreprises vis-à-vis des modes formels et informels de résolution des litiges au niveau de la province.

Une méthodologie innovante

Deux types de données ont été utilisés pour construire les notations : des données qualitatives issues d'enquêtes auprès de 500 entreprises dans 10 provinces et des données statistiques extraites de publications officielles.

Il est important de souligner que la méthodologie de cette étude diffère de celle d'études précédentes du secteur privé cambodgien à deux égards.

D'abord l'équipe du projet BPES n'a pas limité son analyse au secteur formel. Le but explicite de l'étude était d'évaluer le secteur privé d'une manière générale et cela signifiait s'intéresser aux effets de la gouvernance économique sur les entreprises non enregistrées également. 58 % des entreprises de l'échantillon n'étaient pas enregistrées auprès du ministère du Commerce, ni même ne possédaient la licence moins formelle d'un an délivrée par le département municipal ou provincial de Commerce. Néanmoins, le terme « informel » n'est pas tout à fait juste si l'on considère que 73 % ont officialisé leur activité en payant une patente d'un an auprès des autorités fiscales locales.

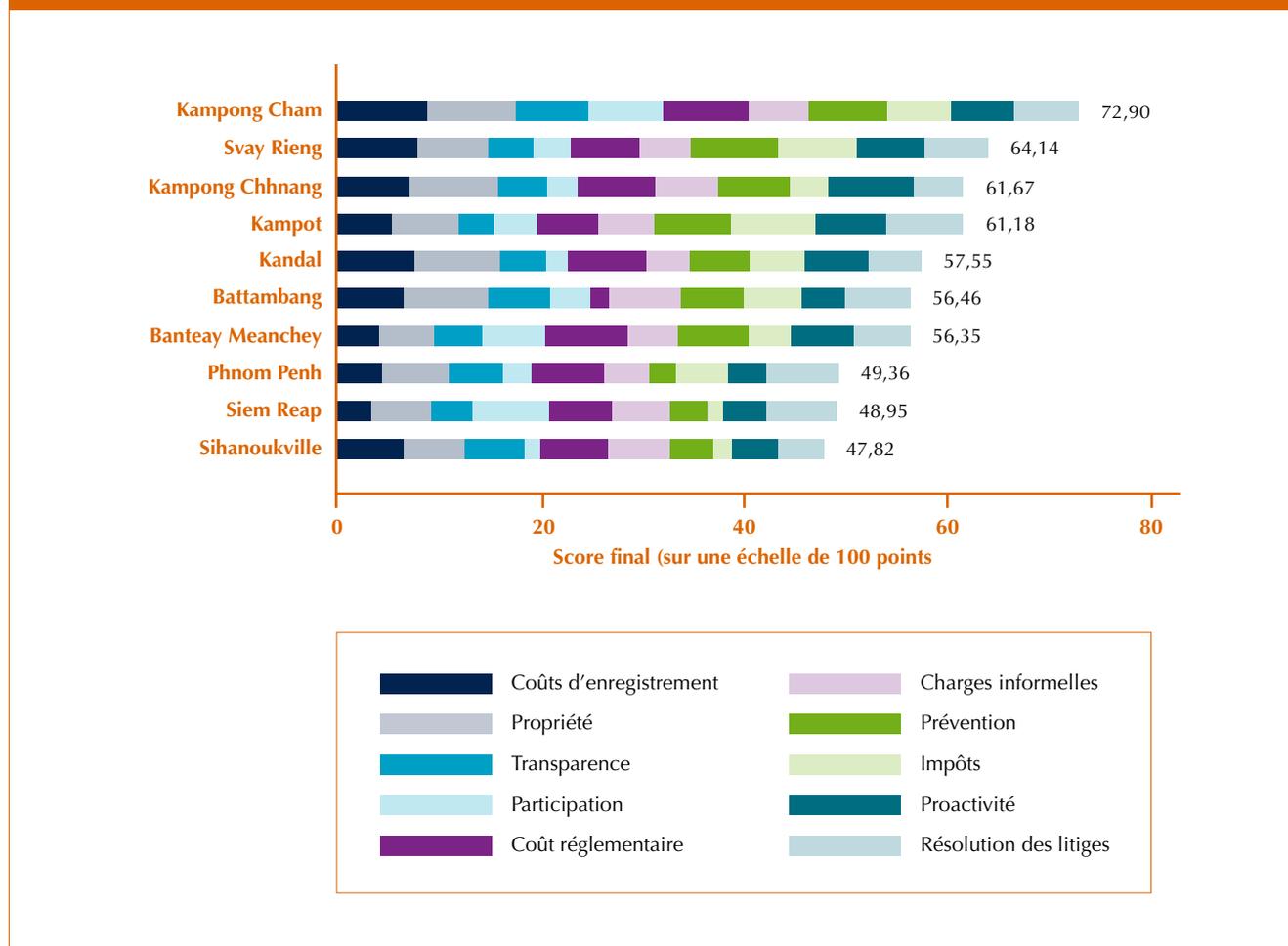
La seconde différence majeure tient au fait que, plutôt que d'extrapoler les résultats au niveau provincial à partir d'un échantillon de niveau national, l'équipe a constitué dix échantillons différents, issus de dix provinces, de façon à obtenir une image aussi précise que possible du secteur privé. Pour cela, les dix provinces les plus importantes économiquement ont été retenues, comprenant les principaux centres économiques du Cambodge. Chaque entreprise ayant un emplacement fixe et au moins un employé en plus du propriétaire a été considérée comme une entreprise active et a été recensée pour l'analyse. Au total, 41 775 entreprises ont été identifiées.

Les résultats finaux du PBES sont représentés dans le graphique page suivante (voir figure 1).

Il est intéressant de noter que les meilleurs résultats reviennent aux provinces limitrophes de l'est Kampong Cham et Svay Rieng, suivies par Kampong Chhnang et Kampot. Les provinces les moins bien loties sont celles de Phnom Penh, la capitale, Siem Reap, abritant l'extraordinaire complexe touristique des temples d'Angkor et la province portuaire de Sihanoukville.

Le placement de Siem Reap en bas de la liste peut paraître surprenant si l'on considère les investissements colossaux et la forte croissance dans l'industrie hôtelière et le tourisme de la province.

Figure 1 : Notation de l'environnement des affaires par province (PBES)



Toutefois, il est assez facile de comprendre que Siem Reap, du fait même de son potentiel touristique, qui lui garantit un flux de touristes, de devises et d'activités de services bien supérieur à celui des autres provinces, est peu incitée à faire des efforts pour améliorer sa situation économique.

Il est important de souligner que le PBES est uniquement une mesure de gouvernance économique et de politique réglementaire. Il ne doit pas être confondu avec la mesure de l'environnement global des investissements, qui inclut à la fois la gouvernance et les conditions structurelles (infrastructures, capital humain, accès aux marchés, potentiel touristique). En utilisant des critères indicatifs de ces facteurs structurels de l'économie, il est possible d'établir un indice et donc une mesure des conditions structurelles. Les résultats du classement selon cet indice sont quasiment inversés par rapport à ceux du PBES. Phnom Penh,

Sihanoukville et Siem Reap obtiennent un classement beaucoup plus favorable. Cependant, la mesure de l'environnement des investissements seule n'est pas intéressante d'un point de vue analytique. Les provinces qui sont faiblement dotées en infrastructures n'ont pas le pouvoir d'améliorer celles-ci de manière significative à court terme. L'impact sur le développement des entreprises de l'amélioration de la gouvernance économique (mesurée par le PBES) est en revanche bien plus important.

Voir page suivante la figure 2 « Mesure de l'environnement global des investissements ».

L'impact de l'environnement des affaires au niveau provincial

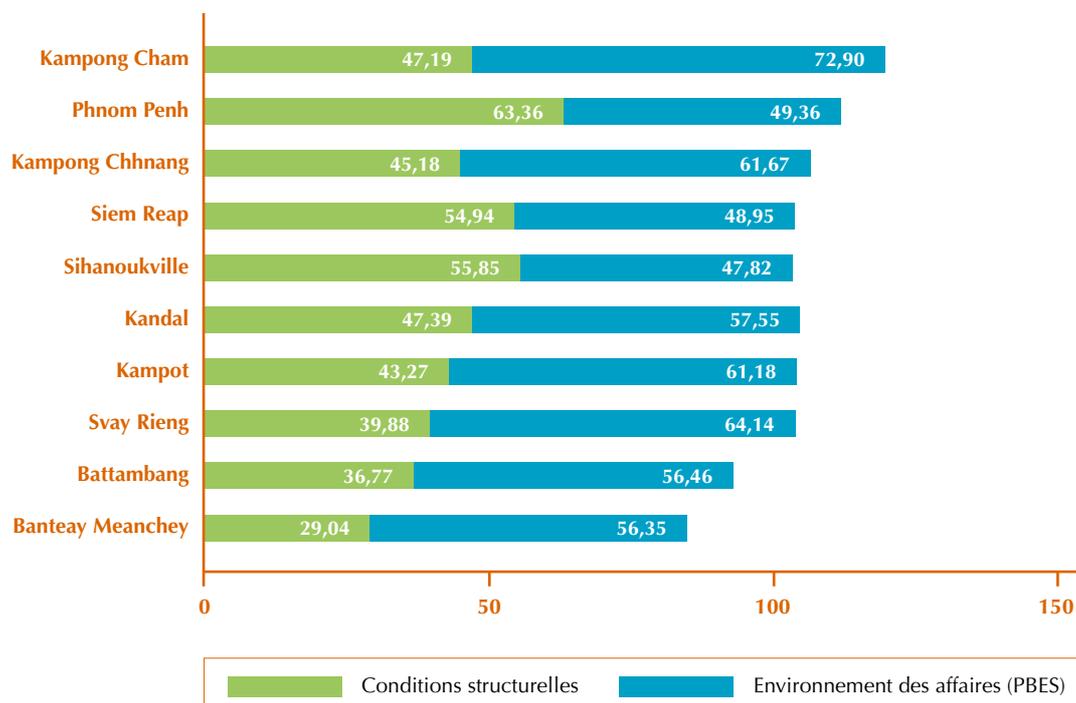
Si certains des changements requis peuvent être longs et peut-être difficiles à mettre en œuvre d'un point de vue po-

litique, l'amélioration de la gouvernance aurait certainement un effet immédiat sur le développement des entreprises de la région. L'analyse statistique des indicateurs de notation de l'environnement des affaires le montre.

Par exemple, si Battambang (étant donné son infrastructure, son potentiel touristique et son capital humain existant) améliorerait sa notation (56,46) pour se hisser au niveau de Kampong Cham (72,9), elle pourrait s'attendre à une augmentation de 17 % de la volonté des entreprises à se développer dans le futur.

Les analyses montrent également que les améliorations prioritaires sont à apporter dans les domaines des droits d'enregistrement, de la propriété, de la transparence (notamment de l'accès aux informations réglementaires), de la participation, des charges informelles et de la prévention des actes malveillants. Ces six axes jouent le rôle le plus important dans la croissance de la main-d'œuvre.

Figure 2 : Mesure de l'environnement global des investissements



En savoir plus sur...

> La conférence de Bangkok

Le Comité des bailleurs de fonds pour le développement de l'entreprise, par le biais de son groupe de travail spécifique sur l'environnement des affaires, organise la deuxième conférence internationale sur l'environnement des affaires à Bangkok, du 29 novembre au 1^{er} décembre 2006. Elle a pour thème « **Leçons tirées de l'Asie et du monde entier pour l'amélioration des pratiques des bailleurs de fonds** ».

Le site de gestion de la Conférence :

http://lamp.itcilo.org/bangkok/info/conf_back.htm

Retrouvez toutes les contributions et tous les documents préparatoires à l'adresse : http://www.businessenvironment.org/dyn/be/besearch.details?p_phase_id=107&p_lang=en&p_phase_type_id=6

L'ensemble des sessions est présenté dans les Brèves du mois de novembre.