

■ Peter Davis,  
**The Political Economy of  
 Business Environment  
 Reform: an Introduction  
 for Practitioners**, DCED,  
 2011, 32 p.

# L'économie politique dans la réforme de l'environnement des affaires :

## outils pour l'analyse et la mise en œuvre de programmes

Cette étude examine la façon dont l'économie politique d'un pays affecte les efforts en matière de réforme de l'environnement des affaires. Par économie politique est entendue la façon dont les institutions politiques, l'environnement politique et le système économique d'un pays s'influencent mutuellement. La structure des institutions de l'État, le bon fonctionnement ou non de la démocratie, les interactions entre les acteurs étatiques et les principales personnalités politiques sont autant d'aspects qui touchent à ce concept. Si la compréhension de ces aspects est essentielle pour le bon déroulement d'un programme, il est irréaliste voire dangereux de s'attendre à une liste de mesures standardisées qui soient applicables indépendamment du contexte dans lequel le programme s'inscrit. D'où une approche de type méthodologique au travers de laquelle les professionnels trouveront des outils susceptibles d'optimiser la conception et l'exécution de programmes en matière de développement du secteur privé.

**ACCÉDER AU DOCUMENT ORIGINAL :**  
[www.businessenvironment.org/dyn/be/besearch.details?p\\_phase\\_id=214&p\\_lang=en&p\\_phase\\_type\\_id=6](http://www.businessenvironment.org/dyn/be/besearch.details?p_phase_id=214&p_lang=en&p_phase_type_id=6)

### OUTILS POUR L'ANALYSE DE L'ÉCONOMIE POLITIQUE LOCALE

Les exemples auxquels l'auteur a recours tout au long de l'étude illustrent une extrême diversité de contextes. Aucun guide pratique ne peut donc offrir une liste complète des aspects à prendre en compte : les professionnels du développement du secteur privé doivent bien plus développer leur capacité à observer et analyser et ainsi à identifier les principales contraintes du pays dans lequel ils travaillent. Afin de faciliter cette analyse, l'auteur identifie un certain nombre d'outils et d'approches qui ont été jugés utiles pour aborder les questions d'économie politique.

À l'évidence, une étape cruciale dans la gestion de l'impact de l'économie politique sur le processus de réforme est

d'identifier ces contraintes. L'analyse que fait Patrick Banya du processus de réforme de l'environnement des affaires au Kenya, en Tanzanie et en Ouganda montre que le succès des initiatives dépend en grande partie de la stabilité et de l'engagement politique, ainsi que de la prévisibilité des évolutions. Ainsi, bien que la situation politique de l'Ouganda soit stable, la récente transition du parti unique au multipartisme a engendré une certaine incertitude. Cette période a été marquée par la prédominance de l'agenda politique sur les questions de politique économique, qui ont été reléguées au second plan. Cette incertitude a ralenti la mise en œuvre des réformes. En Tanzanie en revanche, la stabilité dont jouit le pays depuis l'indépendance n'a pas nécessairement permis l'émergence d'un environnement politique qui soit propice à l'amélioration de l'environnement des affaires.

Patrick Banya déduit de ces expériences l'importance d'analyser plusieurs facteurs :

« **L'Actualité des services  
 aux entreprises** » n° 22  
 août 2011

Un produit d'information  
 financé par la DDC (Suisse)  
 et l'AFD, et publié par le Gret  
 (France)

- le niveau d'engagement politique à conduire des réformes à plusieurs niveaux de l'État ;
- l'identification de leaders au niveau des secteurs public et privé capables de conduire le processus de réforme ;
- la compréhension des facteurs institutionnels, des structures d'incitation, de la tradition sur le plan juridique, de l'histoire dans l'élaboration des politiques, des facteurs culturels et autres conditions locales qui pourraient influencer sur l'effort de réforme ;
- et l'identification des gagnants et des perdants qui pourraient eux aussi peser sur l'effort de réforme.

De nombreuses agences de développement ont élaboré des outils dans le but de mieux appréhender l'économie politique d'un pays. Ces outils restent toutefois généralistes et ne sont pas spécifiquement adaptés aux interventions dans le domaine de la réforme de l'environnement des affaires.

[voir tableau ci-contre]

### OUTILS POUR LA MISE EN ŒUVRE D'UN PROGRAMME DE RÉFORMES

Les outils présentés ici sont une base sur laquelle le professionnel pourra s'appuyer pour élaborer ses propres outils, afin qu'ils soient mieux adaptés au contexte dans lequel il opère.

#### Générer une volonté politique

Il est essentiel pour la pérennité des réformes que celles-ci soient soutenues localement, ce qui n'est généralement le cas que si elles servent l'intérêt politique ou personnel de la classe politique.

Si ce soutien ne doit pas nécessairement émaner du sommet de l'État, l'implication d'une personnalité reconnue du pays est toutefois cruciale. En témoigne l'expérience de la Banque mondiale dans l'établissement de Conseils pour l'investissement dans plusieurs pays d'Afrique. Au Sénégal, l'implication active du Président est considérée comme l'une des explications majeures au fait

Outils d'analyse de l'économie politique	
Niveau	Outils
<b>Analyse au niveau national</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Facteurs de changements (DFID).</li> <li>➤ Analyse stratégique de la gouvernance et de la corruption (SGACA, Pays-Bas) permettant de comprendre le contexte historique et les facteurs formels et informels qui façonnent le climat de gouvernance.</li> <li>➤ Analyse des pouvoirs de la Coopération suédoise (SIDA) permettant de cartographier où réside le pouvoir au sein d'une société.</li> </ul>
<b>Analyse au niveau sectoriel</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Cadre analytique pour comprendre l'économie politique de l'arène politique et sectorielle (DFID/ODI).</li> <li>➤ Aborder la gouvernance dans des opérations sectorielles (Commission européenne).</li> </ul>
<b>Analyse centrée sur les contraintes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ L'économie politique de la réforme politique (Banque mondiale SSD/OPM).</li> <li>➤ Cadre d'élaboration des politiques (Banque interaméricaine de développement).</li> <li>➤ Gouvernance centrée sur les contraintes et analyse de l'économie politique (Banque mondiale).</li> </ul>

que les progrès aient été plus rapides qu'au Ghana par exemple, où ces fonctions ont été déléguées à un ministre.

Par ailleurs, recueillir le soutien de la population à une réforme peut permettre de dépolitiser le processus : les membres du gouvernement seront en effet moins prompts à entraver une réforme qui rencontre l'assentiment de la population.

#### Former une coalition de soutien

Il est nécessaire d'examiner comment les acteurs majeurs peuvent être persuadés de soutenir les réformes. La note de la DFID sur l'analyse de l'économie politique (*Note on Political Economy Analysis*) recommande en ce sens :

- de rassembler les principaux acteurs, parmi lesquels le gouvernement, les bailleurs de fonds et le secteur privé, afin qu'ils apprécient les bénéfices de la coopération ;
- de travailler étroitement avec les acteurs clés pour mieux comprendre les raisons de leur réticence et les persuader des avantages d'un développement économique plus large ;
- de comprendre la vision que les acteurs ont de l'aide et comment ils pensent que cette aide peut être utilisée pour appuyer le développement du secteur privé.

#### Séquencer les réformes

Le séquençage est crucial pour favoriser le soutien à un programme de réformes. Dans les programmes de réforme post-communistes conduits en Europe centrale dans les années 1990, les entreprises les plus rentables ont d'abord été privatisées afin de créer le soutien politique nécessaire à la poursuite des privatisations et autres réformes. Cette première étape permettait en effet de créer de l'emploi et de réduire la crainte du chômage parmi les travailleurs. Les réformes moins populaires, telles que la restructuration ou la fermeture des entreprises déficitaires, ont été conduites dans un deuxième temps.

#### Favoriser le dialogue public-privé

Le dialogue entre les acteurs des secteurs public et privé est l'un des outils les plus efficaces pour surmonter les réticences aux réformes. La bonne planification et gestion d'un tel dialogue facilite en effet l'alignement des intérêts des acteurs. L'un des éléments clés consiste à inclure les acteurs majeurs même s'ils ne sont pas de prime abord favorables aux réformes. Privilégier des animateurs formés aidera à promouvoir

un échange plus équilibré. Les meilleurs dialogues public-privé sont ceux où toutes les parties prenantes se sentent motivées à contribuer et ont le sentiment que leur contribution peut faire une différence.

Il est également essentiel de favoriser la transparence sur l'ensemble des sujets et d'inclure dans le partenariat des mécanismes de suivi et de redevabilité. En témoigne l'exemple de la Malaisie où l'exclusion de sujets sensibles tels que la privatisation ou la domination ethnique des Malaisiens dans le service public a laissé penser que le processus de privatisation était sujet à favoritisme.

Un tel dialogue ne peut se limiter au sommet du pouvoir décisionnel mais doit être le plus large et le plus représentatif possible. Ainsi au Mexique de la fin des années 1990, l'allégeance au parti politique principal était telle qu'elle a suscité des tensions entre les entrepreneurs et les institutions censées les représenter. Le dialogue public-privé a été l'occasion pour les chambres de commerce non alignées et les organisations professionnelles de lancer des initiatives qui ont rapidement acquis un large soutien, particulièrement au niveau régional et national.

### **Axer la réforme du secteur public sur le développement du secteur privé**

Les interventions en matière de réforme de l'environnement des affaires sous-tendent que le développement économique passe par le secteur privé. Partant de ce postulat, l'appui au secteur public peut être envisagé sous un angle différent : plutôt que d'orienter les réformes sur l'amélioration de l'offre de service public, celles-ci pourraient se concentrer sur l'émergence d'un secteur privé dynamique. Au Rwanda par exemple, des programmes visant à réformer le secteur public et à améliorer son efficacité auraient des impacts significatifs sur l'environnement des affaires. Le génocide de 1994 a entraîné une grave pénurie de personnel qualifié, ce qui se fait également ressentir au niveau de l'État qui peine à recruter du personnel compétent. L'inefficacité du personnel semble particulièrement marquée au sein de l'Office rwandais

des recettes (*Rwanda Revenue Authority*). Selon la Fédération rwandaise du Secteur privé, le temps passé à traiter avec l'Office constituerait une plus grande difficulté que le niveau d'imposition en lui-même. Dans ce cas précis, travailler à la réforme et au renforcement des capacités au sein de l'Office aurait un effet démultiplié sur le développement du secteur privé.

### **Gérer les parties prenantes au processus**

La gestion attentive des différents groupes d'acteurs est un aspect important pour accroître la dynamique de réforme. Le but n'est pas de construire un large consensus, incluant les gagnants et les perdants, mais bien plus de construire des coalitions pro-réforme susceptibles de faire avancer le processus.

On peut citer à ce sujet les jeux de rivalité entre les États du Mexique dans le processus de réforme du début des années 2000. Le programme de réforme de l'État de Puebla avait en effet permis de réduire le temps nécessaire à la création d'une entreprise, ce qui avait entraîné la création d'emploi et la formalisation de plusieurs entreprises. Ces bons résultats ayant été publiés, de nombreux États et municipalités ont approché la Commission en charge de la réforme pour obtenir un appui de l'État dans la mise en œuvre de réformes similaires.

### **Considérer les stratégies à l'œuvre au niveau local**

Enfin, les contraintes liées à l'économie politique peuvent varier à l'intérieur d'un pays, d'où l'importance d'analyser le contexte non seulement au niveau national mais aussi au niveau local ou régional. À titre d'exemple, l'analyse de la situation dans le Nord de l'Ouganda, que la guerre a ravagé pendant plusieurs décennies, permet de dégager plusieurs constats. Suite à l'accord de paix signé en 2007, on observe ainsi que bien que le Nord de l'Ouganda soit perçu comme stable et sécurisé, les agences de développement en décrivent les infrastructures comme vétustes et nécessitant une intervention urgente. Par ailleurs, les personnes déplacées étant revenues dans

leur village d'origine ont perdu les marchés auxquels elles avaient accès dans les camps de réfugiés. Par conséquent, un programme de développement du secteur privé pertinent pourrait cibler le renforcement des filières locales et des infrastructures de la zone.

### CONSEILS PRATIQUES DANS L'EXERCICE DU MÉTIER

Ces outils d'analyse ne sont efficaces qu'à la mesure de la capacité du professionnel à les utiliser. Cette section offre ainsi quelques conseils pratiques afin d'affiner les méthodes de travail des professionnels du secteur.

### **Échanger avec les spécialistes d'autres disciplines**

Le développement du secteur privé ne peut se concevoir de manière isolée. De nombreuses difficultés que rencontrent les professionnels du développement du secteur privé sont partagées par les professionnels d'autres secteurs.

Le cas de la Bosnie en est une illustration. Les structures extrêmement complexes qui y ont été mises en place avec les Accords de Dayton constituent un obstacle majeur à la réforme de l'environnement des affaires. Le pays est en effet composé de deux entités — la République serbe de Bosnie et la Fédération de Bosnie et Herzégovine — et s'est doté d'une présidence tournante entre trois personnes — un Bosniaque, un Croate et un Serbe — qui s'alternent tous les huit mois dans l'exercice du pouvoir. Cette complexité a donné lieu à une administration surdimensionnée et inefficace et un processus décisionnel d'une exceptionnelle lourdeur.

La complexité de l'environnement des affaires reflète ainsi la complexité des structures des Accords de Dayton. Les professionnels intervenant dans la réforme constitutionnelle, la démocratisation ou encore la primauté du droit pourront de ce fait apporter de précieux conseils pour guider la réforme de l'environnement des affaires.

### Considérer les caractéristiques de l'environnement des affaires comme des éléments révélateurs

Les contraintes que présente l'environnement des affaires ne sont donc pas anodines : elles reflètent au contraire, comme en témoigne l'exemple de la Bosnie, l'histoire et les circonstances locales. Par conséquent, une évaluation de l'environnement des affaires peut également servir d'éclairage sur l'économie politique d'un pays. Les professionnels ne doivent pas seulement s'interroger sur ce qui ne fonctionne pas dans l'environnement des affaires, mais également pourquoi et qu'est ce qui a amené cet état de fait.

### Observer, écouter et diversifier son réseau

Les professionnels intervenant dans le renforcement du secteur privé doivent savoir observer et écouter. La meilleure façon de comprendre un pays et son économie politique est de sortir et de parler aux gens. En règle générale, les professionnels du développement passant trop de temps au bureau ou interagissant dans un réseau restreint de personnes ne peuvent faire leur travail correctement. Il est essentiel d'élargir ce réseau à des personnes susceptibles d'offrir différentes perspectives sur la situation d'ensemble

du pays et sur ses évolutions dans le temps. La Banque mondiale par exemple possède un espace de collaboration permettant le partage d'expériences entre les professionnels.

### Évaluer en continu

L'analyse de l'environnement des affaires ne doit pas se limiter à un exercice ponctuel. Trop souvent, elle est conduite dans la phase de conception d'un projet sans que le suivi de l'évolution du contexte ne soit nécessairement planifié.

L'analyse de l'économie politique doit s'inscrire dans un processus continu et suppose notamment de cartographier les événements à venir — tels que des élections par exemple — qui auront une incidence significative sur les hypothèses de base de l'activité.

### Reconnaître ses limites

Le renforcement du secteur privé n'est que l'un des aspects d'un plus vaste programme de réformes. Il est donc en tant que tel dépendant de cette évolution plus large. Les professionnels intervenant dans l'appui au secteur privé doivent pouvoir définir de manière réaliste ce qui relève de leur périmètre d'intervention.

La corruption en Azerbaïdjan par exemple, qui constitue un obstacle important au développement du secteur privé, ne

peut être combattue qu'au niveau gouvernemental. En revanche, il peut être opportun dans ce type de contexte de coordonner ses efforts avec d'autres professionnels de manière à favoriser des évolutions sur la question.

### Éviter la rotation de personnel

De nombreux bailleurs ont une politique de rotation de personnel sur un poste tous les deux ou trois ans. Cette approche a des effets dommageables sur la capacité de ces organismes à développer et maintenir une compréhension claire de l'économie politique des pays où ils opèrent. En effet, ce n'est qu'au bout de deux ans environ qu'un individu a développé une compréhension approfondie du pays dans lequel il intervient. Si cette rotation ne peut être évitée, il est dès lors nécessaire de s'assurer que les procédures de passation soient les plus complètes possibles.

#### TYPOLOGIES DE CONTRAINTES ET EXEMPLE DE RÉPONSES

Ce chapitre détaille quelques contraintes récurrentes en matière d'économie politique et des exemples de façons de faire qui ont été utilisées pour les atténuer.

Domaine	Questions à examiner	Quelques idées pour y répondre
<b>Corruption</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ La corruption est-elle motivée par la cupidité ou la nécessité ?</li> <li>➤ Comment la corruption s'opère-t-elle/comment les malversations sont-elles réalisées ?</li> <li>➤ Dans quelle mesure ces pratiques sont-elles acceptables ? Des groupes locaux cherchent-ils déjà à y remédier ?</li> <li>➤ La corruption est-elle répandue ou limitée à certaines régions ou fonctions ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ L'augmentation des salaires est-elle une solution à la corruption motivée par la nécessité ?</li> <li>➤ Envisager la conduite d'une campagne médiatique informant sur l'impact social négatif de la corruption.</li> <li>➤ Appuyer la constitution d'un groupe d'acteurs qui dénonce la corruption.</li> <li>➤ Travailler avec des initiatives existantes telles que l'<i>Initiative pour la transparence dans les industries extractives</i>, ou des organisations locales ou internationales telles que <i>Transparency International</i>.</li> </ul>
<b>Problème de leadership</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Les dirigeants sont-ils faibles ? Si oui, pourquoi ?</li> <li>➤ Les dirigeants sont-ils réticents à la réforme ? Quel est l'intérêt à l'origine de cette réticence ?</li> <li>➤ Les dirigeants comprennent-ils les avantages de la réforme et les risques potentiels que présente l'immobilisme ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Identifier et travailler avec les fonctionnaires partisans de la réforme.</li> <li>➤ Retravailler la réforme de manière à ce qu'elle constitue moins une menace pour les intérêts existants.</li> <li>➤ Prioriser les mesures susceptibles de démontrer un impact positif rapide afin d'obtenir un soutien pour de plus larges réformes.</li> <li>➤ Identifier des façons d'appuyer ceux qui soutiennent la réforme, par exemple par le biais de campagnes médiatiques.</li> </ul> <p style="text-align: right;">.../...</p>

Domaine	Questions à examiner	Quelques idées pour y répondre
<b>Élite dirigeante</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Le gouvernement est-il ethniquement et religieusement diversifié ou est-il capté par un groupe restreint ?</li> <li>➤ S'il est capté par un groupe restreint, quelle est la nature des liens entre les politiciens et les fonctionnaires ?</li> <li>➤ Quelles implications cela a-t-il sur la réforme de l'environnement des affaires ?</li> <li>➤ Quelles tensions existe-t-il au sein de ce groupe ?</li> <li>➤ Comment leurs intérêts seront-ils servis par la réforme ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Envisager de séquencer les réformes de sorte à ce qu'elles ne remettent pas en cause la domination de la classe dirigeante et montrer comment elle pourrait bénéficier de la poursuite des réformes.</li> <li>➤ Identifier les motivations de l'élite dirigeante qui pourraient être compatibles avec le programme de réforme (par exemple le désir de bien paraître sur la scène internationale).</li> <li>➤ Identifier et mobiliser d'autres parties prenantes — groupes de la société civile, chambres de commerce, etc. — qui désirent poursuivre les efforts de réforme.</li> </ul>
<b>Captation de l'État</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Quelle est la nature du groupe exerçant un contrôle indu ?</li> <li>➤ Comment ce contrôle est-il exercé ? Est-ce par la menace, la force ou par des moyens plus subtils ?</li> <li>➤ Quel est le degré d'unité du groupe : certains individus du groupe sont-ils susceptibles de bénéficier de la réforme ?</li> <li>➤ Quelle est l'étendue géographique ou fonctionnelle du contrôle de ce groupe ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Entamer le processus de réforme en dehors de la zone de contrôle du groupe afin de démontrer les avantages de la réforme.</li> <li>➤ Commencer par les réformes qui sont dans l'intérêt du groupe dominant.</li> <li>➤ Identifier et travailler avec les acteurs qui promeuvent la réforme. Ces coalitions peuvent être parfois plus efficaces que de travailler avec le groupe dont les intérêts sont en jeu.</li> <li>➤ Identifier les médias pertinents pour atteindre le groupe de différentes manières.</li> </ul>
<b>Compétences</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Quelles sont les compétences faisant défaut ?</li> <li>➤ Le phénomène est-il répandu ou ne concerne-t-il que certaines régions ou organes du gouvernement ?</li> <li>➤ De quelles façons le manque de compétences constitue-t-il un problème pour le programme ?</li> <li>➤ Quelle est la cause sous-jacente du problème ?</li> <li>➤ Comment le problème affecte-t-il d'autres aspects/fonctions du gouvernement ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Envisager d'entamer les réformes dans un domaine où le personnel est suffisamment qualifié.</li> <li>➤ Développer des programmes de formation pour renforcer les compétences.</li> <li>➤ Appuyer les structures intervenant dans le renforcement des compétences, notamment lorsque ces formations couvrent les compétences nécessaires au programme.</li> </ul>
<b>Structures officielles vs. réalités de terrain</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Quelles sont les preuves que les politiques se reflètent effectivement dans la pratique sur le terrain ?</li> <li>➤ Les ressources suffisantes sont-elles mises à disposition pour l'effective mise en œuvre des politiques au niveau local ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ S'assurer que les programmes de réforme tiennent compte de la réalité du terrain et non pas seulement des structures officielles.</li> <li>➤ Varier le processus de réforme afin de refléter les différentes réalités du terrain.</li> <li>➤ S'assurer que les ressources adéquates soient mises à disposition pour la mise en œuvre des réformes.</li> </ul>

## CONCLUSION

La réforme de l'environnement des affaires ne peut se conduire sans une compréhension approfondie du jeu politique en présence. Des réformes telles que la modernisation du droit des affaires ou la réduction des formalités administratives ne peuvent être dissociées de l'environnement politique, social et culturel dans

lequel elles s'inscrivent. Par ailleurs, si ces réformes semblent a priori désirables, il est nécessaire de comprendre quels sont les intérêts qu'elles remettent en cause. Ce faisant, il est possible d'identifier ceux qui sont favorables à la réforme et ceux qui s'y opposent, et de travailler avec les premiers pour rallier les opposants à la réforme par la suite. Par ailleurs, il serait dangereux de penser qu'il existe une série de mesures standardisées permettant d'atténuer les contraintes liées à

l'économie politique. C'est la raison pour laquelle l'auteur s'est attaché à présenter des méthodes de travail permettant de faciliter et affiner l'analyse du contexte local plutôt qu'un ensemble de mesures universellement applicables. Il rappelle enfin que l'analyse des contraintes et de l'environnement politique doit être menée de façon rigoureuse et régulière, et que les impacts de ces contraintes sur le programme doivent être gérés dans la durée. ■