

Donors
approaches to
improving the
business
environment for
small enterprises,
Simon White,
Working group on
enabling
environment,
Committee of
donor agencies for
small enterprises
development,
juillet 2004

Les approches des bailleurs en matière d'amélioration de l'environnement des petites entreprises

Le « Comité des bailleurs de fonds pour le développement de la petite entreprise¹ » a mis en place dès 1992 un groupe de travail sur l'amélioration de l'environnement² pour le développement des entreprises. Le présent article est issu d'un rapport sur les concepts, approches et pratiques que les divers bailleurs appliquent pour améliorer l'environnement des affaires (EA) dans lequel se meuvent les petites entreprises.

La plupart des bailleurs partagent les « Objectifs de développement du Millénaire³ » des Nations Unies et nombre d'entre eux estiment que le développement de la petite entreprise est l'un des moyens de réduire la pauvreté et de soutenir le développement économique. Beaucoup ont évolué dans ce domaine d'une approche par projet (tel projet de formation, tel projet d'incitants financiers pour tous types d'entreprise, tels services BDS, etc.) vers une approche plus globale qui considère qu'il faut un environnement favorable pour que se développent l'entreprise en général et la petite entreprise (PM) en particulier. Ils s'attachent donc à améliorer, voire à réformer ces environnements en accord avec les pays partenaires.

Le présent article est basé sur une appréciation comparative des pratiques, différenciées ou similaires, des donateurs⁴ en la matière. Il commence par la qualification de ces environnements : clarification des concepts et appréciation pratique et la plus objective possible des environnements, avec les modèles et outils en usage. Il se poursuit par l'articulation entre observation et action pour le changement, les interventions des bailleurs et leur éventuelle collaboration. Il se conclut avec la question épineuse de l'analyse d'impact de ces actions et de son « attribution » aux interventions proprement dites ou à un concours d'interventions et de circonstances.

INTRODUCTION

Les agences consultées en sont venues à s'intéresser à l'environnement des affaires pour les PE par différentes voies. En gros :

► des agences telles que les banques de développement (BM, BERD, IADB) y sont arrivées par le biais de leur appui à des réformes macro-économiques. Elles s'intéressaient à l'entreprise en général mais ce n'est que rarement qu'elles examinaient le cas particulier des petites entreprises ;

¹ Committee of Donor Agencies for Small Enterprise Development.

² Environnement réglementaire, légal, fiscal, etc. : « Working group on enabling environment ».

³ Millenium Development Goals.

⁴ Une sélection de 23 bailleurs et autres acteurs du Nord et du Sud a été retenue pour l'étude : AusAID (Australie), Acdi (Canada), DFID (Royaume Uni), UE, GTZ (Allemagne), Danida (Danemark), IADB (Inter American Development Bank), BIT (NU), JBIC (Japan Bank for Int. Coop.), Jica (Japon), Gouvernement Finlandais, USAID (USA), BAD (Banque africaine de développement), ADB (Asian Dev. Bank), Norad (Norvège), OECD, SDC (Suisse), Sida (Suède), Cnuced (NU), Gouv. des Pays-Bas, Groupe Banque mondiale (4 agences), Onudi (NU), OMC. Les coopérations françaises (AFD), espagnoles et italiennes ne figurent pas dans la liste (note du trad.).

► la plupart des autres agences ont une longue expérience de programmes spécifiques d'appui au développement de la petite entreprise, et elles aussi n'ont commencé à examiner le contexte dans lequel elles se meuvent que récemment.

Les quatre thèmes qui intéressent prioritairement les bailleurs dans ce domaine peuvent être regroupés de la manière suivante : 1) stratégies macro-économiques ; 2) gouvernance ; 3) cadres réglementaires, légaux et politiques de développement du secteur ; 4) cadre organisationnel.

Avant d'aller de l'avant dans la qualification et l'analyse d'un « environnement d'affaires déterminé », l'étude se penche sur une normalisation des concepts qui peuvent être compris de manière très différente selon les protagonistes.

Dans le Sud, la plupart des États ont remis en cause l'intérêt et la fonctionnalité des entreprises d'État, mais ils modulent de manière diverse leur niveau d'intervention pour dynamiser un environnement favorable à l'entreprise privée et à la PE en particulier⁵.

Dans la plupart des cas, une nouvelle relation entre État/secteur privé est en construction et de ce fait en constante évolution. Des mesures directes pour soutenir le développement des PME ont été mises en place, avec ou sans l'aide des bailleurs, tels que des programmes de formation, des « incubateurs d'entreprises », l'articulation avec des entreprises de conseils, la définition de politiques de promotion, des fonds de garantie, etc.

La nouvelle vague de programmes d'appui aux PME se veut plus holistique et cherche à analyser et corriger les contraintes qui empêchent le développement de « l'esprit » ou de la « culture » d'entreprise, selon les termes utilisés par les bailleurs, et limitent le développement potentiel des services pour le développement des entreprises.

Le « Comité des bailleurs pour le développement de la petite entreprise » a entrepris la présente étude pour développer un code de bonnes pratiques en matière d'amélioration de l'« environnement » et notamment pour :

- mieux comprendre puis développer le concept et ses influences sur la PE ;
- évaluer et apprécier les pratiques et

expériences des bailleurs intéressés par le thème ;

- mieux comprendre l'impact de l'assistance internationale en général sur l'« environnement » et tenter de mettre au point des outils pour mesurer cet impact.

Bien que cette étude soit plutôt centrée sur les efforts des bailleurs dans ce domaine, elle insiste d'emblée sur le fait que ce sont les États qui doivent prendre les décisions et leurs responsabilités en la matière et qu'il est indispensable d'établir des relations soutenues avec les représentations du secteur privé, y compris celles des PME, qui doivent jouer un rôle de défense des intérêts de leurs membres et recommander les réformes qui en dernière instance seront menées par les gouvernements.

DÉCRIRE UN « ENVIRONNEMENT D'AFFAIRES »⁶ (EA)

Les motivations des bailleurs

Certains bailleurs se sont intéressés à cette question en venant du macro pour aller vers le micro-développement (BM et autres) et d'autres arrivent de la promotion sectorielle vers le méso-développement (les plus expérimentés étant par exemple DFID-UK, GTZ-RFA, Danida ou USAID).

Mais ce qui caractérise tous les bailleurs, c'est la recherche d'un impact maximum de leurs actions, en raison d'exigences accrues de redevabilité vis-à-vis de leurs contribuables et de leur opinion publique et vis-à-vis des autorités gouvernementales des pays du Nord et de celles des pays récipiendaires.

Tous ont constaté que des actions ponctuelles et trop sectorielles n'étaient pas viables sur le long terme si l'environnement reste peu favorable.

Une seconde raison expliquant cette tendance tient au fait que les donateurs veulent élargir leur sphère d'influence pour améliorer l'impact de leurs interventions.

Une troisième raison réside dans le consensus qui se dégage globalement sur le rôle d'un fonctionnement satisfai-

sant des marchés dans le développement des petites entreprises et la volonté qui en découle d'éviter des distorsions qui lui seraient préjudiciables.

Il s'agit donc pour les donateurs de lever les contraintes qui empêchent les marchés de fonctionner et de libérer le potentiel des petites entreprises qui peuvent générer de l'emploi et contribuer au développement économique local et, par voie de conséquence, à la réduction de la pauvreté et aux MDG (Millennium Development Goals).

Le schéma de la page suivante explique brièvement ce que les bailleurs entendent par des réformes de l'environnement et comment elles pourraient contribuer aux MDG.

La tendance de certains donateurs est de chercher à promouvoir un environnement favorable à la croissance d'entreprises moyennes et de grande taille plutôt que d'encourager le démarrage et le développement de nombreuses petites entreprises. Mais ce n'est pas une tendance majoritaire et c'est l'objet de débats au sein du groupe de travail. La plupart des participants pensent qu'il faut favoriser un environnement favorable à l'entreprise en général, ce qui profitera aussi aux petites entreprises, mais avec des modalités spéciales les concernant. Et c'est ici que le débat s'anime : sans générer de distorsions en faveur de celles-ci, disent les uns ; mais leurs conditions de travail sont tellement défavorables par rapport à celles des moyennes et grandes au départ, que « pourquoi pas ? », répondent les autres.

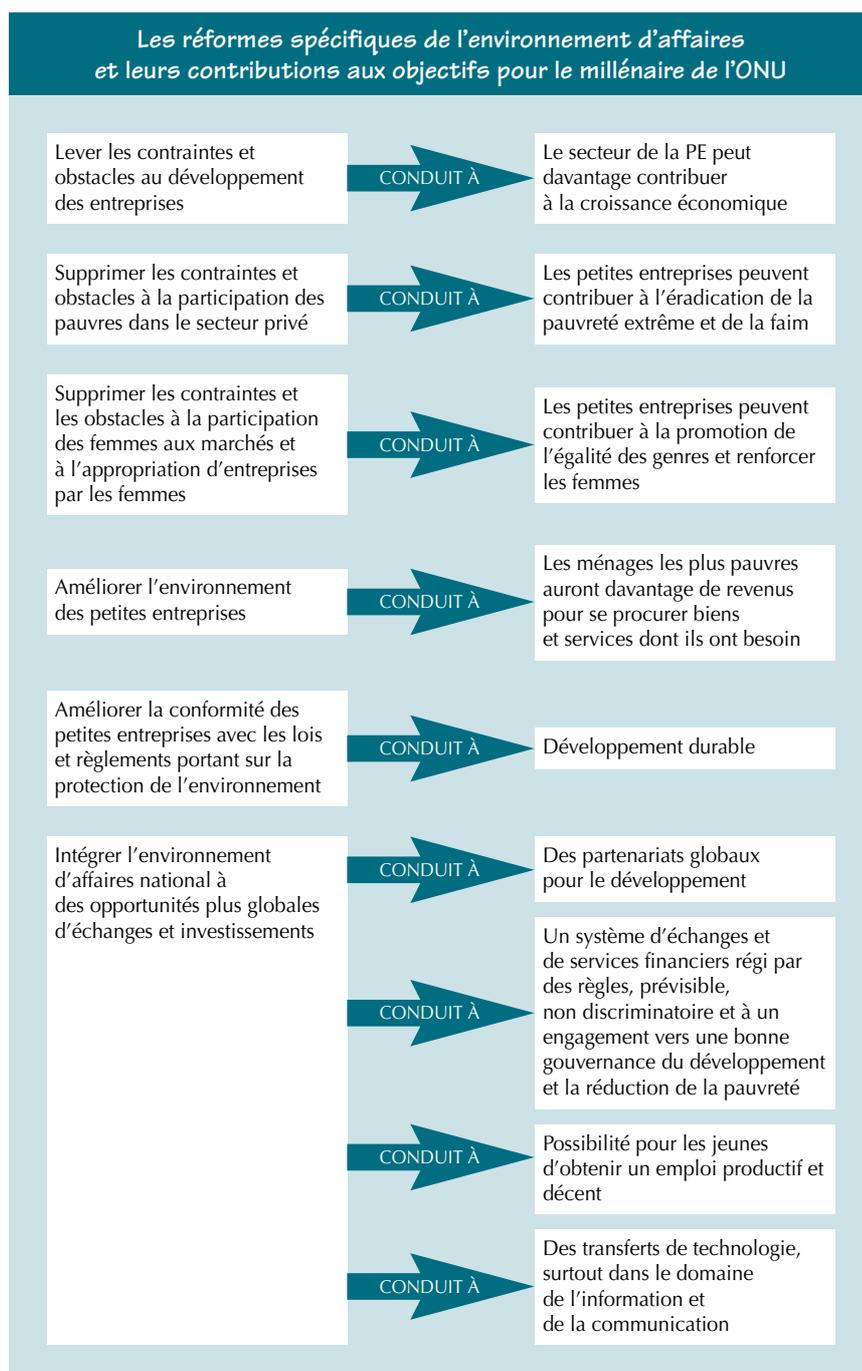
Modèles et cadres pratiques

Le groupe de travail retient le terme d'« Environnement d'affaires » plutôt que celui de « Climat d'investissement⁷ », plus large, retenu par certains bailleurs dont la Banque mondiale.

⁵ Le terme « petite entreprise » ou les acronymes PE et PME sont utilisés dans ce texte pour couvrir un large spectre d'entreprises qui sont parfois désagrégées selon les bailleurs et gouvernements du Sud en « micro-entreprises », « petites entreprises » ou « moyennes entreprises » selon les cas avec des définitions propres pour chaque catégorie, qui peuvent différer.

⁶ Business Environment.

⁷ Et Climat d'affaires.



Pour améliorer l'environnement, il est recommandé dans les termes de référence de l'étude de se limiter à la question du soutien aux réformes réglementaires, légales et administratives en faveur des PE et de repérer les facteurs les plus significatifs.

Mais peu de donateurs ont une définition standard d'un « Environnement d'affaires ».

La première chose que l'étude doit se consacrer à faire est d'aboutir à un consensus minimum sur les concepts :

A. Thèmes génériques : certains bailleurs voient l'EA comme l'ensemble des éléments externes à une entreprise et c'est ce qui est généralement retenu : ressources humaines, financières, éléments sociaux et ressources physiques sont internes et relèvent du niveau micro ; infrastructures, politiques de développement, culture, lois, etc., relèvent de facteurs externes et de l'EA.

B. Politiques et stratégies macro-économiques : par exemple, des politiques pour promouvoir la concurrence,

la privatisation des entreprises publiques et la libéralisation des marchés domestiques sont souvent considérées par les bailleurs comme des conditions préalables à un EA favorable.

C. Gouvernance : comment un gouvernement administre et oriente la société et l'économie (cadre légal et réglementaire, corruption, administration gouvernementale, sécurité, redevabilité, etc.).

D. Politiques : comment faire respecter les cadres réglementaires et légaux et à quel coût : qualité des lois et des règlements et leur adaptation aux besoins (lois sur l'emploi, sur les brevets, les contrats, la propriété, etc.).

F. Cadre organisationnel : on se réfère ici à la matrice nationale des organisations économiques, sociales et culturelles qui affectent la promotion, la représentation et la coordination des petites entreprises.

G. Capacité organisationnelle : capacité des organisations (gouvernementales, privées, de la société civile) à s'acquiescer des fonctions qu'on attend d'elles. Par exemple, les agences chargées de veiller à l'application de la réglementation sont-elles à la hauteur ? Les organisations représentatives des PME ont-elles une liberté d'action ? etc.

H. Accès aux infrastructures : pour certaines agences, l'EA comprend clairement l'accès aux infrastructures de base indispensables pour le développement du secteur privé. Les entreprises en zones rurales peuvent être particulièrement désavantagées et voir leur compétitivité fortement affectée par un déficit d'infrastructures.

I. Coût des infrastructures : certains bailleurs accordent beaucoup d'importance à ce facteur (par exemple, le coût d'une électrification ou d'un système de communication doit être pesé en regard des avantages à en retirer par les PME).

J. Accès à des services financiers : beaucoup de bailleurs concentrent leurs interventions sur cette question.

K. Coûts des services financiers qui sont parfois plus significatifs que l'accès.

L. Conditions et services sociaux : beaucoup de bailleurs considèrent qu'il faut faire un gros effort pour sécuriser et développer le capital humain pour un bon EA (santé, éducation de base, formation professionnelle et aussi systèmes de sécurité sociale, publics ou privés effectifs).

M. Influences culturelles et des attitudes vis-à-vis de l'entreprise : des normes écrites et non écrites sont considérées comme importantes. Par exemple, des pays à forte dépendance vis-à-vis de l'agriculture pourront se montrer moins « entreprenants » que des pays à forte tradition marchande et d'échanges ; les attitudes de la fonction publique en général vis-à-vis du secteur privé doivent aussi être prises en considération.

N. Services d'appui : le tableau ci-dessous indique les éléments que différents bailleurs considèrent comme plus ou moins pertinents.

Les raisons de tel ou tel bailleur de se concentrer sur un thème plutôt qu'un autre peuvent être de deux types :

- il faut avant tout régler des problèmes de gouvernance et de politiques ;
- ou il faut se concentrer sur ces thèmes parce qu'il est possible d'atteindre des résultats significatifs en fonction des moyens dont le bailleur dispose (certains hésiteront à affronter des réformes macro-

économiques parce qu'ils ne disposent pas des instruments nécessaires, comme des prêts importants pour des ajustements structurels ; d'autres trouveront que la mise en place d'infrastructures dépasse leurs moyens).

Au-delà de l'EA

Au niveau « meta », il faut promouvoir (GTZ) : (1) un consensus social sur les principes de base ; (2) un cadre légal, organisationnel, de représentation, etc. qui permette la communication et la fiabilité de l'information et de la connaissance ; (3) la volonté de tous les acteurs concernés à appliquer des stratégies à long terme destinées à généraliser la compétitivité et le développement techno-industriel.

Mais les bailleurs sont d'accord sur le fait qu'il y a tant d'éléments qui influencent l'EA que des approches trop spécialisées peuvent ne pas fonctionner. Il faut considérer plusieurs facteurs et thèmes à la

fois et aller souvent au-delà des cadres réglementaires, légaux, administratifs, etc., et aborder en tout cas l'environnement culturel et social et, au-delà des lois et réglementations, l'attitude et la capacité à entreprendre, innover, prendre des risques et des initiatives (BIT). Le BIT publie le GEM (Global Entrepreneurship Monitor) à l'échelle mondiale et le met régulièrement à jour.

Il n'y a donc pas que des éléments tangibles (lois, règlements, etc.) dans un EA mais aussi des éléments plus difficiles à cerner et il faut trouver les articulations entre les deux.

L'importance de la taille des entreprises

Cette question provoque des débats entre les bailleurs sur le bien-fondé de travailler avec la micro-entreprise (la majorité des entreprises, souvent informelles, dans le Sud) également ou se limiter aux PME. La tendance est qu'il faut reconnaître que

Les éléments clés d'un environnement d'affaires pour les bailleurs internationaux

| BAILLEUR | A | B | C | D | E | F | G | H | I | J | K | L | M | N |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| AusAID (Australie) | | ✓ | ✓ | | | | | | | | | | | |
| Danida (Danemark) | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| DFID (Royaume Uni) | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | | ✓ | | | ✓ |
| Commission européenne | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | | | | |
| GTZ (Allemagne) | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | | ✓ | | | | ✓ |
| IADB (Banque inter-américaine de développement) | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | | | | | | | | |
| BIT (NU) | | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | | | | | | | ✓ |
| Jica (Japon) | | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | | | | | | | |
| Gouvernement des Pays-Bas | | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | | | | |
| OECD | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Sida (Suède) | | | | | | | | | | | | | | |
| SDC (Suisse) | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | | | | | | | |
| Cnuced (NU) | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | | | | | | | |
| Onudi (NU) | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| USAID (États-Unis) | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ |
| Groupe BM ARD (Développement agricole) | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | | | | |
| Groupe BM Fias | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | | | ✓ | | ✓ | | | |
| Groupe BM « Investment climate » | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | |
| Groupe BM « PME » | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | |

la micro et la petite entreprise constituent l'essentiel du secteur privé dans la plupart des pays en développement et beaucoup de bailleurs s'équipent de départements spécialisés pour appuyer spécifiquement le développement de la PE.

Beaucoup d'entre eux reconnaissent à présent qu'on ne peut ignorer l'importance de la petite entreprise dans le développement du secteur privé mais certains craignent que les approches en sa faveur ne créent des distorsions sur les marchés alors que d'autres affirment que les marchés sont déjà pleins de distorsions et qu'il faut corriger les désavantages dont souffrent les plus petites entreprises (par exemple, les conditions d'accès à un statut formel sont beaucoup plus coûteuses en temps et argent relativement pour les PE ; les institutions de règlements de litiges ne sont pas accessibles à des coûts proportionnels à ces litiges ; les conditions de marchés publics les écartent systématiquement, etc.).

Un des domaines les plus difficiles est celui des lois sur le travail : comment définir des règlements et lois universels qui n'éliminent pas les petites entreprises du marché et cependant assurent une protection minimale et croissante des travailleurs, alors qu'il faut reconnaître que les petites entreprises sont globalement les plus gros employeurs des pays en développement, mais dans des conditions qui, si elles contribuent à lutter contre le chômage, ne sont néanmoins pas satisfaisantes pour les travailleurs sur le plan des rémunérations et des conditions de travail.

ÉVALUATION ET APPRÉCIATION DE L'EA POUR LE DÉVELOPPEMENT DES PETITES ENTREPRISES

Avant de préparer des stratégies puis des plans d'action, les bailleurs veulent connaître, de la manière la plus précise possible, les conditions qui prévalent dans l'EA qu'ils veulent influencer. Ils ont deux approches possibles, parfois complémentaires : (1) certains cherchent à développer des instruments standardisés pour qualifier un environnement ;

(2) d'autres ont recours à leur propre personnel et à des consultants externes pour réaliser des études pays, selon des critères plus souples.

Les organisations concernées du Groupe BM font partie des partisans de la première approche : elles ont développé de nombreux instruments standards et de nombreux bailleurs les ont suivies dans cette voie, parfois développant leurs propres instruments, parfois en adaptant ceux des autres et de la BM en particulier.

Les instruments standardisés peuvent s'avérer chers à mettre en place (moins à appliquer) mais ils présentent les avantages suivants : (1) ils réduisent les risques de subjectivité ; (2) ils produisent des résultats comparables pour plusieurs pays ou entre régions ; (3) ils peuvent être motivants pour un pays qui n'a pas encore entamé de réformes ; (4) ils peuvent indiquer des tendances de progrès ou déclin ; (5) ils permettent d'impliquer des acteurs nationaux et de développer des capacités locales ; (6) ils permettent de se concentrer sur certains aspects considérés comme particulièrement importants.

L'étude présente plusieurs exemples d'instruments⁸. Ils présentent d'importantes différences les uns par rapport aux autres mais, en gros, on peut quand même identifier un certain nombre de points communs :

► **Importance des sources d'information** : enquêtes auprès des firmes, enquêtes auprès des ménages, sources intermédiaires, groupes de discussion et évidemment, documentation disponible.

► **Les thèmes de concentration** doivent être clairement définis préalablement. Ils vont de la gouvernance (études sur le contexte légal et réglementaire) aux systèmes d'organisation (cartographie des PME, etc.).

► Ils s'attachent à proposer des **indicateurs clés**.

⁸ Commonwealth Business Council : étude sur l'EA dans 31 pays à partir de 16 indicateurs clés ; BERD : étude des indicateurs légaux et réglementaires ; BEEPS (Business Environment and Enterprise Performance Survey) est une base de données avec des indicateurs clés de gouvernance, système légal, taxes, justice, sécurité, performance, etc. ; GTZ : appréciation du climat d'investissement ; BM : Investment Climate Assessment ; USAID : investors' road map ; etc.

► **Opérateurs** : les études sont souvent confiées à des équipes de consultants internationaux et, de plus en plus, à des nationaux qui se sont familiarisés à leur usage.

► **Utilisation de ces instruments** : dans de nombreux cas, il s'agit encore de mettre des bases de données à la disposition de qui pourra s'en servir pour des objectifs opérationnels. Mais, de plus en plus d'agences commencent à mettre au point des instruments d'appréciation en fonction des plans stratégiques et opérationnels qu'ils espèrent mettre en œuvre par la suite (GTZ, Gouvernement des Pays-Bas, etc.).

Les meilleures études normées circulent d'ailleurs dans la communauté des bailleurs et servent de base de données avant des recherches plus pointues, menées parfois selon la méthode des « études pays » par des équipes commissionnées à cet effet par un bailleur. En effet, les bailleurs ne veulent pas se contenter d'approches trop standardisées qui devraient, selon leurs concepteurs, satisfaire à tous les besoins (approche « one-size-fits-all »).

Par exemple, les instruments de la BM se concentrent sur des thèmes très larges mais, récemment, le groupe a mis au point des instruments très spécifiques pour apprécier le secteur de la PE en zones rurales. Il s'agit des RICS (Rural Investment Climate Survey) mises au point par le département de l'Agriculture et du Développement rural. Les RICS sont destinées à compléter (et sont souvent réalisées simultanément) les ICA (Investment Climate Assessment) et utilisent des enquêtes aléatoires sur des entreprises et sur les familles rurales pour identifier les goulets d'étranglement qui freinent la petite entreprise.

LA PRATIQUE DES RÉFORMES D'UN EA

Mais, une fois apprécié un environnement, encore faut-il traduire l'analyse des blocages, contraintes et opportunités en actions cohérentes acceptables par les « bénéficiaires » et viables.

De l'« appréciation » de l'environnement à la conception puis la mise en œuvre de projets

Au stade suivant, il s'agit de définir les résultats et les impacts ultérieurs que les bailleurs espèrent atteindre.

L'analyse des interventions des bailleurs dans les processus de réformes permet de mettre en évidence les axes d'intervention suivants :

- interventions visant à supprimer (ou au moins diminuer) les freins au développement du secteur privé et de la PE en particulier (ex. : marchés plus ouverts pour une plus grande concurrence, réduire les coûts de formalisation des petites entreprises, normaliser les systèmes d'enregistrement, etc.) ;
- interventions visant à renforcer la participation d'acteurs divers dans la conception et la réactualisation des politiques de développement et des cadres juridiques et réglementaires (ex. : promouvoir la représentation des petites entreprises et la défense de leurs intérêts) ;
- interventions visant à améliorer la connaissance de l'EA et son influence sur le secteur privé et le développement de la petite entreprise (ex. : promouvoir des études sur l'efficacité et l'application d'un cadre réglementaire).

Ce qui frappe, c'est que très peu de bailleurs sont capables de décrire un cheminement rigoureux entre l'évaluation d'un environnement et la mise au point de programmes. Ils procèdent plutôt de manière empirique à partir d'une demande exprimée par un partenaire gouvernemental d'un pays en développement, quitte à utiliser les études sur l'EA pour « ajuster » ces propositions.

Nombre d'entre eux utilisent un « cadre logique » pour associer aux besoins exprimés des attentes en matière de résultats, puis d'impact, et des actions pour y arriver ainsi que les moyens nécessaires. Ce cadre sert de base de négociation avec les partenaires locaux (gouvernements et autres partenaires) et d'autres bailleurs qui opèrent dans le même pays et le même domaine. Ils doivent également tenir compte de leurs procédures, qui peuvent être parfois déterminantes, et orienter une action plus que l'appréciation de l'EA.

Les bailleurs sont donc plus enclins à répondre à des sollicitations de leurs partenaires qu'à présenter eux-mêmes des programmes pour répondre à des besoins analysés ensemble.

Mais, de plus en plus, certains bailleurs exigent une étude d'EA comme préalable à une demande d'assistance (FIAS du groupe BM par exemple) et d'autres proposent des outils pour faciliter cette articulation, par exemple le BIT qui a fait réaliser une étude sur l'articulation entre politiques de développement, cadres légaux et réglementaires et l'emploi dans les petites entreprises dans sept pays, en préalable à des plans d'action. La méthode est depuis appliquée à d'autres pays. Le Gouvernement des Pays-Bas et la GTZ, pour leur part, mettent au point des outils de ce type et l'Onudi a publié des « orientations pour la formulation de programmes intégrés » qui articulent les programmes aux études d'EA préalables.

Certains bailleurs avec des structures très décentralisées, comme DFID (Royaume Uni), ont une forte capacité à capitaliser sur leur expérience locale en matière de réforme de l'EA (par exemple sur les réformes en matière réglementaire et d'application d'un droit commercial adapté) pour réussir cette transition difficile entre études et actions, grâce à ses centres de décision décentralisés.

Les avantages comparatifs (ou perçus comme tels) de certains bailleurs sont avancés pour prioriser les interventions. Par exemple, le Gouvernement des Pays-Bas pense qu'il a de fortes capacités en matière de promotion des dialogues sociaux et économiques et d'organisation de l'économie ; la GTZ s'estime qualifiée en matière de formation professionnelle, de « compétitivité systémique » et de développement institutionnel ; l'Acidi (Canada) estime que son propre tissu de petites entreprises lui donne un avantage comparatif dans ce domaine.

Il faut reconnaître l'importance de la dimension politique des priorités des bailleurs (par exemple, AusAID tient avant tout à stabiliser les économies des États insulaires qui l'entourent pour des raisons de sécurité régionale ; USAID ou des agences orientées politiquement, comme la Fondation Friedrich Ebert en Allemagne, travaillent dans le cadre gé-

néral de « renforcement de la démocratie ».

Il peut aussi y avoir de difficiles conflits d'intérêts à trancher pour les bailleurs de pays où les lobbies d'entreprises du Nord avec des intérêts au Sud, sont puissants et pourraient influencer les politiques d'aide dans la ligne d'un EA favorable à ces entreprises plutôt qu'à de petites entreprises locales.

Un autre type de conflit se retrouve dans le débat « plus et mieux ou moins vite mais pas du tout d'État » qui agite les bailleurs.

Le dernier thème de conflit possible provient du fait que l'action en faveur d'un meilleur EA demande souvent une médiation externe, entre Gouvernement et secteur privé par exemple, alors que les bailleurs sont parfois ambigus quant à leurs intentions réelles et idéologiques.

Ces circonstances génèrent parfois une méfiance des pays bénéficiaires vis-à-vis de certains donateurs bilatéraux et une préférence marquée pour des donateurs multilatéraux (BM, Onudi, BIT, etc.) pour indiquer les orientations en matière d'EA et ce d'autant plus qu'ils sont membres à part entière de ces instances.

Les interventions proprement dites

Elles ont déjà été évoquées plus haut dans ce texte et elles sont classées ici dans cinq champs d'intervention majeurs : (1) contribuer à un environnement macro-économique stable ; (2) interventions dans le contexte des politiques de développement du secteur privé et des réformes du cadre légal et réglementaire ; (3) la même chose mais plus spécifiquement dirigée vers les PE ; (4) le renforcement des institutions chargées de la préparation de politiques de développement dans ces secteurs et de leur mise en œuvre ; (5) le renforcement des institutions de représentation et de défense des intérêts de ces secteurs.

On aura ainsi des programmes de formation pour les législateurs, les décideurs, les juges ; de l'assistance technique de haut niveau aux différents échelons ; des consultations en matière de préparation de lois et politiques ; des organisations de débats nationaux sur

des thèmes politiques ou de réglementation ; etc.

La tendance à promouvoir des programmes cohérents avec la démarche de coopération des bailleurs, et à laisser de côté les projets (comme un projet de formation ou un projet de microfinance par exemple) est de plus en plus marquée, bien que souvent un « programme » puisse davantage être décrit comme un assemblage d'actions ponctuelles afin d'augmenter l'impact espéré de chacune d'elles, que comme une véritable stratégie.

Les Pays-Bas, le Danemark et la GTZ ont rapidement évolué dans ce sens, par exemple.

Les bailleurs prennent conscience que les procédures qui ne permettent que des engagements à court terme (deux à trois ans) sont inadaptées pour les changements en profondeur qui sont recherchés (Danida applique à présent des cadres programmatiques de dix à vingt ans avec des cycles de projets de cinq ans).

On observe un intérêt de plus en plus marqué envers les réformes des environnements légaux, réglementaires de politiques de développement, comme cela a été signalé plus haut (par exemple, DFID aide les Gouvernements du Zimbabwe, d'Ouganda et de Tanzanie à mettre en œuvre des programmes de dérégulation en faveur des PME et à rechercher des indicateurs pour mieux orienter cette dérégulation ; le Gouvernement des Pays-Bas, Danida, le Gouvernement Suédois et DFID participent ensemble à une réforme de l'environnement réglementaire et des Tribunaux de commerce en Tanzanie - programme BEST « Business Environment Strengthening in Tanzania » ; le BIT travaille à l'appréciation de la législation du travail sur les petites entreprises, etc.).

Il y a cependant un débat sur le thème de la « dérégulation » entre les bailleurs : certains sont allergiques à toute forme de réglementation alors que d'autres affirment le rôle des États dans la mise en place et l'application de meilleures réglementations. Le BIT par exemple met en garde contre les excès de la dérégulation, surtout en matière de droit du travail : il faut des mécanismes de protection des avantages sociaux des travailleurs et des mécanismes de mise en

condition des groupes sociaux désavantagés pour une participation effective aux débats sur les politiques et réglementations.

Le thème de la participation du secteur privé et des PE dans les débats sur l'EA et sur la défense de leurs intérêts est de plus en plus pris en considération par les bailleurs. Le déficit de représentation est de plus en plus considéré comme un sérieux handicap (déficit de représentation des petites entreprises, mauvaise représentation des travailleurs d'une entreprise, manque de dialogue entre acteurs, certains n'étant d'ailleurs pas organisés à cet effet). Certaines agences prônent énergiquement ce type de dialogue et le Manifeste d'Abuja (Commonwealth Business Council, 2003) sur les partenariats entre secteur privé et gouvernements pour supprimer les principaux obstacles à la création de prospérité et d'emplois est une des compilations d'orientations les plus récentes et complètes sur ce sujet.

Certaines agences estiment qu'il faut traiter du « facteur humain » dans le processus de réforme : les fonctionnaires des ministères dont les autorités ont accepté les réformes font souvent obstruction à leur application. DFID a par exemple un « hearts and minds agenda » (approche pour un changement des mentalités) qui combine information et stimulants.

D'autres estiment que c'est une vision utopique que de vouloir changer les mentalités autrement que par l'instauration de règles de redevabilité mesurables et strictes. Il y a débat, mais la tendance est de considérer qu'il ne suffit pas de réformer une réglementation, encore faut-il un dispositif organisationnel capable et désireux de l'appliquer.

Beaucoup de bailleurs estiment les intérêts des programmes d'amélioration de l'EA mieux servis par une forte décentralisation des centres de décision (DFID, USAID, GTZ, BIT, Jica, etc.).

On observe aussi une orientation vers des processus de réforme locaux et sectoriels. Par exemple, Jica (Japon) travaille au niveau régional avec les gouvernements locaux et des ONG locales pour améliorer les conditions de développement de l'entreprise privée en milieu rural. Un autre exemple est celui de Fin

Mak Trust (Finlande) qui se concentre sur le marché de détail des services financiers à articuler avec le développement de la PE.

La question du paiement des services des bailleurs (au moins partiel) en matière d'amélioration de l'EA par les bénéficiaires des pays en développement est aussi à l'ordre du jour. En fait, lorsqu'il y a participation financière, c'est encore le plus souvent avec des fonds d'un autre bailleur (par exemple une agence des Nations Unies exécute et un bailleur bilatéral paie. Et l'agence des Nations Unies en question préfère souvent un paiement direct que par l'intermédiaire du gouvernement bénéficiaire).

Plusieurs bailleurs expriment des réserves quant à une relation exclusive avec les gouvernements des pays hôtes pour transférer leurs appuis financiers au secteur privé et recherchent des canaux plus directs. DFID par exemple a mis au point deux fonds spéciaux, l'un pour encourager les banques et autres institutions financières à développer des services financiers innovants en faveur des plus pauvres, l'autre pour stimuler des articulations entre entreprises qui génèrent de l'emploi pro-pauvres. Ce sont des fonds supposés avoir un effet de levier sur des ressources locales qui ne sont pas gérées par les gouvernements des pays où ils sont appliqués.

Collaboration entre bailleurs

Bien que la coopération entre bailleurs ne soit pas encore très répandue, il y a une tendance à essayer de connaître les réalisations des autres avant de lancer une action et surtout à vouloir aligner les politiques d'appui à l'amélioration de l'EA, à les harmoniser.

Dans ce domaine, les bailleurs se réfèrent de plus en plus aux grandes études (transversales de préférence) sur les EA dans les pays en développement, conduites par ceux d'entre eux les mieux équipés pour ce faire (et bien sûr, celles du Groupe BM).

Certains, comme dans le cas cité plus haut de BEST en Tanzanie, s'associent pour lancer un programme commun. Mais il n'en reste pas moins que des rivalités et des divergences parfois fonda-

mentales sur certains points continuent d'exister et que les États bénéficiaires ne tiennent pas nécessairement à être confrontés à un front trop « uni » des bailleurs.

GÉNÉRER DE L'IMPACT ET MESURER LES RÉSULTATS ET EFFETS DES RÉFORMES

On a vu que les bailleurs sont redevables vis-à-vis de leurs autorités de tutelle et de leur public et veulent démontrer le bien fondé de leurs actions.

Ils sont désireux de suivre et évaluer les résultats et impacts des efforts de réformes d'EA qu'ils consentent, pour satisfaire à cette recevabilité et aussi pour en tirer des enseignements nécessaires à l'amélioration de leurs interventions.

Mais si l'idée qu'on aura plus de résultats (et de meilleurs impacts des BDS notamment) si on travaille dans un environnement amélioré et assaini pour les petites entreprises est séduisante et cohérente en théorie, il est difficile de le démontrer dans la pratique, ou plutôt de démontrer que telle ou telle réforme est d'une part propice au développement des PME et d'autre part que les résultats observés peuvent être attribués à telle ou telle action bien précise ou à plusieurs actions (y compris celles d'autres acteurs) ou à des circonstances extérieures.

Le premier défi est donc d'isoler des mesures de réformes inscrites dans des programmes de développement plus larges (un programme de réformes peut être inscrit dans un programme intégré qui comprend des BDS, des prêts, etc.).

Le second défi est celui de l'attribution. Un programme pour supprimer une catégorie de contraintes bureaucratiques peut avoir produit comme résultat la suppression effective de ces contraintes mais l'essor des PME qui a suivi peut avoir été davantage le résultat d'une baisse du dollar sur les marchés des changes. On peut donc attribuer des résultats à un programme, mais c'est plus difficile dès lors qu'il s'agit d'impacts.

Le raisonnement inverse consistant à imaginer ce qui serait arrivé si on n'avait pas réalisé l'intervention peut aider,

mais il est tout aussi spéculatif. Si on n'avait pas supprimé les contraintes évoquées plus haut, l'EA n'aurait pas évolué dans le sens constaté mais à quel point cela aurait-il influencé le développement des PME ?

Le troisième défi est celui des calendriers de l'aide. Les réformes de l'EA prennent du temps à être mises en place et plus encore à avoir des effets et à produire de l'impact, ce qui complique encore le problème de l'attribution d'autant que d'autres facteurs entrent en ligne de compte au fur et à mesure que le temps passe.

Malgré les problèmes évoqués ci-dessus, les bailleurs sont d'accord sur le fait

qu'il faut se doter d'instruments de suivi/évaluation et certains prennent l'attitude pragmatique d'observer les impacts de manière générale, sans trop se préoccuper des problèmes d'attribution (analyse globale de tous les facteurs endogènes et exogènes, qu'ils proviennent de leurs interventions ou de celles des autres, alors que d'autres tiennent absolument à mettre une étiquette sur les effets de leurs propres actions).

Le diagramme qui suit montre un cheminement pour analyser les liens causaux entre un environnement amélioré pour les PE et un développement au sens plus large (par exemple, croissance économique, réduction de la pauvreté, etc.).

Les liens de causalité entre l'amélioration de l'environnement d'affaires pour les PE et la réussite d'un développement plus large

| | INTERVENTIONS | RÉSULTATS | EFFETS | IMPACT |
|---|--|--|---|---|
| Le secteur privé en général | <p>Lever les obstacles aux investissements dans le secteur privé.</p> <p>Améliorer les capacités organisationnelles et la gouvernance.</p> | <p>Moins d'obstacles et de goulots d'étranglement pour les activités du secteur privé.</p> <p>Le gouvernement est davantage sensibilisé à l'influence des politiques de développement et des cadres légaux et réglementaires sur le secteur privé.</p> <p>Meilleure gouvernance en général et meilleur fonctionnement des instances de régulation.</p> | <p>Plus d'investissements dans le secteur privé.</p> <p>Davantage de signes de croissance dans les secteurs des micro, petites et moyennes entreprises ainsi que dans celles de grande taille.</p> <p>Davantage de partenariats entre secteur public et privé.</p> <p>Interventions gouvernementales mieux ciblées.</p> | <p>Marchés plus compétitifs, fonctionnels et efficaces.</p> <p>Économies nationales plus diversifiées et durables grâce à un climat suscitant des initiatives entrepreneuriales.</p> <p>Secteur privé plus important avec une demande en main-d'œuvre plus forte.</p> |
| Le secteur de la petite entreprise | <p>Supprimer les distorsions défavorables aux PE et les préjugés envers celles-ci.</p> <p>Améliorer la représentation et la défense des intérêts des PE.</p> | <p>Des cadres légaux et réglementaires et des politiques ciblées sont au moins neutres vis-à-vis des PE ; pas de cadres séparés et désavantageux.</p> <p>Moins d'obstacles à l'activité des PE.</p> <p>Les PE participent plus activement à la conception des politiques en faveur de leur secteur.</p> | <p>Plus grande participation des PE dans les marchés domestiques et internationaux.</p> <p>Compétitivité des PE améliorée.</p> <p>Croissance et amélioration des conditions d'emploi dans les PE.</p> <p>Davantage de participation des plus pauvres dans les marchés.</p> | <p>Croissance économique.</p> <p>Réduction de la pauvreté.</p> |

La plupart des bailleurs entreprennent les activités suivantes en matière de suivi/évaluation :

- ▶ documenter les moyens utilisés et les activités des projets/programmes ;
- ▶ documenter les résultats immédiats des interventions ;
- ▶ réaliser des enquêtes d'opinion auprès des acteurs locaux en général ;
- ▶ réaliser des enquêtes d'opinion auprès des entrepreneurs locaux avant et après une intervention ;
- ▶ suivi participatif (surtout appliqué par GTZ) pour connaître les avis des groupes cibles, des partenaires d'exécution et de leurs équipes de travail) ;
- ▶ information éparse (anecdotique) ; ce n'est pas très scientifique, mais avec un bon schéma d'orientation, elle permet souvent de « débusquer » des innovations, opportunités ou blocages et défaillances.

Toutes les agences ne sont pas prêtes à rendre les études de S/E ou d'impact publiques, mais la tendance va dans ce sens, et cela semble important pour la transparence, la diffusion et le partage d'expériences entre agences et avec les partenaires dans les pays en développement.

L'annexe 2 du document original présente une série d'outils de diagnostic de l'EA utilisés par les différents bailleurs (17 outils) consultés au cours de cette étude (par bailleur : instrument ; sources d'information ; thème de concentration ; commentaires ; disponibilité).

L'annexe 4 présente un cadre d'indicateurs possibles pour apprécier les résultats, effets et possibles impacts en regard d'une batterie d'outils que les bailleurs utilisent couramment pour soutenir les réformes qu'ils appuient dans trois catégories d'interventions :

- (1) Politiques macro-économiques et stratégies (par exemple, Stratégies de privatisation : instruments : Assistance Technique pour mettre au point les stratégies ; indicateurs de résultats : réduction du nombre d'entreprises d'État ; impacts possibles : plus d'investissements dans le secteur privé ; moins de fonds gouvernementaux perdus en subventions stériles à des entreprises étatiques chroniquement déficitaire.

- (2) Cadres légaux, réglementaires et de politiques pour le secteur (par exemple, Droits de propriété et respect des contrats : instruments : Assistance technique pour proposer des améliorations des lois et réglementations en matière de propriété et de contrats ; indicateurs de résultats : nouvelles lois et réglementations en la matière préparées et adoptées par le gouvernement ; impacts possibles : moins de litiges dans ces domaines.

- (3) Systèmes de gouvernance (par exemple, améliorer les performances des ministères techniques concernés pour réaliser leurs fonctions : instruments : développer la capacité opérationnelle et organisationnelle des fonctionnaires par des formations, appuis institutionnels et matériels, voyages d'échanges ; indicateurs de résultats : les personnels des ministères concernés ont été formés et équipés pour réaliser leurs fonctions ; impacts possibles : plus grande capacité de réaction par le gouvernement aux besoins exprimés par les partenaires et aux opportunités pour le secteur des PME.