

Appuyer les réformes de l'environnement des affaires

Guide pratique à l'usage des agences de développement

Supporting business environment reforms: Practical guidance for development agencies, 2008 Edition, Donor Committee for Enterprise Development (DCED), août 2008, 48 p.

Le Comité des bailleurs pour le développement des entreprises (DCED) s'efforce de promouvoir et de documenter les consensus entre bailleurs de fonds sur les principes d'intervention en matière de développement du secteur privé.

Le guide synthétisé ici fournit aux agences de développement des conseils pratiques visant à améliorer leur appui aux réformes de l'environnement des entreprises dans les pays en développement et en transition. Il fournit des recommandations concrètes, applicables dans la majorité des cas, pour la conception, la mise en œuvre et le suivi des programmes. S'il subsiste beaucoup de points contestés, que le document s'applique d'ailleurs à mettre en évidence, ainsi qu'un grand nombre d'essais et d'erreurs dans le domaine de la réforme de l'environnement des affaires, ce guide s'efforce de faire ressortir les principes reconnus et les bonnes pratiques tirés des enseignements de l'expérience.

DÉFINITION DE L'ENVIRONNEMENT DES AFFAIRES

Le DCED définit l'environnement des affaires comme l'ensemble des conditions politiques, légales, institutionnelles et réglementaires qui régissent les activités des entreprises.

Il s'agit d'un sous-ensemble du climat d'investissement comprenant les mécanismes administratifs et dispositifs de mise en application par lesquels est mise en œuvre la politique du gouvernement, ainsi que les accords institutionnels qui influencent la manière d'agir des acteurs clés (agences gouvernementales, autorités de réglementation, organisations professionnelles, etc.).

Voir le schéma de l'environnement des affaires page suivante.

OBJECTIFS DES RÉFORMES DE L'ENVIRONNEMENT DES AFFAIRES

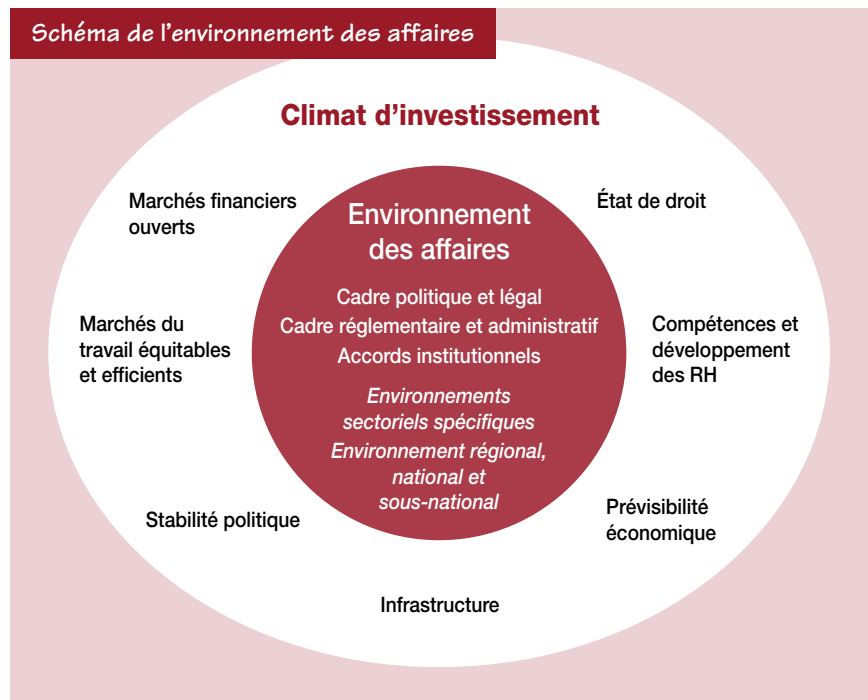
Réformer l'environnement des affaires est une priorité pour les agences de développement et les gouvernements du fait de l'influence significative de cet environnement sur le développement du secteur privé et, de là, sur la croissance économique et la génération d'emplois et de moyens de subsistance.

Les programmes de réforme visent à permettre aux entreprises de changer leur comportement, favorisant l'investissement et l'innovation ainsi que la création d'emplois. Ils consistent à :

- réduire les coûts des entreprises ;
- réduire les risques des entreprises ;
- accroître la pression concurrentielle grâce à l'entrée de nouveaux acteurs.

Les trois dimensions clés de l'appui à la réforme de l'environnement des affaires sont :

- **les niveaux** : la réforme de l'environnement des affaires peut être appuyée à quatre niveaux différents (régional, national, sous-national et sectoriel) ;
- **les domaines** : les réformes peuvent s'attaquer aux domaines fonctionnels clés affectant les activités des entreprises ;
- **les phases** : un processus en quatre phases peut être utilisé pour guider les agences de développement.



Les quatre niveaux de la réforme de l'environnement des affaires

NIVEAU DE L'ENVIRONNEMENT DES AFFAIRES

	Régional	National	Sous-national	Sectoriel
Partenaires clés du programme	Organismes de développement régional (par exemple Union africaine, ANASE), communautés économiques régionales (par exemple SADC), Organisation mondiale du commerce.	Parlement, partis politiques, ministères, organismes de réglementation, représentants du secteur privé, organisations professionnelles, médias d'affaires, organisations de travailleurs et groupements de consommateurs.	Organes législatifs sous-nationaux, autorités provinciales, régionales et locales, associations professionnelles locales, organisations communautaires.	Associations professionnelles, régulateurs, autorités publiques et politiques sectorielles.
Cadre politique et légal	Améliorer les politiques et harmoniser les lois et réglementations qui favorisent le commerce et l'investissement régional.	Améliorer les politiques et lois nationales qui favorisent la concurrence, l'ouverture des marchés et les conditions générales du développement du secteur privé.	Améliorer les politiques locales pour le développement du secteur privé.	Les politiques et législations sectorielles concernent souvent les interventions de promotion et les moyens de renforcer les filières.
	Politiques, législations et réglementations commerciales.	Concurrence, impôts, commerce, politiques et législation du travail.	Politiques sous-nationales pour le développement régional, le développement économique local et le développement du secteur privé.	Politiques de développement sectorielles.

.../...

Les quatre niveaux de la réforme de l'environnement des affaires (suite)

NIVEAU DE L'ENVIRONNEMENT DES AFFAIRES

	Régional	National	Sous-national	Sectoriel
Cadre réglementaire et administratif	Améliorer les réglementations qui entravent le commerce et l'investissement régional.	Améliorer les réglementations nationales qui affectent la création, l'activité et la fermeture des entreprises privées.	Améliorer les réglementations définies par les autorités sous-nationales.	Améliorer les réglementations s'appliquant à des secteurs ou sous-secteurs industriels spécifiques.
	Réglementations commerciales, administration des douanes.	Réglementation des affaires ; lois et administration fiscale ; législation et réglementation du travail, réglementations commerciales, administrations des douanes.	Procédures de création et d'enregistrement des entreprises.	Licences et agréments sectoriels.
Accords institutionnels	Aider les États membres des organismes régionaux à concevoir et mettre en œuvre des réformes ; améliorer le dialogue public-privé au niveau régional.	Améliorer le dialogue entre gouvernement national et organismes de représentation du secteur privé (dialogue public-privé).	Soutenir les structures et les processus locaux de dialogue public-privé sous-national.	Construire et renforcer les organisations professionnelles sectorielles pour qu'elles participent à des discussions avec les organismes publics afin d'améliorer l'environnement des entreprises.
	Facilitation du commerce. Renforcement de capacités.	Gouvernance réglementaire. Renforcement de capacités.	Renforcement de capacités.	Renforcement de capacités.

LES DOMAINES FONCTIONNELS DES RÉFORMES DE L'ENVIRONNEMENT DES AFFAIRES

À l'intérieur des différents niveaux de réforme, on peut identifier un certain nombre de domaines fonctionnels qui ont un impact direct sur la configuration de l'environnement opérationnel des entreprises privées (des guides ont été publiés sur un certain nombre d'entre eux, par exemple sur la simplification des procédures d'enregistrement des entreprises au niveau national et sous-national) :

1. la simplification des procédures d'enregistrement et de licence des entreprises ;

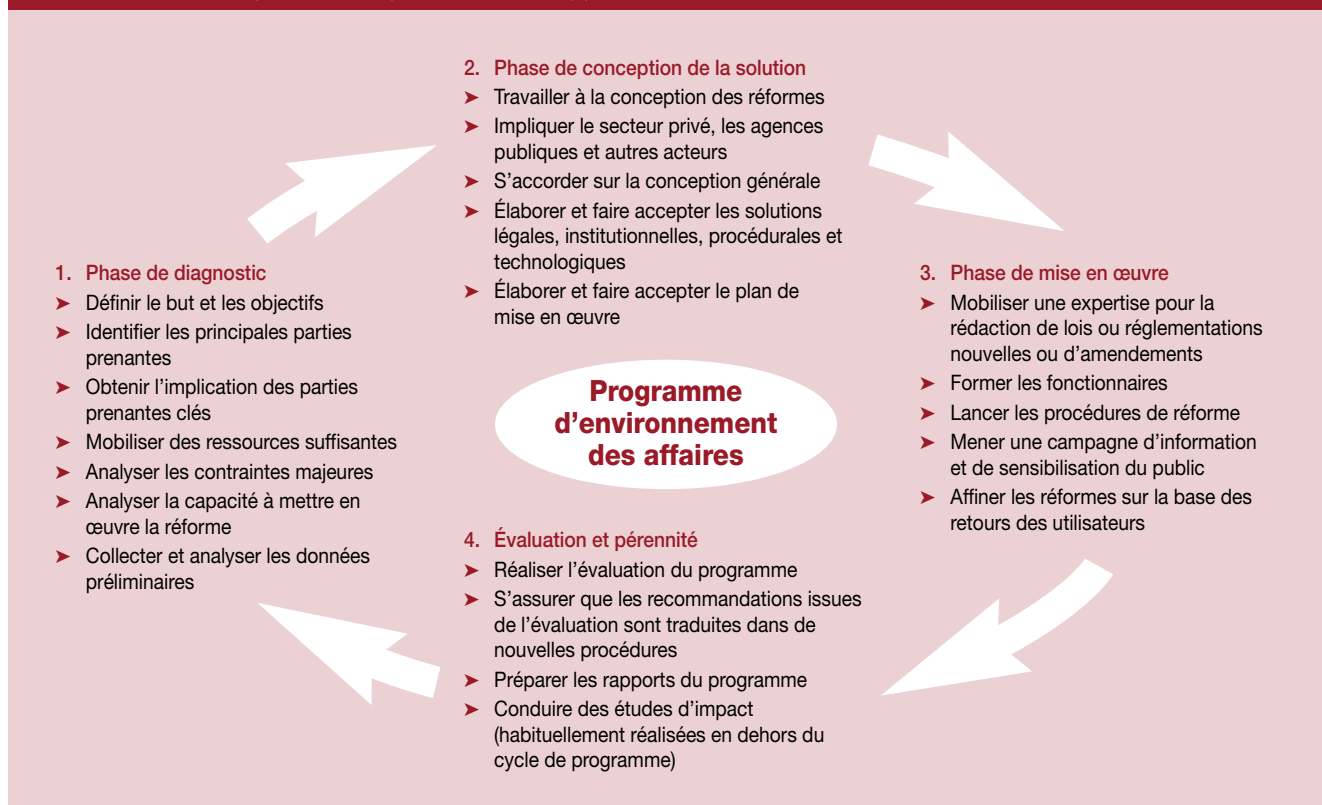
2. l'amélioration de l'administration et des politiques fiscales ;
3. l'amélioration de l'accès au financement ;
4. l'amélioration de la législation et de l'administration du travail ;
5. l'amélioration de la qualité globale de la gouvernance réglementaire ;
6. l'amélioration de l'administration foncière et des titres et registres fonciers ;
7. la simplification et la plus grande rapidité d'accès aux tribunaux de commerce et aux mécanismes alternatifs de résolution des litiges ;
8. l'élargissement des processus de dialogue public-privé, en particulier l'inclusion des opérateurs informels, notamment des femmes ;
9. l'amélioration de l'accès à l'information sur le marché.

LES QUATRE PHASES DU CYCLE DE PROJET

L'observation de la plupart des programmes d'appui à la réforme de l'environnement des affaires permet de distinguer quatre phases dans le cycle des projets.

Ces phases permettent de systématiser les considérations de développement dans la conception des interventions à court, moyen et long terme en lien avec les priorités et enjeux particuliers des pays en développement et en transition. Les liens entre chacune de ces phases sont essentiels : par exemple, les résultats de l'évaluation déterminent la conception du programme de réforme.

Les phases des programmes d'appui aux réformes de l'environnement des affaires



Phase 1 : Diagnostic Évaluer l'environnement des affaires existant

Il existe aujourd'hui plus de trente outils d'analyse permettant d'évaluer les différents aspects de l'environnement des affaires. Ils suffisent parfois à générer une demande de réforme, pour peu que les coûts et avantages en soient présentés de manière convaincante.

Les agences de développement doivent utiliser les informations issues de diagnostics récents pour identifier les contraintes et établir des priorités, avant d'envisager un exercice de diagnostic propre.

Elles doivent par ailleurs dans la mesure du possible renforcer les capacités des gouvernements partenaires, des organisations du secteur privé et de la société civile à réaliser leur propre évaluation de l'environnement des affaires. Outre la mobilisation de l'expertise locale, il est important de travailler en étroite collaboration avec le gouvernement et de lui laisser le temps de réfléchir aux résultats de l'évaluation et aux réponses qu'il souhaite y apporter.

Phase 2 : Concevoir des programmes d'appui aux réformes

Lors de la conception des programmes, les agences de développement doivent se servir des connaissances locales pour gagner la confiance et le respect des parties prenantes et parce qu'identifier les problèmes spécifiques sur la base de l'expérience locale est essentiel pour légitimer la réforme et la stratégie employée.

La phase de conception est aussi le moment d'anticiper les effets potentiels de la réforme, souhaités ou non. Ce travail d'anticipation doit servir à la conception d'un système de suivi-évaluation approprié reposant sur des indicateurs de résultat et d'impact.

Phase 3 : Mettre en œuvre les programmes d'appui aux réformes

La mise en œuvre doit autoriser une certaine souplesse de manière à pouvoir répondre aux demandes nouvelles et à l'évolution des circonstances.

Parce que les réformes s'inscrivent dans un processus continu de long terme, il est essentiel qu'elles relèvent de mécanismes pérennes. La pérennité renvoie à la capacité des partenaires du programme (gouvernement et secteur privé) à continuer le processus et à initier la génération de réformes suivante une fois l'appui du bailleur terminé.

Le meilleur moyen d'assurer la pérennité d'une réforme de l'environnement des affaires consiste à institutionnaliser sous une forme ou une autre les fonctions de suivi ou de surveillance impliquant des représentants des secteurs public et privé.

Phase 4 : Suivre et évaluer les programmes d'appui aux réformes

Un système solide de suivi-évaluation est essentiel pour le succès d'un programme d'appui à la réforme de l'environnement des affaires. Ce système doit définir des indicateurs mesurant les résultats directs de l'intervention, les changements induits par l'intervention, et l'impact sur la réduction de la pauvreté.

Par définition, un programme d'appui à la réforme de l'environnement des affaires n'est pas un programme de réforme en soi, mais plutôt un soutien aux efforts de réforme des partenaires. Il est donc nécessaire de considérer la performance d'un programme de ce type en termes d'influence sur la capacité d'évaluation, de conception et de mise en œuvre de la réforme des partenaires.

Une attention particulière doit être accordée à l'évaluation de l'impact de la réforme sur le développement des entreprises, l'emploi et la croissance pro-pauvre. Si dans de nombreux cas, il est impossible d'isoler l'impact d'un tel programme en présence de nombreux autres facteurs susceptibles d'agir sur la pauvreté, il faut s'efforcer d'être aussi précis que possible sur les impacts anticipés et la manière dont ils peuvent contribuer aux objectifs de développement plus larges.

LES QUINZE PRINCIPES
DE L'APPUI À LA RÉFORME
DE L'ENVIRONNEMENT
DES AFFAIRES

1. Adopter une approche systémique de la réforme

S'attaquer à la réforme de l'environnement des affaires nécessite de prendre en compte le système dans son ensemble, institutions formelles et informelles, « règles du jeu », normes sociales et culturelles, etc. et de garder à l'esprit qu'un changement dans un domaine influe sur les possibilités de réforme dans d'autres domaines.

2. Comprendre et prendre en compte l'économie politique de la réforme

Les processus de réforme de l'environnement des affaires sont étroitement liés à l'économie politique du changement, notamment au système de gouvernance et de responsabilité au sein de l'État, à la mesure dans laquelle les processus décisionnels sont ouverts ou non aux influences. Les initiatives de réforme rencontrent des oppositions. L'enjeu d'une réforme est de parvenir à créer des coalitions pro-réforme capables de con-

trer les oppositions et d'imposer des changements.

3. Stimuler la demande de réforme et les moteurs du changement

Les agences de développement peuvent mobiliser et exploiter les moteurs de changement d'un pays : leadership politique fort, crise économique ou politique, mondialisation, etc. ou stimuler la demande de changement par le biais d'études démontrant les effets négatifs sur l'économie d'un environnement des affaires défavorable ; le benchmarking ou la promotion du dialogue public-privé sont d'autres moyens potentiellement efficaces.

4. Garantir l'appropriation et la supervision de l'effort de réforme au plan national

Les acteurs nationaux doivent avoir l'entière responsabilité de la conception et de la gestion du processus de réforme. L'appropriation de ce processus par le gouvernement et le secteur privé doit notamment passer par l'établissement d'un organe transversal de supervision du processus au plan national.

5. Renforcer le rôle et la capacité des principales parties prenantes

Reconnaître le rôle des parties prenantes locales et développer leur capacité à participer au processus est essentiel pour le succès et la pérennité de la réforme. Ce renforcement de capacités doit s'appliquer aussi bien aux structures publiques qu'au secteur privé et aux groupements de la société civile, dans un souci de respect des contre-pouvoirs.

6. Accorder une attention centrale aux besoins du secteur privé par le biais du dialogue public-privé

L'implication du secteur privé est essentielle, notamment pour aider à la conception des programmes de réforme, apporter une expertise technique, etc. Les organisations représentatives d'entreprises sont les premiers interlocuteurs, même s'ils représentent rarement l'ensemble du secteur privé et sont souvent l'émanation de grandes entreprises formelles. Les agences de développement peuvent appuyer les organisations représentatives, mais en prenant soin de ne pas interférer directement dans la politique nationale. Le dialogue public-privé est un ingrédient essentiel pour le

succès des réformes de l'environnement des affaires.

7. Donner la priorité aux obstacles majeurs entravant la croissance des entreprises

Lorsque de nombreux domaines nécessitent une réforme, priorité doit être donnée à ceux qui ont l'impact le plus lourd sur le coût de gestion d'une entreprise et sur le bon fonctionnement des marchés. Les agences de développement agissent souvent sur les symptômes des mauvais systèmes réglementaires pour finalement se rendre compte que le système résiste et parvient à adapter ou inverser la réforme par mille moyens. Il est dans ce cas nécessaire de suivre une approche plus large consistant à modifier les mauvaises incitations du gouvernement et des entreprises.

8. Planifier le processus de réforme par étapes progressives et accepter qu'il soit long

S'il est essentiel de se concentrer sur les obstacles majeurs des entreprises, ceux-ci ne doivent pas nécessairement constituer la première étape du programme d'appui à la réforme. Il importe souvent de commencer par une phase initiale consistant à établir de la confiance et une première expérience, en s'attachant aux réformes les plus simples ou à celles ayant l'impact le plus immédiat sur l'environnement des affaires. Il faut accepter qu'un processus de réforme systémique prenne beaucoup de temps et être réaliste lors de sa planification.

9. Pallier les lacunes du système de mise en application

Les réformes de l'environnement des affaires se concentrent souvent sur les politiques, lois et réglementations et négligent les difficultés spécifiquement liées à la mise en application pratique des réformes. Traiter ces difficultés implique de renforcer les compétences et capacités des agences de développement elles-mêmes et de leurs partenaires, et de traiter les problèmes souvent complexes associés à une faible gouvernance, une mauvaise organisation ou à la corruption.

10. Formuler une stratégie de communication et utiliser les médias

Un processus de réforme de l'environnement des affaires doit s'intéresser au

rôle que joue la communication dans l'adoption d'une nouvelle manière de faire. La stratégie de communication doit répondre aux trois questions suivantes : Pourquoi ce travail de réforme est-il important ? Qui doit en prendre conscience ? À quelles questions s'attaquer ? Une bonne stratégie de communication est essentielle pour sensibiliser le public au besoin de réforme. Elle doit insister sur les avantages du changement. Les médias peuvent être un allié de poids.

11. Travailler avec le gouvernement comme acteur principal

Contrairement à d'autres interventions dans le domaine du développement du secteur privé, le gouvernement est le premier acteur de la réforme de l'environnement des affaires. Les lois et réglementations régissant l'activité du secteur privé, protégeant les consommateurs, etc. émanent de lui. Les agences de développement doivent apporter un appui souple, des informations et des conseils, et encourager les gouvernements à endosser l'entière responsabilité des efforts de réforme.

12. Aligner les réformes de l'environnement des affaires sur les plans de développement nationaux

L'appui aux réformes de l'environnement des affaires doit être intégré aux efforts de planification nationaux et aux politiques et agendas internationaux de développement (cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté, Objectifs du millénaire pour le développement, etc.).

13. Assurer une bonne coordination des bailleurs de fonds

Les bailleurs de fonds intervenant dans un même pays doivent coordonner leurs programmes d'appui aux réformes. Cette collaboration permet de partager les risques et donne accès à un pool d'expertise élargi. L'échange d'information à lui seul permet de rendre plus efficace l'allocation des ressources.

14. Conjuguer l'expertise internationale et nationale

Les pays partenaires doivent être encouragés à travailler avec des consultants internationaux connaissant les bonnes pratiques utilisées dans des pays confrontés à des problèmes similaires. Néanmoins, il est important de faire col-

laborer des consultants nationaux et de se préparer à consacrer des efforts et du temps à renforcer les capacités de consultants locaux et à s'assurer qu'ils resteront impliqués dans le processus.

15. Promouvoir une assurance de qualité dans l'appui aux réformes de l'environnement des affaires

Les agences de développement doivent faire en sorte de fournir à leurs partenaires les meilleurs conseils et la meilleure assistance qui soit. Cela implique, à la fois pour le personnel du siège et le personnel de terrain, d'être familier des bonnes pratiques internationales et capables de s'adapter aux besoins, capacités et attentes de leurs partenaires. Les agences doivent encourager les évaluations de leurs propres programmes et promouvoir les échanges d'information. ■