

**Vers une croissance
pro-pauvres**

LE DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR PRIVÉ



Vers une croissance pro-pauvres

LE DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR PRIVÉ

Ce rapport est extrait de la publication
« *Vers une croissance pro-pauvres : Orientations à l'intention des donateurs* »
qui est composé de 5 parties :
les messages clés ; le développement du secteur privé ; l'agriculture ; les infrastructures
et l'appréciation préalable de l'impact sur la pauvreté.



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Publié en anglais sous le titre :

Promoting Pro-Poor Growth

PRIVATE SECTOR DEVELOPMENT

© OCDE 2006

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE rights@oecd.org ou par fax 33 1 45 24 99 30. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, fax 33 1 46 34 67 19, contact@cfcopies.com ou (pour les États-Unis exclusivement) au Copyright Clearance Center (CCC), 222 Rosewood Drive Danvers, MA 01923, USA, fax 1 978 646 8600, info@copyright.com.

Avant-propos

La promotion de la croissance pro-pauvres, qui permet selon un rythme et des modalités propres d'améliorer l'aptitude des femmes et des hommes pauvres à participer à l'activité économique et à en bénéficier, devrait être un facteur décisif de mise en place de trajectoires de sortie durable de la pauvreté et, partant, d'atteinte des OMD, notamment, celui qui prévoit de réduire de moitié la proportion de personnes vivant avec moins d'un dollar par jour. Depuis 2003, le CAD, à travers son Réseau sur la réduction de la pauvreté (POVNET), a élaboré et diffusé les bonnes pratiques dans ce domaine.

Les Lignes directrices du CAD sur la réduction de la pauvreté, publiées en 2001, ont mis en évidence la multiplicité des causes et des dimensions de la pauvreté et leurs interactions, qu'elles soient de nature économique, humaine, politique, socioculturelle ou touchant à la sécurité. Depuis, les priorités de POVNET ont consisté à définir les stratégies et les politiques conformes à la croissance pro-pauvres dans les domaines du secteur privé, de l'agriculture et des infrastructures. POVNET a cherché à établir un consensus sur les fondements de la croissance pro-pauvres, et a travaillé sur les récentes propositions relatives aux notions de risque et de vulnérabilité et sur « l'appréciation préalable de l'impact sur la pauvreté ».

Le secteur privé est le moteur principal de la croissance. Le développement du secteur privé est donc une condition essentielle de l'accélération du rythme de la croissance. Cela dit, la façon dont s'opère ce développement influe largement aussi sur les modalités de la croissance, notamment la largeur de son assise et la mesure dans laquelle elle associe les pauvres. Les gouvernements des pays en développement ont en conséquence tout intérêt à œuvrer à la mise en place d'un environnement stratégique et institutionnel qui permette au secteur privé de prospérer et d'être un vecteur efficace de croissance pro-pauvres. Il faut pour cela tenir compte des besoins aussi bien d'une multitude d'entreprises informelles, d'exploitations agricoles familiales et de travailleurs indépendants que des grandes entreprises du secteur formel, et aussi reconnaître et maximiser la contribution des uns comme des autres.

Les approches qui se font jour pour inscrire le développement du secteur privé dans une optique de lutte contre la pauvreté témoignent d'une vision plus holistique et plus large que celles qui prévalaient auparavant, lesquelles privilégiaient souvent le soutien des entreprises jugées être importantes pour les pauvres (en fonction de critères de taille, d'activité ou de secteur, par exemple). L'expérience a mis en lumière les déficiences de ce type de démarche, qui risque de fausser le jeu des mécanismes du marché ou de ne pas produire de résultats durables. Ce qu'il faut au contraire c'est combiner les mesures à l'appui du développement du secteur privé de manière à créer des incitations qui le conduiront à agir de telle sorte que le jeu des mécanismes du marché produise des résultats pro-pauvres : emplois plus nombreux et de meilleure qualité, revenus plus élevés, marges plus importantes sur les biens vendus, prix plus abordables pour les biens et services essentiels.

Le présent rapport se propose d'aider les donateurs à rehausser l'impact sur la pauvreté de leurs programmes dedéveloppement du secteur privé. Il fait fond sur le cadre d'analyse fourni dans un précédent rapport intitulé « Accelerating Pro-Poor Growth through Support for Private Sector

Support » pour dispenser des conseils concernant six questions importantes pour l'instauration d'une croissance pro-pauvres, à savoir : i) l'élimination des obstacles à l'intégration dans l'économie formelle, ii) la mise en œuvre d'une politique de la concurrence, iii) la stimulation de la réactivité de l'offre, iv) la contribution du secteur financier à une croissance pro-pauvres, v) l'amélioration de l'accès des femmes au marché, et vi) l'instauration d'un dialogue sans exclusive entre secteur public et secteur privé.

Richard Manning
Président du CAD

Albena Melin, Cerstin Sander
Présidents de l'Équipe de projet du POVNET

sur le développement du secteur privé

Pour permettre à l'OCDE de réaliser ses objectifs, un certain nombre de comités spécialisés ont été créés. L'un de ceux-ci est le **Comité d'aide au développement**, dont les membres ont décidé, en commun, de parvenir à un accroissement du volume total des ressources mises à la disposition des pays en développement et d'en améliorer l'efficacité. À cette fin les membres examinent, ensemble et périodiquement, à la fois le volume et la nature de leurs contributions aux programmes d'aide, établis à titre bilatéral et multilatéral, et se consultent sur toutes les autres questions importantes de leur politique d'aide.

Les membres du Comité d'aide au développement sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États Unis, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse, et la Commission des Communautés européennes.

Table des matières

Sigles	7
Messages clés	9
Aperçu général	13
Notes relatives à quelques questions clés	27
Chapitre 1. Élimination des obstacles à l'intégration dans l'économie formelle	29
Quelle est la question et pourquoi est-elle importante?	30
La situation actuelle : informalité, développement économique et croissance	31
Les obstacles à l'intégration dans l'économie formelle : le point de vue de l'entrepreneur	31
Méconnaissance et diversité des approches de l'économie informelle	33
L'élimination des obstacles à l'intégration dans l'économie formelle : bonnes pratiques	35
Politiques et pratiques recommandées aux donateurs	36
Chapitre 2. Mettre en œuvre une politique de la concurrence dans les pays en développement	39
Pourquoi est-ce là un point important pour instaurer une croissance pro-pauvres?	40
Que savons-nous pour le moment et/ou que nous reste-t-il encore à apprendre?	41
Quels sont les points les plus controversés?	43
Quel genre de conséquences pour l'action gouvernementale et de propositions à l'intention des donateurs peut-on tirer de ce qui précède?	44
Pratiques exemplaires préconisées	46
Chapitre 3. Encourager une réaction du côté de l'offre : assistance technique et financière pour une croissance pro-pauvres	49
Pourquoi une réaction du côté de l'offre est-elle importante pour instaurer une croissance pro-pauvres?	50
Que savons-nous pour le moment et/ou que nous reste-t-il encore à apprendre?	51
Quels sont les points les plus controversés?	53
Conséquences sur l'action des donateurs	54
Pratiques exemplaires préconisées	56
Chapitre 4. La contribution du secteur financier à l'instauration d'une croissance pro-pauvres	59
Pourquoi est-ce là un point important pour instaurer une croissance pro-pauvres?	60
Que savons-nous pour le moment?	62
Les questions controversées : faut-il opter pour des solutions visant à instaurer un environnement favorable ou pour des interventions directes, pour des solutions s'excluant mutuellement ou pour des solutions complémentaires?	64

Pratiques exemplaires	66
Conséquences pour l'action des pouvoirs publics et suggestions à l'intention des donateurs	67
Conclusions	69
Chapitre 5. Faciliter l'accès des femmes au marché dans la perspective d'une croissance pro-pauvres	73
En quoi cette question importe-t-elle pour une croissance pro-pauvres?	74
Que savons-nous pour le moment et/ou que nous reste-t-il encore à apprendre?	76
Qu'est-ce qui fait débat?	79
Quelles conclusions faut-il en tirer?	80
Meilleures pratiques recommandées	81
Chapitre 6. Instaurer un dialogue public-privé ouvert	85
Quelle est la question et en quoi importe-t-elle pour une croissance pro-pauvres?	86
Cadre d'analyse institutionnelle pour le dialogue public-privé	87
Un dialogue public-privé pro-pauvres : bonnes pratiques et défis	90
Les lignes d'action qui se dégagent	93
Incidences pour les donateurs	95
Graphique	
6.1. Cadre pour un dialogue public-privé	89
Encadré	
6.1. La TVA en Tanzanie : exemples d'un DPP qui n'a pas tenu compte des répercussions que pourrait entraîner un nouveau régime pour les entrepreneurs pauvres.	92

Sigles

APD	Assistance publique pour le développement
BAD	Banque asiatique de développement
CAD	Comité d'aide au développement (OCDE)
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CSLP	Cadres stratégiques officiels de lutte contre la pauvreté
CUTS*	<i>Consumer Unity and Trust Society</i>
DFID*	Département britannique pour le développement international
DPP	Dialogue public-privé
FMI	Fond monétaire international
IDE	Investissement direct étranger
MPME	Micro, petites et moyennes entreprises
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industrielle
OSC	Organisations de la société civile
OSP	Organisation du secteur privé
PME	Petites et moyennes entreprises
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
POVNET	Réseau du CAD sur la réduction de la pauvreté (OCDE)
RIC	Réseau international de la concurrence
SFI	Société financière internationale
SLP	Stratégie de lutte contre la pauvreté
USAID*	Agence des États-Unis pour le développement international

*Sigle d'origine.

Messages clés

Vecteur principal de la croissance économique et de la création d'emplois, le secteur privé a un rôle central à jouer dans le renforcement de l'action visant à réduire la pauvreté et à atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Les gouvernements des pays en développement ont tout intérêt à instaurer un climat des affaires qui permette au secteur privé de prospérer et de remplir son rôle de moteur premier de la croissance.

Il faut d'abord rappeler que le secteur privé n'est pas seulement constitué des entreprises du secteur formel. Individus et ménages, riches ou pauvres, sont aussi des acteurs économiques privés dans la mesure où ils consomment des biens et services, vendent leur travail, cultivent ou produisent des biens et services. Réduire la pauvreté implique de faire davantage pour répondre aux besoins et maximiser l'apport de la multitude d'entreprises, d'exploitations agricoles familiales et de travailleurs indépendants qui exercent une activité informelle dans les pays en développement.

Il est de plus en plus évident que le développement du secteur privé ne peut véritablement bénéficier aux pauvres que dans la mesure où la croissance économique leur offre des possibilités et où ils peuvent s'en saisir. Cela implique un programme d'action plus large et plus complet que le précédent, qui était souvent focalisé essentiellement sur les entreprises considérées comme importantes pour les pauvres, et dont l'expérience a montré qu'il présentait certains inconvénients, créant notamment des distorsions sur le marché ou s'avérant ne pas être viable du fait d'une tendance à « sélectionner des gagnants » ou à s'en remettre au secteur public ou aux donateurs pour assurer les services.

Une Équipe de projet sur le développement du secteur privé mise en place par le CAD de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a formulé à l'intention des donateurs quelques recommandations visant à renforcer l'impact du développement du secteur privé en termes de réduction de la pauvreté. Ces conseils découlent d'un cadre d'analyse sur l'accélération d'une croissance pro-pauvres par le soutien du développement du secteur privé, et de travaux portant sur une série d'aspects importants : i) élimination des obstacles à l'intégration dans l'économie formelle ; ii) mise en œuvre d'une politique de la concurrence ; iii) stimulation de la réactivité de l'offre ; iv) contribution du secteur financier à une croissance pro-pauvres ; v) amélioration de l'accès des femmes au marché ; et vi) instauration d'un dialogue sans exclusive entre le secteur public et le secteur privé.

La contribution effective du secteur privé à une croissance pro-pauvres suppose que soient réunies cinq conditions complémentaires : i) fournir des incitations à l'entrepreneuriat et à l'investissement ; ii) stimuler la productivité par la concurrence et l'innovation ; iii) mettre à profit les liens économiques internationaux par les échanges et l'investissement ; iv) améliorer l'accès aux marchés et leur fonctionnement ; et v) réduire les facteurs de risque et de vulnérabilité. Cela suppose des politiques et des institutions appropriées, et la mise en place de « règles du jeu » et de mécanismes qui régissent leur conception et leur application.

Les réformes d'ordre stratégique et institutionnel sont donc au cœur de l'action visant à réduire la pauvreté par le développement du secteur privé. Elles sont souvent difficiles et longues à réaliser, car elles mettent en jeu à la fois l'État, le secteur privé et la société civile, et impliquent, pour surmonter les résistances au changement, un délicat dosage entre contestation et négociation. Des mécanismes de dialogue structurés et sans exclusive peuvent faciliter la négociation, puis le suivi par le secteur privé, de la mise en œuvre des réformes. L'élaboration de plans nationaux de développement comportant des stratégies de lutte contre la pauvreté (SLP) donne l'occasion d'institutionnaliser l'implication de différents secteurs de la société dans la définition et la mise en œuvre des priorités. Pour le moment, rares sont les stratégies de lutte contre la pauvreté qui fixent des repères pour le développement du secteur privé ou qui impliquent suffisamment le secteur privé ou la société civile dans la définition des interventions ou le suivi des résultats.

Afin d'accroître l'impact du développement du secteur privé sur la réduction de la pauvreté, il faudrait que les donateurs contribuent à faire évoluer les incitations au secteur privé (rapport risque/rendement), notamment en encourageant le secteur public à instaurer un environnement plus favorable. Il faut pour ce faire, accroître la capacité des pouvoirs publics de tous niveaux à promouvoir une évolution du marché pro-pauvres, à savoir : davantage d'emplois, meilleure rentabilité des biens vendus, baisse des prix des biens et services essentiels et réduction de l'exposition aux risques. Il convient aussi que les donateurs fournissent un appui aux « agents du changement », dans le secteur public comme dans le secteur privé et dans la société civile. Accélérer le développement des marchés dont les pauvres sont tributaires est hautement prioritaire.

Il faudrait que les donateurs reconsidèrent les modalités de leur soutien au développement du secteur privé dans les pays en développement. La politique actuelle ne peut suffire à générer les modes de croissance plus forts et plus inclusifs qui sont indispensables si l'on veut réaliser des avancées importantes et durables dans la lutte contre la pauvreté. Les travaux récents menés au sein du CAD permettent de dégager des messages clés dans trois domaines :

Approches générales d'une action en faveur du développement du secteur privé

- *Encourager l'entrepreneuriat et l'investissement en réduisant les risques et les coûts, notamment en éliminant les barrières à l'intégration dans l'économie formelle.*
- *Déterminer et libérer le potentiel de développement économique dans les secteurs et les régions où se concentrent les populations pauvres.*
- *Adopter des approches axées sur les forces du marché pour s'attaquer aux obstacles au développement des marchés – notamment en aidant à la promotion de marchés concurrentiels et au développement de marchés financiers – et éviter les risques de distorsions en cas de soutien direct aux entreprises.*

Approches à préconiser dans le cadre du dialogue avec les pays en développement sur les politiques à suivre

- *Incorporer des stratégies pour le développement du secteur privé dans les cadres nationaux de développement, tels que plans nationaux de développement et SLP.*

- Lier et, dans la mesure du possible, fusionner les programmes pour le développement du secteur privé et pour la gouvernance en une stratégie globale et préconiser l'utilisation d'outils d'analyse essentiels, en particulier les outils d'analyse par sexe.
- Faciliter, en tant qu'élément clé d'une réforme institutionnelle, un dialogue public-privé structuré, ouvert et efficace, au niveau aussi bien national qu'infranational et local, et entre ces différents niveaux. Envisager les risques et les limiter en échelonnant soigneusement les réformes.

Approches susceptibles d'aider les donateurs à renforcer l'impact sur la réduction de la pauvreté de leurs activités de développement du secteur privé

- Faire du développement du secteur privé un élément central des stratégies des donateurs – que ce soit au niveau de l'organisme d'aide, du pays ou de la région.
- Améliorer et formaliser des mécanismes efficaces de coordination et d'harmonisation entre donateurs.
- Envisager les changements organisationnels nécessaires pour renforcer la coordination interne et développer et intégrer la capacité d'analyse dans des domaines connexes tels que gouvernance, problématique hommes-femmes et environnement.

Aperçu général

Partout dans le monde, c'est le secteur privé qui est le premier vecteur de croissance et d'emploi. Accroître la dynamique de ce secteur est donc un élément clé des nouvelles stratégies qui visent à réduire la pauvreté dans les pays en développement et à réaliser les OMD. Toutefois, les modalités du soutien qu'apportent les donateurs au développement du secteur privé sont à redéfinir. Telles qu'elles sont, elles ne permettent pas de générer la croissance plus forte et plus large qui s'impose pour réaliser des avancées substantielles et durables dans la lutte contre la pauvreté.

Les gouvernements ont tout intérêt à susciter un climat des affaires qui permette au secteur privé de prospérer. Non seulement les entreprises, mais les individus et les ménages, riches ou pauvres, sont aussi des acteurs économiques lorsqu'ils consomment des biens et des services, vendent leur travail, cultivent ou produisent des biens et services. Pour que, dans les pays en développement, le secteur privé s'élargisse et remplisse son rôle de moteur principal de la croissance, il faut s'efforcer de répondre aux besoins et de maximiser la contribution de la multitude d'entreprises, d'exploitations agricoles familiales et de travailleurs indépendants hommes ou femmes qui exercent une activité informelle.

Ouvrir à tous les acteurs du secteur privé l'accès aux marchés et en améliorer le fonctionnement peut déboucher sur davantage d'emplois, une meilleure rentabilité des produits vendus, un coût plus bas des biens et services essentiels et une réduction du risque. Tout cela influe sur le taux et le modèle de la croissance économique. Pour que cette croissance soit pro-pauvres, il faut qu'elle soit à la fois forte, durable et générale. Institutions¹ et politiques influent sur les effets des marchés et par conséquent déterminent la mesure dans laquelle ils sont favorables aux pauvres. Ce qui est moins évident et qui mérite d'être étudié ultérieurement, c'est la meilleure manière de surmonter les résistances au changement et de réaliser les réformes institutionnelles et stratégiques qui permettront d'aboutir à des résultats plus résolument pro-pauvres.

Il est de plus en plus évident qu'une stratégie pro-pauvres de développement du secteur privé doit mettre l'accent sur la mesure dans laquelle la croissance économique offre aux pauvres des opportunités et celle dans laquelle les pauvres (hommes ou femmes) sont en mesure d'en profiter. Autrement dit, développement économique et développement social vont de pair. Il faut peut-être que les donateurs prêtent plus d'attention qu'ils ne l'ont fait ces dernières années à la croissance et à ses déterminants.

Ce rapport donne des avis sur la manière d'accroître l'impact du développement du secteur privé sur la réduction de la pauvreté. Il reprend le cadre d'analyse précédemment publié sous le titre « Accelerating Pro-Poor Growth through Support for Private Sector Development² » et donne des orientations pratiques sur six des nombreux aspects importants mis en évidence dans ce cadre³. Les six aspects qui ont été examinés en détail

et sur lesquels des notes sont présentées dans les Chapitres 1 à 6 de ce rapport sont les suivants :

- i) **L'élimination des barrières à l'intégration dans l'économie formelle**, qui fait le bilan de l'expérience concernant les principaux obstacles à l'intégration dans l'économie formelle.
- ii) **La mise en œuvre d'une politique de la concurrence dans les pays en développement**, qui démontre le préjudice que peut causer aux pauvres et aux pays en développement l'insuffisance de la concurrence.
- iii) **L'amélioration de la réactivité de l'offre : services de développement et d'aide financière aux entreprises**, qui envisagent des approches du soutien financier et technique aux entreprises basées sur le marché.
- iv) **La contribution du secteur financier à la croissance pro-pauvres**, qui souligne l'importance d'étendre aux pauvres l'accès aux services financiers.
- v) **Le renforcement de l'accès des femmes aux marchés**, qui envisage l'accès des femmes au marché du travail, au marché financier et à ceux des biens et des services.
- vi) **L'instauration d'un dialogue public-privé incluant les pauvres**, pour étudier cette forme d'interaction structurée qui peut aider à réduire les résistances au changement et permettre des réformes institutionnelles et stratégiques.

La section I de la présente note décrit le rôle du secteur privé dans l'instauration d'une croissance pro-pauvres. La section II présente les six études spécifiques, et la section III les principales implications au niveau de la politique des donateurs.

Le rôle du développement du secteur privé dans l'instauration d'une croissance pro-pauvres

Accélérer le développement du secteur privé dans un sens pro-pauvres

Sur un plan général, la croissance exige le maintien d'une stabilité macroéconomique grâce à un déficit budgétaire et une inflation faibles et à un système monétaire stable et transparent, avec des taux de change compétitifs. Elle exige aussi une situation de paix et de stabilité politique et sociale, car la guerre, les conflits sociaux et la criminalité empêchent la plupart des acteurs du secteur privé d'exploiter leur potentiel et de contribuer efficacement à la croissance. Une main-d'œuvre instruite et en bonne santé est aussi un facteur positif pour la croissance, mais dans bien des pays en développement le VIH/sida et d'autres pandémies freinent le développement des capacités humaines.

Plus spécifiquement, pour que le secteur privé génère une croissance pro-pauvres, il faut que soient réunies un certain nombre de conditions qui permettent à tous les acteurs privés, y compris les pauvres, de participer à la croissance et d'en tirer profit. Ces cinq conditions, dont l'existence dépend des politiques et institutions, sont les suivantes :

- i) **Favoriser l'entrepreneuriat et l'investissement.** L'entrepreneuriat et l'investissement contribuent à la croissance en augmentant la capacité productive de l'économie, en créant des emplois et en apportant des technologies. Les taux de création d'entreprises et d'investissement sont fonction des risques et des coûts. Les risques sont plus faibles lorsque la politique économique est définie et appliquée de manière transparente, les droits de propriété sûrs et transférables, et les contrats mis en application. Les coûts diminuent lorsque la création, le fonctionnement et la fermeture d'une entreprise impliquent peu de formalités administratives et peu de

coûts, que la corruption est faible et que les acteurs du secteur privé peuvent accéder aux services financiers et à une infrastructure abordable. Les risques élevés pèsent particulièrement sur les entrepreneurs pauvres, qui ne peuvent pas facilement changer de secteur ou déménager, et qui n'ont guère d'épargne ou de patrimoine pour assurer leurs arrières. D'autre part, les coûts élevés qu'implique l'entreprise peuvent les pousser à retourner dans l'économie informelle. Or, les risques et les coûts de l'entreprise dépendent de la façon dont fonctionnent, sur le plan formel et informel, les mécanismes censés réguler le marché, en faciliter l'accès et le promouvoir. C'est pourquoi l'accès de tous les acteurs du secteur privé à des marchés des capitaux, du travail et des ressources naturelles qui fonctionnent correctement peut être amélioré par des réformes institutionnelles et stratégiques.

- ii) **Stimuler la productivité par la concurrence et l'innovation.** Lorsqu'elles sont compétitives, les entreprises trouvent de meilleures méthodes pour produire et distribuer des biens et services, elles innovent et chassent du marché les entreprises peu productives de façon que les ressources soient affectées à des usages plus productifs. La concurrence profite à la fois aux agriculteurs, aux chefs d'entreprise et aux consommateurs, riches ou pauvres, en abaissant les prix, en améliorant la qualité et le choix des intrants et des produits, et, de façon plus indirecte, la productivité, les investissements et le niveau de vie. Une politique et une législation de la concurrence clairement définies peuvent contribuer à restreindre les pratiques non concurrentielles, y compris dans les secteurs qui intéressent les pauvres directement ou indirectement (notamment transports, commerce de gros et de détail et services d'infrastructure). L'accès aux connaissances en matière de technologie et de techniques et pratiques de gestion favorise l'innovation. Les réseaux ou regroupements d'entreprises, souvent facilités par les organisations professionnelles, permettent la diffusion de ces connaissances et technologies, et par conséquent la spécialisation et la flexibilité, une meilleure productivité de tous les acteurs du secteur privé et un meilleur retour sur investissement. Cependant, les pauvres peuvent ne pas avoir accès à ce genre de réseau. Des réformes qui ouvrent l'accès aux organisations professionnelles et aux regroupements d'entreprises, en particulier pour les entreprises et les travailleurs du secteur informel, permettront aux pauvres, hommes ou femmes, d'accéder plus facilement aux connaissances et aux technologies susceptibles d'accroître leur productivité.
- iii) **Tirer parti de l'interdépendance de l'économie mondiale.** Le commerce international aide les économies à se concentrer sur leurs avantages comparatifs et accroît la concurrence pour les entreprises locales. Une plus forte intégration du commerce peut aussi stimuler l'investissement direct étranger (IDE), ce qui augmente la capacité productive mais tend aussi à générer des avantages grâce aux transferts de connaissances et de compétences. Une extension des services d'infrastructure sera peut-être nécessaire afin d'améliorer le climat d'investissement et de mieux tirer parti des liens internationaux. Un renforcement des liens entre les entreprises multinationales et locales permet d'améliorer la productivité et, dans les secteurs qui les concernent, d'accélérer une croissance pro-pauvres. En même temps, un renforcement de l'intégration internationale entraîne des risques pour les pauvres, car il peut aussi provoquer une contraction des secteurs traditionnels dans lesquels ils exercent leur activité. Il est donc indispensable d'évaluer et de réduire l'impact que les politiques commerciales risquent d'avoir sur les pauvres, les priorités et la chronologie du

changement étant à déterminer en fonction du contexte local. Si l'échelonnement en est étudié de façon à créer des opportunités pour les pauvres et à permettre l'accès à des formations et à des moyens financiers ou autres, les réformes institutionnelles et stratégiques peuvent les aider à diversifier leurs activités, à se convertir à des activités rémunératrices nouvelles ou à aller s'installer ailleurs. Des filets de sécurité peuvent néanmoins être indispensables pour ceux qui risquent d'être victimes de ce renforcement des liaisons internationales.

- iv) **Améliorer l'accès aux marchés et leur fonctionnement.** Le mécanisme essentiel par lequel les pauvres peuvent participer à la croissance et en bénéficier, sont les marchés des ressources productives et des biens et services dont ils dépendent le plus pour leur existence et leurs besoins. Or, dans beaucoup de pays en développement, les marchés fonctionnent très mal et les pauvres n'ont pas les mêmes possibilités d'y accéder, ni les mêmes conditions d'accès que le reste du secteur privé. Les femmes notamment peuvent se heurter à des difficultés particulières. Les réformes stratégiques et institutionnelles jouent un rôle clé pour améliorer les conditions d'accès des pauvres aux marchés. Ainsi, par exemple, l'intégration de leur activité dans le secteur formel peut y générer de nouveaux emplois et en même temps améliorer leur position dans la chaîne de valeur. Un système bancaire compétitif, offrant un accès élargi au crédit privé à des conditions plus adaptées aux besoins des pauvres, peut aider ceux-ci à entreprendre des activités à plus forte valeur ajoutée. Les investissements privés dans les services et infrastructures de base, y compris par des partenariats public/privé, peuvent aider à développer des marchés intégrés. Encourager l'application de normes techniques, assurer la diffusion d'informations techniques et commerciales et fournir des services de vulgarisation dans le cadre de stratégies basées sur le marché devrait permettre aux pauvres une meilleure rentabilité de leur activité.
- v) **Réduire les facteurs de risque et de vulnérabilité.** Les pauvres sont particulièrement vulnérables aux chocs, qu'ils soient provoqués par l'activité humaine ou qu'il s'agisse de catastrophes naturelles. Les crises peuvent les obliger à consommer ou à vendre, en même temps que les autres, leur bétail et autres biens. Mais l'épuisement de leurs biens, conjugué aux handicaps liés au sexe, à l'origine ethnique, au VIH/sida, à la vieillesse ou à la maladie, peut les enfermer dans des « trappes à pauvreté » dont ils risquent de ne pas pouvoir sortir. En l'absence de régimes d'assurance privés et de filets de protection publics, leur vulnérabilité les conduit à adopter des stratégies de retrait face au risque. Ces stratégies sont tout à fait compréhensibles dans une perspective de survie, mais elles peuvent empêcher les intéressés de profiter des opportunités qu'offre la croissance. Les pauvres ont évidemment peu de chances de figurer parmi les priorités du secteur des assurances dans les pays en développement. Cela dit, les marchés de l'assurance contre des risques comme la sécheresse ou la perte de cheptel sont très sous-développés, ce qui freine la croissance pro-pauvres. De même, un meilleur accès aux instruments d'épargne pourrait leur permettre de se constituer une réserve en cas d'adversité mais aussi d'améliorer leurs revenus en leur permettant d'amortir certains risques.

Réformer les institutions et les politiques pour un changement pro-pauvres

Politiques et institutions résultent des interactions entre l'État, le secteur privé et la société civile. Ainsi, l'État exerce son influence sur l'économie politique de la croissance : qui obtient quoi, et comment. Le secteur privé lui, va s'intéresser aux facilités que peuvent

lui offrir les institutions, à savoir les incitations à la création d'entreprises et à l'investissement. Pour de nombreuses organisations de la société civile, la préoccupation dominante, ce sont les effets sociaux et économiques de la croissance. Les institutions et les politiques se construisent à partir des compromis consentis par les diverses parties, en fonction du poids qu'elles représentent. Le statu quo reflète donc le consensus en vigueur.

Réformer les institutions et les politiques peut impliquer un parcours long et difficile et nécessiter, pour pouvoir surmonter les résistances au changement, un délicat dosage entre contestation et négociation. Un dialogue structuré et sans exclusive entre les secteurs public et privé peut faciliter cette contestation et encourager un suivi par le secteur privé, permettant ainsi d'assurer l'application des décisions, et leur modification si le besoin s'en fait sentir. L'amélioration que peuvent apporter les réformes des institutions et des politiques aux conditions d'un développement du secteur privé pro-pauvres dépend de trois facteurs :

- L'efficacité des organismes représentatifs, aussi bien privés que publics et la perception aux différents niveaux (national, infranational et local) des problèmes pratiques et concrets qui font obstacle à un développement pro-pauvres du secteur privé.
- L'aptitude à faire remonter ces questions jusqu'au niveau décisionnaire approprié des structures privées et publiques.
- La traduction de ces questions en politiques, plans et stratégies propres à les résoudre.

Les SLP constituent un cadre qui permet d'institutionnaliser le partenariat entre différents secteurs de la société et de suivre la mise en œuvre des priorités fixées. Toutefois, ces stratégies ne comportent pas toujours d'indicateurs du développement du secteur privé et elles n'impliquent pas suffisamment le secteur privé ou la société civile dans le suivi des résultats. L'implication des différents acteurs devrait, dans la mesure du possible, permettre la prise en compte des bénéficiaires, pauvres compris, dans la définition des orientations, enclenchant ainsi un processus d'amélioration des institutions et des politiques.

L'action des donneurs pour un développement pro-pauvres du secteur privé

Le nouveau programme d'action pour un développement pro-pauvres du secteur privé est plus large et plus intégré que le précédent, qui se focalisait souvent sur l'aide aux entreprises du secteur privé jugées importantes pour assurer la subsistance des pauvres, en particulier les petites entreprises et les entreprises agricoles. L'expérience montre que ce type d'action présente certains inconvénients qui peuvent se traduire par une distorsion des marchés ou une insuffisance de viabilité dans la mesure où l'on cherche à « sélectionner les gagnants » ou que l'on fait appel aux organismes du secteur public ou aux donneurs pour assurer des services.

Pour accroître l'impact du développement du secteur privé en termes de réduction de la pauvreté, il faut que les donneurs aident à faire évoluer le système de façon à modifier les facteurs d'incitation du secteur privé (rapport risque/rendement), en encourageant notamment le secteur public à créer un environnement plus favorable. Il s'agit pour cela d'accroître la capacité des pouvoirs publics, à tous les niveaux, de promouvoir un fonctionnement du marché qui soit pro-pauvres, et d'encourager les « agents du changement », qu'ils appartiennent au secteur public ou privé ou à la société civile. Changer le système implique probablement un ensemble de modifications

institutionnelles et de politiques destinées à accélérer le développement des marchés dont les pauvres ont besoin pour améliorer leurs moyens d'existence.

Il importe que les donateurs considèrent le développement du secteur privé comme un élément majeur, sinon central, de l'aide qu'ils fournissent aux pays. Il faudra peut-être pour cela que les organismes de développement réalignent leurs stratégies, apportent des changements à leur organisation et s'assurent que leurs systèmes internes d'incitation et d'évaluation ne défavorisent pas les agents chargés d'interventions programmatiques à long terme et éventuellement à haut risque, mais à impact potentiel élevé. Comme dans d'autres domaines, il importe aussi que les donateurs coordonnent leurs actions afin de favoriser les complémentarités et d'accroître l'impact global de leurs interventions.

Principaux messages qui se dégagent des Notes relatives aux aspects clés

Afin de pouvoir fournir aux donateurs des indications plus spécifiques sur la manière d'accroître l'impact du développement du secteur privé sur la pauvreté, le Réseau du CAD sur la réduction de la pauvreté s'est plus particulièrement penché sur six questions : i) l'élimination des obstacles à l'intégration dans le secteur formel; ii) la mise en œuvre d'une politique de la concurrence; iii) l'accroissement de l'offre; iv) l'amélioration de la contribution du secteur financier à une croissance pro-pauvres; v) l'amélioration de l'accès des femmes au marché; et vi) l'instauration d'un dialogue public/privé sans exclusive. Ce sont là des questions qui nécessitent une réflexion plus approfondie, et où des conseils peuvent aider les donateurs à améliorer l'impact sur la pauvreté. Le but de ces travaux est d'indiquer quelques orientations dans ces domaines stratégiques, plutôt que d'essayer de présenter des solutions globales.

Cette section présente chacune des Notes en montrant la pertinence pour une croissance pro-pauvres, en exposant quelques-uns des problèmes, débats et controverses en cause et en suggérant la manière dont les donateurs peuvent intervenir.

Élimination des obstacles à l'intégration dans l'économie formelle

L'économie informelle représente une part importante des économies de nombreux pays en développement et fournit un emploi et un revenu à beaucoup de ménages pauvres, y compris ceux qui ont perdu leur emploi dans l'économie formelle ou n'ont pas pu en trouver. Elle englobe une forte proportion de femmes et de catégories défavorisées. Mais les activités informelles ne sont pas une solution à long terme pour réduire la pauvreté. En revanche, le développement du secteur privé formel peut créer des emplois plus stables et générer une croissance et un bien-être durables. Les entreprises et les emplois de ce secteur présentent des avantages : des emplois mieux rémunérés et de meilleure qualité, une plus grande confiance des investisseurs, une assiette fiscale plus large, une réduction de l'économie liquide (avec l'augmentation des ressources acheminées par le secteur financier formel) et un contrat social plus solide entre le citoyen et l'État.

L'hétérogénéité de l'économie informelle et la diversité des priorités des donateurs se sont traduites par des différences d'optiques quant à la manière d'aborder l'économie informelle, et posent deux dilemmes : i) comment améliorer les moyens d'existence dans l'économie informelle tout en encourageant une plus grande intégration dans l'économie formelle; et ii) comment améliorer les conditions d'emploi des travailleurs de l'économie informelle tout en accroissant la compétitivité du secteur privé local.

En soutenant les initiatives visant à réduire les obstacles qui s'opposent dans un certain nombre de domaines à l'intégration dans l'économie formelle, les donateurs peuvent aider les entreprises informelles à évoluer progressivement vers cette intégration. Ces obstacles sont les suivants : contraintes réglementaires et administratives, droits et obligations financières, corruption dans les administrations, attitudes socioculturelles, absence des services essentiels aux entreprises, et criminalité. Il est indispensable d'instaurer un dialogue avec les participants de l'économie informelle pour aider les gouvernements à prendre conscience des contraintes particulières auxquelles ils sont confrontés et des raisons de leurs réticences à intégrer le secteur formel. On connaît assez bien les obstacles qui entravent la croissance du secteur privé, mais peu d'études ont été faites sur les raisons de la non-intégration dans l'économie formelle.

Mettre en œuvre une politique de la concurrence dans les pays en développement

La concurrence n'est pas seulement plus efficace pour la production et la distribution des biens et services et la répartition des ressources, elle est aussi essentielle pour un fonctionnement des marchés plus ouvert aux pauvres. Sur des marchés concurrentiels, en effet, ceux-ci auront plus de chances de trouver du travail ou d'entreprendre une activité propre. De plus, l'impact sur les pays en développement d'une absence de concurrence peut être important. Ainsi, les études⁴ montrent qu'en 1997, 16 cartels internationaux ont surfacturé aux pays en développement un montant situé entre 16 et 32 milliards USD, et qu'après la dissolution des cartels, les prix ont baissé de 20 à 40 %.

Une politique et une législation de la concurrence peuvent sembler un luxe pour des pays en développement qui manquent de moyens financiers et de main-d'œuvre qualifiée, mais les gains potentiels peuvent être énormes. Pour les petits pays membres de groupements régionaux, une politique régionale de la concurrence pourrait renforcer l'impact de la législation nationale. Par ailleurs, il n'y a pas nécessairement conflit entre une nouvelle législation de la concurrence et une politique industrielle existante. Bien conçues, les politiques industrielles et de la concurrence peuvent et doivent être complémentaires. Cela dit, il serait intéressant de disposer d'une étude empirique complémentaire sur les effets d'une intensification de la concurrence; cela pourrait aider à déterminer la séquence des réformes propres à promouvoir davantage de concurrence.

Les donateurs peuvent aider les pays en développement à mettre en place des régimes de la concurrence adaptés, en axant l'assistance technique et le renforcement des capacités sur l'élaboration d'une véritable politique de la concurrence et sur le renforcement des institutions chargées de faire appliquer la loi en la matière. La concurrence doit être généralisée à tous les secteurs, de manière à répandre une culture de la concurrence. Il conviendrait, en outre, pour orienter l'action future, d'encourager des recherches empiriques sur l'impact de la politique et du droit de la concurrence dans les pays en développement.

Promouvoir la réactivité de l'offre : services de développement des entreprises et assistance financière

Améliorer l'environnement des affaires dans les pays en développement ne suffira pas à susciter de façon durable une croissance pro-pauvres; cette action doit être complétée par des interventions visant à promouvoir la réactivité de l'offre. Le manque d'accès aux divers types de services est un obstacle majeur au développement des entreprises, et il

importe d'améliorer leur accès à des services de développement de l'entreprise si l'on veut promouvoir la création de revenu et d'emplois pour les pauvres. Il en va de même des services financiers, et l'approfondissement des marchés est un volet important de beaucoup de programmes qui visent à promouvoir une croissance pro-pauvres.

Le principal problème pour les donateurs est de trouver le bon équilibre entre fournir des biens et services subventionnés, voire gratuits, qui permettent d'obtenir des résultats à court terme, et soutenir des stratégies à plus long terme qui se posent davantage sur le marché. Si les donateurs s'accordent aujourd'hui sur la nécessité de s'orienter vers des dispositifs qui fassent plus de place aux mécanismes du marché, les avis divergent sur la manière d'y parvenir. Chacun reconnaît que les approches basées sur le marché ont leurs limitations, mais il existe quelques différences d'opinion quant aux critères à appliquer pour diagnostiquer les défaillances des marchés et les mesures à prendre pour y remédier.

Pour éviter de provoquer des distorsions sur les marchés, il faut que les donateurs respectent les critères suivants dans le soutien aux entreprises : se concentrer sur les causes des problèmes, promouvoir des règles du jeu équitables, éviter ou réduire au minimum les subventions (qui doivent s'adresser aux utilisateurs finals), se conformer aux principes d'une gestion axée sur les résultats et avoir clairement défini une stratégie de retrait. Il peut y avoir des cas où les stratégies de développement du marché ne sont pas applicables dans l'immédiat – en particulier après des conflits ou des catastrophes naturelles – mais les donateurs doivent néanmoins prévoir de s'orienter progressivement vers une stratégie de ce type pour reconstruire un environnement institutionnel favorable au secteur privé.

La contribution du secteur financier à une croissance pro-pauvres

Le secteur financier peut contribuer directement à la réduction de la pauvreté, et ceci de deux manières. Premièrement, s'il est bien développé, il peut donner aux pauvres accès à un plus large éventail de services financiers (instruments de paiement, d'épargne, de crédit et d'assurance). Deuxièmement, s'il est solide, il rassure les investisseurs privés et leur donne des possibilités d'investir dans la mise en place de services de base pour les pauvres. À cela s'ajoutent des avantages indirects, tels que maintien de la stabilité économique, sécurité des transactions financières, mobilisation de l'épargne extérieure et intérieure et répartition plus efficiente du capital.

Deux grandes stratégies ont été adoptées par les donateurs pour développer des marchés financiers solides. Certains ont privilégié des actions portant sur l'environnement et les institutions propres à favoriser le développement du secteur financier. D'autres considèrent que l'on ne peut écarter des interventions directes, à condition de prendre des précautions pour éviter des distorsions sur les marchés, et ont également patronné des interventions directes en fournissant des lignes de crédit aux banques et institutions de microcrédit, ou en finançant des systèmes de garantie.

Dans le cadre des stratégies de développement du secteur financier, les donateurs doivent encourager et aider les gouvernements des pays en développement à recueillir des données sur l'accès aux services financiers, améliorer les capacités des autorités de contrôle et de régulation, renforcer les intermédiaires financiers, soutenir une mobilisation prudente de l'épargne intérieure et extérieure (les envois de fonds des expatriés), combler l'écart qui sépare les banques et les institutions de microcrédit et intégrer les questions relatives au secteur financier dans les documents de stratégie de réduction de la pauvreté.

Améliorer l'accès des femmes aux marchés

Les femmes sont victimes d'exclusions et d'inégalités, qui résultent pour la plupart de préjugés, de normes sociales, d'interdits et d'une division du travail entre les sexes. De ce fait, on investit moins dans leur formation et elles n'ont qu'un accès limité aux marchés du travail, des capitaux, des biens et des services, ce qui compromet le succès des efforts déployés par ailleurs pour faire mieux profiter les plus pauvres des bienfaits de la croissance.

L'approche fondée sur les droits consiste à ouvrir aux femmes l'accès aux ressources et aux intrants qui leur permettront de pénétrer sur le marché, d'améliorer leur productivité ou de développer leur activité (exemple : le microcrédit). L'approche fondée sur les capacités consiste à fournir des ressources et des services qui rendent les femmes mieux à même de déployer les ressources dont elles disposent ou de pénétrer sur de nouveaux marchés (exemple : les projets de formation et de perfectionnement). Il faut que les donateurs aident leurs partenaires à définir et mettre en œuvre leurs interventions selon des approches et une séquences qui soient adaptées à la situation propre à chaque pays; celle-ci demande dans chaque cas à être analysée et prise en compte.

Sur le plan des politiques, les donateurs doivent favoriser l'instauration d'un environnement propice en appuyant des mesures propres à éliminer, voire réduire les obstacles structurels à la participation des femmes au marché. La mise au point des interventions visant à développer le secteur privé doit donc faire appel à des outils permettant d'analyser les sexo-spécificités, de façon à bien prendre en compte le rôle des femmes en tant que consommateurs, travailleurs, chefs d'entreprise et acteurs sociaux.

Instaurer un dialogue public-privé incluant les pauvres

Le dialogue public-privé permet aux différents acteurs de déterminer ensemble quelles politiques et quelles réformes institutionnelles pourront favoriser le développement du secteur privé. Un dispositif bien structuré de dialogue entre le secteur public et secteur privé peut permettre aux besoins et aux préoccupations des pauvres de s'exprimer et aux problèmes locaux de remonter plus haut dans le processus d'élaboration des politiques, notamment des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté.

Le dialogue public-privé peut contribuer efficacement au développement du secteur privé s'il englobe des organisations du secteur privé structurées, capables et responsables, et des participants déterminés, en mesure de contribuer efficacement au processus. La présence d'une tierce partie neutre peut faciliter les choses.

Des efforts particuliers doivent être consacrés à aider les entrepreneurs pauvres à participer au processus de dialogue et à y défendre leurs intérêts. Les donateurs peuvent appuyer la création et le renforcement, aux niveaux national, infranational et local, d'organisations du secteur privé qui représentent les intérêts des petites et micro-entreprises ainsi que des entreprises et des travailleurs du secteur informel. Ils doivent toutefois se garder de plaquer sur le dialogue leurs propres priorités ou de créer des situations où les acteurs en présence répondent davantage aux priorités des donateurs qu'à celles de leurs propres mandants.

Conséquences pour l'action des donateurs

S'ils veulent accroître le rôle du développement du secteur privé dans la lutte contre la pauvreté, les donateurs peuvent intégrer dans leur dialogue avec les pays partenaires un

certain nombre d'objectifs, en définissant des priorités et en déterminant la séquence qui s'impose en fonction de l'analyse du contexte local. Ils peuvent aussi reconsidérer leurs structures et méthodes propres afin de voir s'il y a lieu d'y apporter des aménagements pour mieux renforcer l'impact, en termes de réduction de la pauvreté, de leur action pour le développement du secteur privé.

Du cadre d'analyse et des notes spécifiques se dégagent un certain nombre de recommandations que les donateurs souhaiteront peut-être prendre en compte. L'expérience montre quelques pistes qui permettent d'obtenir en développant le secteur privé des résultats plus durables et plus franchement pro-pauvres :

- i) **Encourager l'entrepreneuriat et l'investissement en réduisant le risque et les coûts de l'entreprise.** Des barrières peu élevées à l'entrée et à la sortie, des règles de change prévisibles, des droits de propriété sûrs et transférables, des contrats exécutoires et un degré moins élevé de corruption sont les conditions nécessaires pour que l'entrepreneuriat et l'investissement puissent produire des résultats meilleurs et plus favorables aux pauvres.
- ii) **Détecter et libérer le potentiel de développement économique dans les secteurs et les régions où se concentrent les populations pauvres.** Trop souvent, l'investissement fait défaut dans des régions et des secteurs trop facilement considérés comme marginaux ou à faible potentiel, en raison peut-être de l'insuffisance des infrastructures ou de l'absence d'innovations permettant une exploitation plus rentable et plus durable des ressources. Focaliser l'attention sur ce potentiel permettra d'accroître les retombées pro-pauvres des réformes institutionnelles et stratégiques générales et, par conséquent, d'améliorer leurs perspectives de sortir de la pauvreté, en trouvant notamment de nouvelles opportunités, soit totalement extérieures, soit seulement en partie liées à un secteur ou à une région.
- iii) **Éliminer les obstacles à l'intégration dans l'économie formelle.** Le développement du secteur privé formel est plus apte à générer une croissance pro-pauvres et durable, les entreprises de ce secteur ayant un meilleur accès aux ressources qui leur permettront de se développer.
- iv) **Préconiser l'adoption d'approches basées sur le marché pour surmonter les obstacles au développement des marchés et éviter les risques qu'implique un soutien direct aux entreprises. Dans la mise en place des services aux entreprises et des services financiers destinés à augmenter les capacités économiques des pauvres, privilégier les chaînes de valeur et les regroupements.** Le renforcement des capacités doit se faire de manière à aider les pauvres à s'aider eux-mêmes, faciliter le développement de marchés des services aux entreprises et du crédit commercial et privilégier les chaînes de valeur qui offrent des opportunités aux pauvres, hommes ou femmes. Les stratégies sectorielles et l'aide visant à renforcer le pouvoir d'influence des pauvres dans les chaînes de valeur et les regroupements doivent permettre de faire face aux problèmes et aux contraintes au niveau macro, méso et micro, et ainsi de faire évoluer le système.
- v) **Promouvoir la concurrence au profit des consommateurs pauvres, grâce à une législation et à une politique de la concurrence clairement définies.** Une culture de la concurrence, surtout si elle s'adosse à une législation et à une politique appropriées, facilitera le bon fonctionnement des marchés et aidera à y intégrer les pauvres et à

mieux attirer l'IDE. La concurrence permettra aussi d'abaisser les coûts des entreprises en empêchant les pratiques anticoncurrentielles.

- vi) **Renforcer le fonctionnement des marchés des ressources naturelles en améliorant les cadres législatif, réglementaire et administratif.** La sécurité et la transférabilité des droits fonciers en zone rurale et urbaine et un accès plus large aux autres ressources naturelles (forêt, pêche maritime et continentale), une plus grande transparence des plans fonciers et des procédures faciles et peu coûteuses d'enregistrement des titres de propriété permettront de stimuler l'entrepreneuriat et l'investissement et d'élargir l'accès aux marchés des capitaux tout en réduisant le risque et la vulnérabilité.
- vii) **Encourager l'approfondissement et la compétitivité des marchés financiers afin de soutenir le développement du secteur privé, renforcer la productivité des autres facteurs de production et atténuer le risque et la vulnérabilité des pauvres aux chocs.** L'accès à des capitaux et à des instruments financiers diversifiés est indispensable si l'on veut favoriser l'entrepreneuriat et l'investissement, accroître la productivité, profiter de la libéralisation des échanges et de l'IDE et réduire le risque et la vulnérabilité des pauvres. L'intégration des institutions de microcrédit dans le système bancaire général, l'assurance en cas de catastrophe ou de choc, de nouveaux instruments d'épargne et des mécanismes de financement souples permettent de mieux atténuer les risques pour les pauvres, d'améliorer leur accès aux capitaux et d'accroître les ressources disponibles pour de nouvelles intermédiations financières.
- viii) **Préconiser l'utilisation dans les programmes de développement des instruments d'analyse des sexo-spécificités.** Négliger la question de l'accès des femmes au marché ne peut que nuire à l'efficacité des politiques qui visent à promouvoir une croissance pro-pauvres. Une analyse par sexe de la chaîne de valeur, en permettant de détecter les possibilités d'accroître la participation des femmes au marché, peut aider à mobiliser leur potentiel de contribution à des résultats véritablement pro-pauvres.
- ix) **Encourager la fourniture privée d'infrastructures et de services de base aux pauvres au travers de partenariats public/privé.** Cela peut se faire en renforçant la capacité des pays en développement à mettre en place les cadres législatif, réglementaire et administratif nécessaires à l'instauration et au bon fonctionnement de partenariats public/privé aux niveaux national et local.

Dans le dialogue avec les gouvernements des pays en développement, il est important d'envisager quelques pistes complémentaires :

- i) **Intégrer les stratégies de développement du secteur privé pour une croissance pro-pauvres dans les cadres nationaux de développement, tels que plans de développement et SLP.** Faute de réductions substantielles de la pauvreté de revenu, les gouvernements risquent fort d'éprouver des difficultés à mettre en œuvre des stratégies viables d'amélioration de la situation des pauvres sur les plans humain, politique et socioculturel et sur celui des risques et de la vulnérabilité.
- ii) **Lier et, dans la mesure du possible, fusionner en une stratégie globale, les programmes de développement du secteur privé et les programmes de gouvernance,** car développement du secteur privé, réformes de la gouvernance et améliorations administratives vont de pair. Une approche plus globale permettra d'instaurer une confiance mutuelle et de réduire le fossé culturel entre secteurs public et privé. Elle permettra aussi une utilisation plus efficiente des ressources par le gouvernement, les donateurs et les autres acteurs concernés.

- iii) **Faciliter un dialogue public-privé structuré, ouvert et efficace, élément clé d'une bonne réforme institutionnelle, l'organiser aux niveaux national, infranational et local, ainsi qu'entre ces différents niveaux, et échelonner les réformes.** L'économie politique des processus de réforme suppose un dialogue ouvert et de qualité entre les parties prenantes et la constitution de structures de base. À ce jour, ni les initiatives de lutte contre la pauvreté, ni les stratégies de développement du secteur privé n'ont suffisamment pris en compte les pauvres en tant que composante du secteur privé. Si un dialogue structuré et ouvert ne s'instaure pas à chaque niveau et entre les différents niveaux, les conditions qui permettraient une croissance pro-pauvres risquent de ne pas être suffisamment prises en compte dans les programmes relatifs au développement du secteur privé et à la gouvernance. Pour aider à réduire la vulnérabilité et réaliser des ententes autour de la réforme, il importe d'organiser le processus par étapes.
- iv) **Renforcer les capacités des groupes intéressés à s'organiser, à analyser les principales contraintes, à participer au dialogue sur les politiques à suivre et au suivi des résultats et à proposer et négocier une évolution du système.** Ni le secteur public ni le secteur privé ne possède une capacité suffisante pour analyser les problèmes et les contraintes et définir les réponses qui permettront de promouvoir une croissance pro-pauvres. Il est indispensable de renforcer les capacités du secteur public, notamment au niveau local, car les obstacles à l'instauration d'un environnement propice peuvent aussi nécessiter l'intervention des pouvoirs publics locaux. Les gouvernements doivent consacrer les crédits d'équipement et de fonctionnement nécessaires à la mise sur pied des systèmes administratifs et à la formation des fonctionnaires aux niveaux national, infranational et local. Les organisations représentatives du secteur privé ont aussi besoin de renforcer leurs capacités d'argumentation bien documentée et de suivi des résultats.

Pour améliorer leurs stratégies et renforcer l'impact sur la pauvreté de leur action pour le développement du secteur privé, les donateurs pourraient :

- i) **Mettre le développement du secteur privé au cœur de leurs stratégies par pays,** en intégrant dans un même cadre réforme économique et réforme de la gouvernance, soutien au développement du secteur privé et des moyens d'existence de ses acteurs, et interventions sur le risque et la vulnérabilité.
- ii) **Adopter une approche programmatique,** tout en gardant une souplesse suffisante pour permettre des interventions innovantes et expérimentales; prévoir une stratégie de retrait qui permette l'appropriation des processus au cœur même des entités du secteur public et du secteur privé.
- iii) **Considérer les avantages d'interventions à plus long terme,** compte tenu du temps que prend la mise en place des réformes institutionnelles et stratégiques.
- iv) **Perfectionner et formaliser les mécanismes de coordination et d'harmonisation entre les donateurs,** afin d'empêcher les doubles emplois, les omissions et les contradictions entre programmes. Regrouper et partager les enseignements de l'expérience et les meilleures pratiques et participer à la mise en place d'outils communs.
- v) **Envisager des changements organisationnels** afin de faciliter, au sein des organismes de développement, la coordination entre départements géographiques et sectoriels. Renforcer la capacité d'analyse dans des domaines comme la gouvernance, la problématique homme-femme et l'environnement.

Notes

1. Les institutions se définissent comme les règles du jeu et le mode de gouvernance. Elle comportent des normes et valeurs sociales, des règles et des processus informels de communication et sont dans une large mesure déterminées par de multiples facteurs historiques et sociétaux.
2. Le rapport « Accelerating Pro-Poor Growth through Support for Private Sector Development » est disponible en anglais sur Internet à l'adresse : www.oecd.org/dataoecd/53/21/34055384.pdf.
3. On trouve aussi dans d'autres sources des orientations relatives à quelques autres aspects importants. Ainsi, pour les services de développement des entreprises, voir le « Blue Book » publié par le Comité des organismes bailleurs de fonds pour le développement des petites entreprises (www.sedonors.org/resources/item.asp?resourceid=1). Pour la microfinance, voir les « principes clés » définis par le Groupe consultatif d'assistance aux pauvres (<http://cgap.org/keyprinciples.html>).
4. Levenstein, M.C. et V. Y. Suslow (2001), « Private International Cartels and their Effects on Developing Countries », document de référence pour le *Rapport sur le développement dans le monde 2001* de la Banque mondiale.

Notes relatives à quelques questions clés

Afin de donner aux bailleurs de fonds des indications plus précises sur les voies à suivre pour utiliser au mieux l'aide au développement et accroître les effets du développement du secteur privé sur la pauvreté, le CAD a exploré de manière plus approfondie six questions clé, à savoir : i) l'élimination des obstacles à l'intégration dans l'économie formelle; ii) la mise en œuvre d'une politique de la concurrence; iii) la stimulation de la réactivité de l'offre; iv) la contribution du secteur financier à une croissance pro-pauvres; v) l'ouverture de l'accès des femmes au marché; et vi) l'instauration d'un dialogue public-privé sans exclusive. Cette liste n'est pas exhaustive – elle ne comprend pas certains autres aspects essentiels tels que les échanges et le marché du travail – mais elle recouvre des domaines dans lesquels les donateurs peuvent peser fortement en faveur des pauvres, qui nécessitent une réflexion plus poussée, et que le CAD, et plus généralement la communauté des donateurs, ont tout intérêt à mieux comprendre. Ces notes ont pour fondement le cadre d'analyse paru sous le titre « Accelerating Pro-Poor Growth through Support for Private Sector Development ».

Chapitre 1

Élimination des obstacles à l'intégration dans l'économie formelle

Quelle est la question et pourquoi est-elle importante?

Le secteur informel occupe une large place dans l'économie de nombreux pays en développement et en transition. Il représente 42 % de la valeur ajoutée en Afrique, 41 % en Amérique latine et 35 % dans les économies en transition d'Europe et de l'ex-Union soviétique, contre 13.5 % dans les pays de l'OCDE. Il offre un emploi et un revenu à beaucoup de personnes qui ont perdu leur travail ou ne parviennent pas à en trouver dans le secteur formel, et englobe un nombre particulièrement élevé de femmes, de jeunes et d'autres catégories défavorisées. On estime par exemple que l'emploi informel représente 84 % de l'emploi des femmes en Afrique subsaharienne.

Il existe toute une gradation entre l'économie informelle et l'économie formelle, et l'intégration dans cette dernière est progressive. Peu d'entreprises se conforment totalement aux règles qui les régissent, mais peu s'y soustraient complètement. Les chefs d'entreprise font souvent le bilan des coûts et avantages qu'implique le respect des règles et ils s'y conforment dans la mesure où les avantages potentiels sont supérieurs aux coûts.

À long terme, l'activité informelle n'est pas la solution pour éliminer la pauvreté. Les pays dont le revenu par habitant est le plus élevé sont aussi ceux où le secteur informel est le plus réduit, alors que pour les pays pauvres, la part de l'économie informelle dans le produit total est plus importante. Autrement dit, si les entreprises informelles peuvent apporter une réponse de court terme aux besoins quotidiens d'un ménage, pour le bien-être à long terme, la stabilité et la réduction de la pauvreté, il est important d'instaurer une économie où la proportion d'entreprises et d'emplois formels est plus forte.

Si à elle seule l'intégration dans le secteur formel ne suffit pas à promouvoir la croissance des entreprises à court terme, à plus long terme, l'intégration d'un plus grand nombre d'entreprises dans l'économie formelle devrait :

- i) Offrir des emplois de meilleure qualité, mieux rémunérés et plus durables.
- ii) Renforcer le contrat social entre les citoyens et l'État.
- iii) Accroître la fiabilité des accords entre entreprises.
- iv) Donner confiance aux investisseurs (et accroître les investissements).
- v) Élargir l'assiette fiscale (et permettre éventuellement une baisse des taux d'imposition).
- vi) Développer l'information sur les entreprises locales afin de faciliter la conclusion de marchés et de renforcer les cadres de défense des politiques.
- vii) Réduire l'économie liquide et apporter davantage de ressources à l'intermédiation financière formelle.
- viii) Améliorer l'accessibilité des services aux entreprises, des marchés formels et des ressources productives (capitaux et biens fonciers).

L'intégration dans le secteur formel peut aussi accroître le bien-être de certaines catégories marginalisées en confirmant leur droit à pénétrer sur le marché.

De plus en plus d'études se consacrent à l'environnement des affaires et à ses effets sur la croissance économique et l'investissement. De nombreux donateurs sponsorisent des études et des interventions relatives aux entreprises de l'économie informelle. Toutefois, les études et les projets qui s'intéressent spécifiquement aux obstacles à l'intégration dans l'économie formelle sont peu nombreux. On part du principe que l'amélioration de l'environnement pour l'ensemble des micro, petites et moyennes entreprises (MPME) doit aider les entreprises informelles à s'avancer vers l'intégration. La présente note fait le point des connaissances sur les principaux obstacles à l'intégration des entreprises dans l'économie formelle et cite les exemples de bonnes pratiques permettant de les abaisser.

La situation actuelle : informalité, développement économique et croissance

L'initiative *Doing Business* de la Société financière internationale (SFI) propose des références et indicateurs pour différents aspects de l'environnement des affaires à travers le monde. Son Rapport 2005 présente pour 145 pays des données relatives à la création d'entreprise, au recrutement et au licenciement des travailleurs, à l'enregistrement des titres de propriété et à l'obtention de crédit. Les pays qui affichent les meilleurs résultats dans ces domaines (procédures plus simples, délais d'attente plus courts et coûts plus faibles, etc.) sont ceux qui ont des secteurs informels plus réduits. Des analyses statistiques complémentaires ont toutefois montré qu'aucun indicateur donné n'est un facteur déterminant de l'intégration dans le secteur formel. En effet, les pays qui réussissent bien sur un aspect de l'environnement des affaires réussissent bien aussi sur d'autres : par exemple, les pays où les coûts de création d'entreprise sont élevés affichent aussi des coûts élevés de licenciement des travailleurs. Il est donc difficile de démêler statistiquement les effets des différents facteurs.

Les obstacles à l'intégration dans l'économie formelle : le point de vue de l'entrepreneur

Beaucoup d'études se penchent davantage sur les obstacles à la croissance des petites entreprises informelles que sur leur décision de s'intégrer dans l'économie formelle. Il est néanmoins raisonnable d'en déduire que certains obstacles à la croissance, à savoir ceux qui affectent les plus petites entreprises, ont des chances d'être corrélés avec les obstacles à l'intégration. C'est ce que corrobore le sous-ensemble de données relatives aux obstacles à l'intégration, qui montre que les principaux obstacles sont d'ordre réglementaire et administratif. Les freins à l'intégration dans le secteur formel se classent en plusieurs catégories : i) obstacles réglementaires; ii) obstacles administratifs; iii) droits et charges financières; iv) corruption dans l'administration; v) attitudes socioculturelles; vi) absence des services-clé aux entreprises; et vii) criminalité. Tout montre que les obstacles réglementaires, administratifs et financiers, à quoi s'ajoute la corruption, sont ceux qui ont le plus d'impact sur la décision. En réduisant ces obstacles, on aidera les entreprises informelles à évoluer progressivement vers un statut plus formel.

- i) **Les obstacles réglementaires** sont des obligations indûment imposées par des gouvernements qui ne se rendent pas compte de ce qu'impliquent pour les entreprises (en particulier les plus petites) les exigences supplémentaires de compte rendu, de contrôle et autres procédures. On ne tient pas compte de ce que coûte le temps que les entrepreneurs doivent passer à maintenir et développer leur entreprise. Diverses études ont montré que les réglementations lourdes et coûteuses sont le principal

facteur d'informalité en même temps qu'une source de corruption. D'une façon générale, des années de mauvaise législation dans les pays en développement ont créé un nœud inextricable de complexités et d'incohérences qui constitue pour les entreprises qui voudraient s'intégrer au secteur formel un obstacle presque insurmontable. Les charges réglementaires (et administratives) ont un effet cumulé majeur sur l'environnement des affaires.

- ii) **Les obstacles administratifs** sont dus à la façon dont la réglementation est appliquée : lourdeurs des formalités, inefficience ou retard dans les décisions, inaccessibilité des services, obstruction bureaucratique et abus d'autorité. Ces obstacles ont des sources multiples : complexité inutile de la réglementation, méthodes de travail périmées, manque de moyens, centralisation excessive, méfiance à l'égard du secteur privé et – corollaire de tout cela – corruption. Dans beaucoup de pays, on n'a pas fait grand-chose pour faire prendre conscience aux fonctionnaires des besoins du secteur privé, ou pour instaurer une culture plus orientée vers le service (par opposition à une culture uniquement axée sur le contrôle et la sanction).
- iii) **Les obstacles financiers** sont constitués par des droits dégressifs qui pénalisent les petites entreprises, des réglementations fiscales indûment complexes et une mauvaise administration de la fiscalité. Les droits d'immatriculation des nouvelles entreprises et le permis d'exploitation sont souvent trop chers. Les entreprises informelles ont d'autres raisons d'hésiter à se soumettre à la fiscalité : les niveaux d'imposition leur paraissent trop élevés; elles ne savent pas comment remplir les obligations fiscales; elles craignent le comportement des fonctionnaires des impôts; ou elles n'attendent aucun service en échange des sommes qu'elles verseront. Malheureusement, peu de projets visant à améliorer l'administration fiscale se penchent d'assez près sur l'économie informelle pour comprendre lesquels de ces obstacles sont les plus problématiques et méritent l'attention. Trop peu de projets de réforme envisagent des alternatives indirectes à l'impôt sur le revenu, trop lourd pour les petites entreprises.

Les obstacles financiers sont intimement mêlés aux obstacles réglementaires et administratifs liés à l'immatriculation des entreprises en général et au permis d'exploitation dans certains secteurs. S'agissant de l'immatriculation, le principal obstacle est l'excès de formalités administratives, avec tous les coûts et les pertes de temps qu'il suppose. Dans certains pays en développement, il y a une certaine confusion entre l'immatriculation et le permis d'exploitation : l'immatriculation devrait être une simple formalité administrative qui laisse peu de place à l'appréciation; or on y englobe souvent des éléments qui relèveraient du permis d'exploitation propre à un secteur, tel que contrôle des sites, réexamen et renouvellement annuels du permis, ce qui peut être assez dissuasif s'agissant d'une simple immatriculation. Certains pays font du « permis d'exploitation » la principale composante des recettes annuelles des collectivités locales (c'est le cas en Afrique de l'Est). Dans un certain nombre de pays, les entrepreneurs sont obligés, pour remplir ces formalités, de se déplacer jusqu'à la capitale ou à une autre ville distante.

L'informalité est un moyen d'échapper à la législation du travail et aux charges qu'elle implique (assurances sociales, etc.). Dans de nombreux pays, le recrutement d'un premier salarié « formel » est un véritable parcours du combattant. En Amérique latine, les charges supplémentaires qu'impose le droit du travail sont considérées comme le principal obstacle à l'intégration des petites entreprises dans l'économie

formelle¹. Un droit du travail trop rigide va souvent à l'encontre des intérêts de ceux qu'il est censé protéger, en maintenant les travailleurs dans l'économie informelle et en empêchant une croissance économique qui pourrait être créatrice d'emplois.

- iv) **La corruption** est aussi un obstacle majeur à l'intégration dans l'économie formelle, car les entreprises évitent de se faire immatriculer pour ne pas avoir affaire à des fonctionnaires corrompus. Une étude portant sur 69 pays a montré qu'il y avait un lien direct entre le recul de la corruption et l'expansion de l'économie formelle. La corruption sape la confiance des entreprises dans l'appareil d'État et leur donne le sentiment que leurs perspectives à long terme dans l'économie formelle sont médiocres. Autrement dit, il ne sert à rien d'essayer de réduire les obstacles à la croissance et à l'intégration dans l'économie formelle si l'on ne s'attaque pas aussi à la corruption. Réduire et simplifier les exigences réglementaires et administratives revient à diminuer les possibilités de corruption, ce qui explique d'ailleurs certaines résistances à ce type de réformes.
- v) **Obstacles socioculturels.** Dans certains pays, les réticences à s'intégrer dans l'économie formelle sont en partie dues à des facteurs socioculturels. En effet, l'économie informelle est constituée de solides réseaux de confiance et d'interdépendance, souvent cimentés par une histoire commune, d'oppression ou d'exclusion sociale par exemple. Lorsqu'un entrepreneur informel est depuis longtemps en affaires avec d'autres entrepreneurs informels appartenant au même groupe social, il n'a peut-être guère de raisons de changer de statut. Dans certains pays où l'État est défaillant, l'économie informelle est intouchable, car elle est depuis longtemps obligée de s'autoréguler et d'assurer beaucoup de fonctions qui devraient incomber à l'État.
- vi) **Absence des services essentiels aux entreprises.** Certains considèrent que la possibilité pour les entreprises formelles d'accéder à davantage de services (financement, enregistrement des titres de propriété, infrastructures, possibilité de marchés publics, aide à la gestion, etc.) permet d'attirer des entreprises informelles dans le secteur formel. Offrir ainsi des avantages supplémentaires aux entreprises formelles pourrait, selon eux, leur faire mieux accepter les coûts imposés par la réglementation. C'est une hypothèse séduisante; malheureusement, elle est impossible à démontrer. En effet, que l'amélioration des services ait eu ou non pour but explicite d'attirer des activités vers l'économie formelle, dans le suivi et l'évaluation de ces nouveaux services, on n'a pas pris en compte cet aspect, mais seulement le revenu d'activité, la création d'emplois et d'autres améliorations de la qualité de vie et de travail. Le peu d'éléments dont on dispose soulève quelques doutes quant au pouvoir d'attraction de ce type de services sur les acteurs de l'économie informelle.
- vii) **Criminalité.** Certaines personnes hésitent à communiquer à des fonctionnaires des informations sur leur situation et leur fortune personnelle, car elles craignent que ces informations puissent filtrer vers le crime organisé et faire d'eux une cible potentielle.

Méconnaissance et diversité des approches de l'économie informelle

Si l'on sait assez bien comment différents obstacles entravent la croissance du secteur privé, aussi bien formel qu'informel, on n'a guère étudié les raisons qui empêchent les entreprises de s'intégrer à l'économie formelle. On ne sait pas exactement quels sont les obstacles les plus importants et comment ils affectent le processus de décision, même si on peut déduire beaucoup de choses des études relatives aux obstacles généraux à la

croissance. On ne sait pas non plus grand chose des liens entre formalisation et performance des entreprises, ou des effets à court terme et à long terme². Ce sont là des domaines qui, avec d'autres, méritent une étude plus approfondie.

L'économie informelle est complexe et il importe que, pour leurs interventions, les donateurs s'appuient sur des études sérieuses, faute de quoi ils risquent de se fonder sur des hypothèses erronées. Ainsi, des enquêtes montrent qu'ils sont majoritairement convaincus que de nombreux travailleurs de l'économie informelle préféreraient revenir à un emploi salarié formel si l'occasion s'en présentait. Or, des données crédibles montrent que ce n'est pas nécessairement le cas : lors d'une enquête récente en Afrique du Sud, la majorité des répondants du secteur informel ont dit qu'ils préféreraient continuer ce type d'activité plutôt que de prendre un emploi s'il s'en présentait un. Une autre enquête récente menée auprès des femmes entrepreneurs du secteur des MPME en Éthiopie montre que trois sur quatre n'abandonneraient pas leur activité actuelle si on leur offrait un emploi permanent ailleurs.

L'hétérogénéité de l'économie informelle et la diversité des politiques des donateurs ont abouti à une pluralité d'approches de l'économie informelle, avec deux grands problèmes de compatibilité :

- i) **Améliorer les conditions d'existence dans l'économie informelle tout en encourageant l'intégration dans l'économie formelle.** Pour certains chercheurs et certains programmes d'aide, l'économie informelle est une caractéristique structurelle durable d'un développement économique moderne. De ce fait, certaines interventions ont pour but d'améliorer le bien-être des acteurs de l'économie informelle, plutôt que de les aider à s'intégrer dans l'économie formelle. Pour d'autres donateurs, c'est la croissance de l'économie formelle qui est l'objectif central du développement et le principal moteur de la lutte contre la pauvreté. Leurs interventions sont donc axées sur l'encouragement de cette croissance. Entre ces deux approches, il y a place pour des interventions qui aident les acteurs de l'économie informelle à s'orienter progressivement vers un statut formel, par exemple en créant des associations à statut formel pour faciliter l'accès à des services tels que microcrédit, assurance, régime foncier et emplacement de marché. Le défi consiste à déterminer comment on peut mettre au point des interventions qui améliorent les conditions d'existence des pauvres sans faire disparaître les incitations à entrer dans l'économie formelle.
- ii) **Améliorer les conditions d'emploi des travailleurs de l'économie informelle ou accroître la compétitivité du secteur privé local.** Certains envisagent l'économie informelle sous l'angle du marché du travail et cherchent des moyens de réduire les déficits d'emploi et d'améliorer la qualité des emplois formels possibles. Cette approche est difficilement conciliable avec celles qui mettent l'accent sur la compétitivité des entreprises de l'économie informelle, la nécessité de veiller à la flexibilité de la main-d'œuvre pour maintenir l'avantage comparatif et de limiter la charge imposée par le droit du travail à un minimum raisonnable. Le concept relativement nouveau du « travail décent » vise à réaliser un délicat équilibre entre l'aide à la croissance des entreprises et l'amélioration des conditions de travail, mais on n'en connaît pas encore bien les effets.

L'élimination des obstacles à l'intégration dans l'économie formelle : bonnes pratiques

Divers moyens peuvent contribuer à réduire l'informalité. Les bonnes pratiques actuelles des donneurs, s'agissant d'abaisser les obstacles réglementaires et administratifs à l'intégration dans l'économie formelle, consistent à :

- i) **Soutenir de vastes programmes de réforme réglementaire. Instaurer des évaluations de l'impact de la réglementation.** Instituer des programmes de réforme qui prennent en compte la charge que représente la réglementation pour l'entreprise, en s'appuyant sur des enquêtes relatives aux obstacles considérés par les entreprises comme les plus handicapants, et notamment ceux qui les empêchent d'entrer dans le secteur formel. Choisir les secteurs en fonction de leurs capacités à générer de la croissance et de l'emploi. Évaluer l'impact des lois nouvelles sur les MPME, notamment en ce qui concerne la décision d'entrer dans le secteur formel.
- ii) **Mettre au point des mesures propres à créer dans l'appareil d'État une culture ouverte sur les entreprises et à améliorer le service rendu.** Même sans augmenter sensiblement les moyens, il y a des mesures à prendre pour améliorer le service rendu par l'administration aux entreprises. Il faut que les donneurs encouragent la mise en place de chartes services dans les ministères et les administrations locales et qu'ils aident à la création de guichets uniques dans des lieux accessibles, afin d'aider les entreprises à connaître et remplir et de jouer les intermédiaires entre les entreprises et l'administration, en demandant à cette dernière d'améliorer le service rendu lorsque c'est nécessaire.
- iii) **Simplifier les formalités administratives pour les entreprises.** Revoir et réduire la paperasserie et utiliser l'informatique lorsque c'est possible. Réduire au minimum les formulaires officiels. Envisager des exemptions pour les petites entreprises, ou des seuils plus appropriés pour l'application des régimes réglementaires.
- iv) **Éviter l'imposition rétroactive des entreprises qui entrent dans le secteur formel.** En effet, si elles craignent d'être lourdement imposées, elles ne seront pas très pressées d'adopter un statut formel.
- v) **Simplifier l'administration de l'impôt.** La complexité est plus souvent considérée comme dissuasive que les taux d'imposition. Envisager un impôt unique pour les MPME, afin de réduire le nombre de paiements. Offrir différentes possibilités de paiement, soit paiement unique, soit mensualités.
- vi) **Informersur l'utilisation des impôts,** et sur les avantages que les entreprises tireront d'un renforcement des services. Les faits montrent que les entreprises respectent davantage leurs obligations lorsqu'elles savent ce qu'elles peuvent attendre en échange.
- vii) **Rationaliser les régimes d'immatriculation et de permis d'exploitation des entreprises.** Réduire l'immatriculation à un processus administratif simple, distinct du permis d'exploitation. Utiliser l'informatique lorsque c'est possible. Dissocier la fonction génération de recettes publiques de la fonction enregistrement et permis d'exploitation. Si possible, décharger les tribunaux (généralement surchargés) de la fonction d'enregistrement.
- viii) **Limiter le permis d'exploitation aux activités où il se justifie** pour des raisons de santé, de sécurité, d'environnement ou autres. Éviter la multiplicité des permis et

simplifier le dépôt des demandes. Éliminer l'obligation du permis pour un aussi grand nombre d'entreprises que possible.

- ix) **Faciliter l'enregistrement des associations professionnelles et de producteurs.** Les traditions socioculturelles peuvent, au lieu d'être des freins, se transformer en opportunités grâce à la formalisation des associations d'entreprises ou de producteurs. Si les obstacles à la formalisation peuvent sembler insurmontables aux individus, la solution peut être d'encourager la formalisation de groupes de producteurs, les individus pouvant alors par leur intermédiaire bénéficier des avantages de la formalisation
- x) **Réduire les droits d'immatriculation et les exigences légales.** Veiller à ce que les droits soient d'un montant raisonnable et que les conditions prescrites, par exemple en matière de locaux ou de capitaux, soient totalement justifiées.
- xi) **Promouvoir une réforme du droit du travail** qui protège les droits fondamentaux tout en permettant une plus grande facilité de recrutement et de licenciement et une certaine flexibilité des contrats d'emploi.

En dehors de ces réformes de niveau microéconomique, quatre autres s'imposent au niveau de l'environnement des affaires pour mieux encourager la formalisation :

- i) Il est vital d'instaurer un dialogue avec les acteurs de l'économie informelle, afin de comprendre quelles sont leurs difficultés (et leurs réticences). Réunions en mairie, débats à la radio et groupes de discussion sont quelques-uns des moyens utilisés pour faire participer les acteurs de l'économie informelle à l'élaboration des politiques.
- ii) Des programmes de décentralisation sont en cours dans de nombreux pays; il s'avère toutefois que beaucoup de collectivités locales sont mal équipées pour assumer des compétences supplémentaires et qu'elles ne connaissent pas les besoins des entrepreneurs informels. Pire, certaines voient avant tout dans les entreprises une source de recettes immédiates. Les donateurs peuvent apporter leur concours à des programmes de renforcement des capacités des collectivités locales à développer les services aux entreprises, que ce soit pour leur création, leur développement ou leur formalisation.
- iii) Les mesures de lutte contre la corruption ont des chances d'être très positives pour restaurer la confiance des entrepreneurs vis-à-vis de l'administration et les inciter à s'intégrer à l'économie formelle.
- iv) Le risque de malentendus sur les questions d'informalité doit pousser les donateurs à coordonner leurs activités dans ce domaine, afin de permettre une approche complémentaire et graduée de la formalisation.

Politiques et pratiques recommandées aux donateurs

À côté des recommandations particulières visant à éliminer les obstacles et à créer des conditions favorables, un certain nombre de principes et de pratiques sont à recommander :

- i) Élaborer un ensemble d'outils communs qui regroupe toute la gamme des interventions des donateurs dont l'efficacité est démontrée pour la formalisation.
- ii) Promouvoir la formalisation en instaurant un environnement réglementaire favorable.
- iii) Dans le même temps, travailler avec les partenaires qui le souhaitent à éliminer les obstacles à la croissance des entreprises et à leur intégration dans le secteur formel au niveau local. Une réforme législative à proprement parler n'est pas toujours possible,

mais des avancées sont toujours envisageables en simplifiant l'administration (par exemple par la création de guichets uniques).

- iv) Promouvoir des mesures propres à lutter contre la corruption aux principaux points de contact entre l'administration et l'entreprise au cours du processus de formalisation (en particulier dans le cadre des procédures d'immatriculation et de permis d'exploitation).
- v) Faire comprendre aux agents publics, tant au niveau local qu'au niveau national, l'importance de l'économie informelle et le rôle qu'ils peuvent jouer pour encourager la formalisation en offrant un meilleur service. Démontrer qu'il vaut mieux faciliter l'élargissement sur le long terme de l'assiette fiscale que rechercher des gains à court terme et encourager les entreprises à dissimuler.
- vi) Veiller à ce que les programmes destinés à accroître le bien-être dans l'économie informelle ne réduisent pas les incitations à intégrer l'économie formelle. Exiger des entreprises informelles, en échange de l'assistance qui leur est fournie, qu'elles évoluent progressivement vers la formalisation.
- vii) Encourager le dialogue entre l'administration et les entreprises informelles (ou leurs associations) afin de mettre en lumière les obstacles qui s'opposent à la formalisation et d'instaurer une confiance et une compréhension mutuelles.
- viii) Considérer les avantages des interventions à plus long terme, telles que les réformes des barrières réglementaires et administratives; il faut du temps pour changer les mentalités dans l'administration. Lorsque des actions à long terme ne sont pas possibles, adopter des objectifs plus modestes et plus ciblés.
- ix) Évaluer la capacité des collectivités locales à mettre en œuvre des mesures propres à réduire les barrières à la formalisation, et faire le nécessaire pour combler l'écart entre les mesures adoptées à l'échelon central et les capacités à l'échelon local.
- x) Poursuivre l'étude de l'impact des réformes de l'environnement des affaires sur le processus de formalisation et en échanger les résultats.

Notes

1. Voir Tokman, 1992. La Banque interaméricaine de développement (BID) a par ailleurs estimé qu'une législation du travail restrictive était responsable d'une augmentation de 6 % entre 1990 et 1996 de la part du secteur informel dans l'emploi total en Amérique latine (cité dans Krebsbach et Karen, *Global Finance*, 1999).
2. Il y a certainement des cas où les coûts de la formalisation ont dans l'immédiat réduit les bénéfices des entreprises et il y a des cas où le climat d'investissement s'améliore mais où dans un premier temps les économies informelles continuent de se développer. Toutefois, on ne peut pas nier qu'il y a une étroite corrélation entre la proportion du PIB dans l'économie formelle et le bien-être économique global des pays, évoquée au début du document.

Autres ouvrages

- Bannock, G. et autres (2002), *Indigenous Private Sector Development and Regulation in Africa and Central Europe: A 10 Country Study*, Bannock Consulting, Londres.
- Chen, M., J. Vanek, M. Carr (2004), *Mainstreaming Informal Employment and Gender in Poverty Reduction: A handbook for policy-makers and other stakeholders*, Commonwealth Secretariat, IDRC & WIEGO, Londres.
- Erickson, Lennart (2002), *Informality, Firm Size and Economic Growth: Testing the de Soto Hypothesis*, Department of Economics, Brown University, Providence, île de Rhodes.

- Flodman-Becker, K. (2004), *The Informal Economy: Fact Finding Study*, Sida (Agence suédoise de coopération internationale).
- Friedman, E. et autres (1999), *Dodging the Grabbing Hand: The Determinants of Unofficial Activity in 69 Countries*, Cambridge, MA, Massachusetts Institute of Technology, JEL Codes H26, K42, O17.
- OIT (Organisation internationale du travail), ONUDI (Organisation des Nations Unies pour le développement industriel), PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement) (2002), *Roadmap Study of the Informal Sector in Mainland Tanzania*, Dar Es Salaam.
- Kiev International Institute of Sociology (2000), *Assessment of the Ukrainian Informal Sector*, USAID (Agence des États-Unis pour le développement international)/Kiev NewBizNet Project.
- Kuchta-Helbling, Catherine (2000), document de référence « Barriers to Participation: The Informal Sector in Emerging Democracies », Center for International Private Enterprise (CIPE), www.cipe.org/.
- Schneider, Friedrich (2002), « Size and Measurement of the Informal Economy in 110 Countries Around the World », Johannes Kepler University of Linz, presented at a Workshop of the Australian National Tax Center with Funding from World Bank Doing Business Project. http://rru.worldbank.org/Documents/PapersLinks/informal_economy.pdf.
- Webber, Maureen (2002), « Remaining Outside the Tax Net... What's in it for the MSE », établi pour le cinquième Forum de la Banque interaméricaine de développement.

Chapitre 2

Mettre en œuvre une politique de la concurrence dans les pays en développement

Pourquoi est-ce là un point important pour instaurer une croissance pro-pauvres?

La réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement exige l'instauration d'une croissance rapide et soutenue dans les pays en développement. Il est désormais largement admis que le secteur privé doit être le moteur de la croissance et que les pouvoirs publics doivent s'employer à offrir des conditions propices à son expansion.

La concurrence est essentielle au bon fonctionnement des marchés au bénéfice des pauvres. Lorsque les entreprises se livrent une âpre concurrence, elles se voient contraintes de trouver des solutions plus efficaces pour produire et distribuer leurs produits et leurs services. La concurrence est bénéfique pour les consommateurs : elle l'est directement dans la mesure où elle favorise une baisse des prix, une amélioration de la qualité et un élargissement de la gamme de produits offerts, et indirectement, en raison de son impact sur la croissance économique. Parce que les femmes sont surreprésentées dans la catégorie des très pauvres, elles seront les premières à tirer avantage de l'élan insufflé à la croissance par l'ouverture des marchés à la concurrence.

La prestation de services par les administrations locales et centrale apporte une contribution notable au bien-être des populations pauvres. La concurrence est un facteur important pour assurer l'efficacité des systèmes de passation des marchés publics (notamment en ce qui concerne la fourniture d'infrastructures en milieu rural) sachant que les pratiques anticoncurrentielles des fournisseurs ont tendance à créer une situation dans laquelle les administrations obtiennent moins avec les fonds dont elles disposent.

L'emploi est aussi un instrument important de lutte contre la pauvreté. L'ouverture des marchés à la concurrence est un moyen d'offrir aux pauvres de nouvelles perspectives d'emploi ou de création de petites entreprises indépendantes, notamment dans des secteurs tournés vers l'exportation. « Concurrence » et « compétitivité » ne sont pas synonymes, mais la compétitivité internationale a beaucoup plus de chances d'être au rendez-vous, qu'il s'agisse de la compétitivité d'une entreprise ou de celle d'un secteur d'activité, si les acteurs concernés exercent leur activité sur des marchés intérieurs ouverts à la concurrence.

L'ouverture des marchés intérieurs est bénéfique pour les agriculteurs qui se trouvent dans une position plus favorable dès lors que la concurrence règne sur les marchés qui leur fournissent des intrants, organisent le transport de leurs récoltes vers les points où elles sont écoulées et vendent leur production.

Le cadre d'analyse intitulé en anglais « Accelerating Pro-Poor Growth through Support for Private Sector Development » traduit l'importance que revêt la politique de la concurrence pour les pauvres. Il permet d'étudier les effets des barrières à l'entrée et à la sortie entravant le développement du secteur des entreprises, ainsi que la contribution de la concurrence à l'innovation et à la productivité.

Ces différentes affirmations sont étayées par une masse croissante de données sur l'articulation entre croissance et réduction de la pauvreté. Le *Rapport sur le développement dans le monde 2005* de la Banque mondiale souligne l'importance de la concurrence à

l'appui de l'investissement et fait valoir combien la pression née de la concurrence favorise l'innovation, la création de produits nouveaux et l'avènement de technologies nouvelles. Dans sa publication intitulée *Asian Development Outlook 2005* parue en avril 2005, la Banque asiatique de développement affirme en titre que si les pays d'Asie entendent maintenir les taux élevés de croissance et d'emploi qu'ils affichent actuellement, ils doivent mettre en œuvre des politiques efficaces en matière de concurrence.

L'existence d'une politique de la concurrence réduit l'incertitude pour les entreprises et constitue l'une des composantes importantes d'un arsenal réglementaire propre à stimuler le développement du secteur privé. Certaines observations donnent en outre à penser qu'en restreignant la marge de manœuvre dont disposent les responsables pour prendre des décisions arbitraires, le droit de la concurrence limite les possibilités de corruption dont pâtissent les pauvres. Néanmoins, compte tenu des implications concrètes de la transition, il faudra également adopter des mesures pour aider tous les groupes de population sur lesquels elle aura des effets néfastes.

La politique de la concurrence, et notamment le droit de la concurrence, est une nécessité parce que les marchés ne fonctionnent pas toujours bien. Leurs dysfonctionnements sont imputables aux comportements anticoncurrentiels des entreprises, mais fréquemment aussi à des réglementations inadaptées instituées par des administrations locales, nationales ou fédérales.

Que savons-nous pour le moment et/ou que nous reste-t-il encore à apprendre?

Il est une idée largement répandue qui veut que la politique de la concurrence concourt à la croissance économique. On lit en conclusion d'un document de l'OCDE, prenant appui sur une étude consacrée aux pays membres et aux pays non membres ayant été invités à participer au Forum mondial sur la concurrence organisé en 2002, que : « Des liens solides unissent la politique de la concurrence et de nombreux piliers clés du développement économique [...]. Des preuves convaincantes affluent du monde entier, confirmant que la hausse des niveaux de concurrence s'est associée, sans équivoque, à une croissance économique accrue, à une meilleure productivité, à une augmentation des investissements et à une progression des niveaux de vie moyens. »

Les marchés ouverts à la concurrence permettent à de nouvelles entreprises d'entrer, aux entreprises efficaces de prospérer et aux entreprises moins performantes que la moyenne d'échouer et de mettre en œuvre une stratégie de sortie. Une étude portant sur 53 pays réalisée par l'OCDE en 2002 met en évidence une forte corrélation entre la mise en place effective d'une politique de la concurrence et la croissance (Dutz et Hayri, 2002). En 1999, la Commission australienne sur la productivité s'est aperçue que la réforme de la politique nationale de la concurrence qu'elle avait conduite s'était traduite par une hausse de la production nationale de 2.5 % par rapport à ce qu'elle aurait été en l'absence de réforme, soit l'équivalent de près d'une année de croissance économique, cette estimation ne tenant pas compte des gains d'efficacité dynamiques également attendus de la réforme.

On dispose d'informations de plus en plus nombreuses sur le préjudice que peuvent porter aux pays en développement les pratiques anticoncurrentielles qui subsistent sur les marchés tant nationaux qu'internationaux. Au nombre des exemples de pratiques anticoncurrentielles particulièrement néfastes pour les pauvres, on peut notamment citer :

- i) les offres concertées pour la fourniture de tubes en polyéthylène à la *Nepal Drinking Water Corporation*¹, et pour la construction d'écoles en Chine².

- ii) les exportations de fleurs en provenance du Maroc dont la compétitivité a été sapée par les effets conjugués d'une entente entre les transporteurs routiers, d'une entente entre les transitaires et de l'obligation faite aux exportateurs de faire appel à la compagnie aérienne nationale³.
- iii) les ententes entre des sociétés acheteuses de thé, de sucre et de tabac pour imposer des baisses de prix aux agriculteurs du Malawi⁴, et les ententes entre des commerçants vendant au détail de la farine, du pain et des volailles qui, au Pérou, ont pesé sur les prix au détail⁵.
- iv) des groupages imposés par des entreprises en position dominante⁶, à l'image de ce qu'a fait une compagnie de distribution de gaz du sud-ouest de l'Inde ayant procédé ainsi pour obliger les nouveaux abonnés à acheter des gazinières une fois raccordés au réseau⁷.

Les études consacrées au problème des ententes internationales commanditées par la Commission européenne et les autorités de la concurrence des États-Unis montrent l'impact considérable qu'elles ont sur les pays pauvres. La publication de la Banque mondiale intitulée en anglais *Global Economic Prospects 2003* estime entre 3 et 7 milliards USD dans les années 90 le surcoût imposé aux pays en développement par six ententes internationales. Un document de 2001⁸ chiffre pour sa part entre 16 et 32 milliards USD en 1997 le surcoût imposé aux pays en développement par 16 ententes internationales et fait état d'une chute des prix de 20 % à 40 % survenue après le démantèlement de ces ententes. Une étude portant sur des ententes conclues dans le secteur de l'aluminium, de l'acier et des équipements électriques lourds estime qu'en 1999, celles-ci ont coûté 111 millions USD au Kenya, 141 millions USD au Zimbabwe et 1.1 milliard USD aux membres de l'Union douanière d'Afrique australe⁹. Il ressort de l'étude relative à une entente de grande ampleur (entre des multinationales fabriquant des vitamines) que les pays en développement dépourvus de droit de la concurrence ont bien davantage pâti des pratiques des fournisseurs concernés que les pays qui en étaient dotés¹⁰.

Les économistes ont beaucoup écrit sur les effets préjudiciables des monopoles sur les prix, la production et le bien-être des consommateurs. Cependant, peu de travaux fondés sur l'observation ont eu pour thème l'impact de la politique de la concurrence sur les économies nationales, et encore moins sur celles des pays en développement.

Plusieurs raisons expliquent cet état de fait, notamment le manque de données. Dans la plupart des pays en développement, le droit de la concurrence est apparu assez récemment. Les pays qui ont adopté une législation en la matière depuis 1990 environ ont souvent accompagné cette initiative d'autres changements de cap importants, notamment dans les domaines de la privatisation, de la déréglementation et de la libéralisation des échanges. Il est donc difficile d'isoler les effets de chacun de ses axes de réforme.

Dans le cas des économies en transition, l'échelonnement dans le temps des réformes, et en particulier le choix du moment approprié pour ouvrir les marchés à la concurrence, est de la plus haute importance. Ce qui s'est passé en Russie et en Syrie par exemple souligne combien il est nécessaire de réussir à mieux comprendre comment il convient d'introduire la concurrence dans les économies en transition.

Il serait intéressant de multiplier les travaux de recherche sur le préjudice que le mauvais fonctionnement de la concurrence fait subir aux pays en développement, ainsi que sur les effets de la montée en puissance de la concurrence résultant de l'adoption d'une politique et d'un droit de la concurrence.

Parce qu'ils sont à court de personnel qualifié et de moyens financiers, les pays en développement doivent faire preuve de discernement dans leur choix afin d'utiliser au mieux leurs ressources. Pour les petits pays qui appartiennent à des groupements régionaux, l'adoption au niveau régional d'une législation sur la concurrence pourrait donner plus de poids au droit national. La conclusion d'accords de coopération avec des pays développés pourrait également être un moyen de former du personnel dans le cadre de programmes d'échanges et de partage de l'information.

Quels sont les points les plus controversés?

La politique et le droit de la concurrence sont encore tout récents dans beaucoup de pays du monde et soulèvent des controverses sur certains points, dont les principaux semblent être :

Tous les pays ont-ils besoin d'instaurer un droit de la concurrence?

Certains prétendent que si un pays est ouvert aux échanges et à l'investissement, il n'a pas besoin de se doter d'un droit de la concurrence. L'ouverture aux échanges et à l'investissement peut avoir des effets bénéfiques notables sur la concurrence. Parallèlement, l'investissement étranger peut contribuer à sensibiliser les pays en développement au problème de la concurrence. En tout état de cause, certains biens et services ne peuvent faire l'objet d'échanges internationaux. La politique et le droit de la concurrence peuvent être un plus pour tous les pays, quels que soient leur taille et leur niveau de développement, à condition toutefois que leur législation soit adaptée à leurs besoins.

Quelle doit être l'articulation entre droit de la concurrence et réglementation sectorielle?

Il est nécessaire d'instituer une réglementation sectorielle lorsque la concurrence ne fonctionne pas bien, notamment en situation de monopole naturel. Les secteurs réglementés sont généralement les grands services publics importants pour le bien-être des consommateurs. Les instances de réglementation prennent des décisions portant sur des aspects techniques et sur la tarification ou imposent un plafonnement des bénéfices. Cependant, certaines des mesures qu'elles prennent concernent des questions qui ont une incidence sur la concurrence, auquel cas elles doivent être conformes aux principes de la concurrence, faute de quoi on risque de voir apparaître des distorsions dans l'utilisation des ressources nationales qui peuvent être préjudiciables aux consommateurs, notamment aux pauvres.

Le fait d'avoir une législation sur la concurrence signifie-t-il que les pays en développement ne peuvent avoir de politique industrielle?

Toute législation sur la concurrence comporte des dispositions conférant aux pouvoirs publics une certaine latitude pour respecter les priorités nationales, et il n'y a pas obligatoirement contradiction entre la politique de la concurrence et la politique industrielle. Si elles sont bien conçues, ces deux politiques peuvent être complémentaires. Les mesures relevant de la Catégorie développement dans les accords de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) concernent non seulement l'industrie, mais aussi l'agriculture.

Comment doit-on planifier l'adoption d'une politique de la concurrence, et notamment la mise en place des structures chargées de l'appliquer?

Il n'existe pas d'obstacles spécifiques propres au niveau de développement d'une économie et de la société en général. Il est donc indispensable d'étudier au cas par cas dans quelle mesure il est possible de suivre une démarche consistant à élaborer un schéma directeur pour régler la question de la planification.

Quel genre de conséquences pour l'action gouvernementale et de propositions à l'intention des donateurs peut-on tirer de ce qui précède?

Globalement, si l'on se place sous l'angle des conséquences pour l'action gouvernementale envisagées du côté des donateurs, il est nécessaire que ceux-ci reconnaissent la contribution qu'un exercice effectif de la concurrence peut apporter au bien-être des pauvres. D'après Joseph Stiglitz, Prix Nobel 2001, une politique de la concurrence résolue n'est pas un luxe réservé aux pays riches, mais une véritable nécessité pour tous les pays qui cherchent à instaurer un régime d'économie de marché démocratique.

Les pays en développement sont de plus en plus nombreux à vouloir se doter de régimes de la concurrence adaptés, mais pour cela, ils ont besoin d'aide. Les enjeux propres à chaque pays doivent être cernés avec précision et il convient d'analyser avec beaucoup de soin le type d'aide convenant à chacun. Lorsqu'ils fournissent le soutien requis, il est souhaitable que les donateurs veillent à harmoniser leurs activités afin d'éviter tout risque de recoupement, mais aussi tout risque de laisser des besoins insatisfaits. Il reste encore beaucoup à faire pour les donateurs dans quatre grands domaines :

Travaux de recherche sur l'action gouvernementale afin de constituer et de diffuser une base de données factuelles

Il serait extrêmement intéressant de pouvoir disposer de travaux de recherche empiriques sur l'impact du droit et de la politique de la concurrence sur les pays en développement, ainsi que sur les pratiques exemplaires suivies en la matière. Les quatre points controversés qui ont été mentionnés précédemment figurent parmi les domaines dans lesquels il vaudrait la peine de mener des recherches.

Culture de la concurrence

Développer une « culture de la concurrence », c'est créer un état d'esprit favorisant une très large reconnaissance des règles et des avantages de la concurrence, celle-ci étant considérée comme une composante naturelle des conditions d'ensemble dans lesquelles les entreprises et les pouvoirs publics prennent des décisions. Élaborer une véritable culture de la concurrence et mettre en place un régime de la concurrence efficace est une entreprise de longue haleine, et pas seulement une opération d'un jour. Il faut pour cela distiller la concurrence dans tous les secteurs de l'économie.

Pour que l'introduction d'un nouveau régime de la concurrence soit un succès, des actions de sensibilisation doivent être menées auprès des acteurs concernés. Les responsables, notamment politiques, doivent comprendre pourquoi la concurrence est bénéfique pour l'économie, et comment appliquer les principes qui la sous-tendent dans les décisions gouvernementales. Il est nécessaire de surmonter la résistance du secteur des entreprises en mettant en exergue les avantages que peut procurer la législation sur la concurrence, notamment une baisse des prix des intrants, ainsi que la contribution que le

droit et la politique de la concurrence réunis peuvent apporter à l'instauration de conditions propices à l'investissement.

Certaines Organisations non gouvernementales (ONG), et en particulier les associations de consommateurs, peuvent être des alliés précieux parce qu'elles savent combien le droit et la politique de la concurrence peuvent être bénéfiques pour les consommateurs. Les donateurs pourraient juger profitable de financer des travaux qui seraient réalisés par des ONG ouvertes aux réformes, choisies notamment parmi celles qui sont implantées dans des pays en développement. Le Département britannique pour le développement international (DFID) par exemple a apporté son concours financier à des programmes de recherche et de sensibilisation (tels que les projets CUTS 7-Up¹¹) auxquels prennent part des associations locales de consommateurs, et il a également financé la rédaction par Consumer International de supports destinés à des organisations de défense des consommateurs.

Assistance technique bilatérale et renforcement des capacités

Une assistance est nécessaire au stade de l'élaboration du droit et de la politique de la concurrence, et aussi pour renforcer les institutions chargées de faire appliquer le droit de la concurrence, et notamment former du personnel spécialisé. Cette assistance peut recouvrir le financement de programmes de formation organisés par les autorités de la concurrence dans le pays donneurs, y compris de programmes d'échanges de personnel, mais aussi le financement d'études consacrées aux obstacles entravant la concurrence dans des secteurs importants de l'économie.

Les donateurs ont la possibilité d'appuyer des propositions visant à organiser des tables rondes sur le droit et la politique de la concurrence à l'intention de hauts responsables de l'action gouvernementale de pays en développement.

Financement de programmes

Les donateurs peuvent participer au financement de programmes d'assistance technique et de renforcement des capacités d'organisations internationales (notamment la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement [CNUCED], le Réseau international de la concurrence [RIC], la Banque mondiale, l'OMC et l'OCDE) et régionales.

La CNUCED met en œuvre un programme désormais bien rodé comportant des activités d'assistance technique et de renforcement des capacités¹². Elle organise les réunions annuelles du Groupe intergouvernemental d'experts du droit et de la politique de la concurrence, qui est une plate-forme d'échanges entre responsables de la concurrence de pays en développement.

Le RIC est ouvert aux autorités de la concurrence de tous les pays. Il s'agit d'une organisation « virtuelle » qui s'occupe à la fois des questions de mise en œuvre sur le plan pratique et des questions stratégiques, et s'efforce de faire converger les pratiques exemplaires. Le Groupe de travail sur la mise en œuvre du renforcement des capacités et de la politique de la concurrence s'emploie à recenser les principaux facteurs de réussite de la mise en œuvre du renforcement des capacités et de la politique de la concurrence dans les économies en développement et en transition.

La Banque mondiale œuvre activement à la recherche sur l'action gouvernementale et au renforcement des capacités dans des domaines en rapport avec la politique de la concurrence.

Si la politique de la concurrence a été écartée des pourparlers engagés dans le cadre du Cycle de Doha, l'OMC continue cependant de fournir une assistance technique dans le domaine de la concurrence à un certain nombre de pays en développement.

Les examens par les pairs peuvent être un moyen tout à fait valable d'évaluer objectivement le fonctionnement des législations nationales sur la concurrence. Certains ont été conduits par l'OCDE, avec le concours de donateurs¹³, et la CNUCED a présenté lors de sa conférence qui a eu lieu en novembre 2005 les examens consacrés à la Jamaïque et au Kenya.

Les donateurs peuvent aider les organisations qui œuvrent à l'adoption d'une politique régionale de la concurrence dans le cadre d'une structure économique régionale, comme la Communauté des Caraïbes, le Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe, la Communauté économique de l'Afrique de l'Ouest et le Marché commun du Sud. Les pays d'Afrique, des Caraïbes, du Pacifique (ACP) ont peut-être eux aussi besoin d'être aidés pour la détermination et la négociation de leurs objectifs dans le cadre des pourparlers à venir sur les Accords de partenariat économique.

Pratiques exemplaires préconisées

Une réglementation moderne visant à favoriser le développement du secteur privé devrait comporter un volet portant sur la politique de la concurrence. Certaines des pratiques qui méritent d'être encouragées au stade de l'élaboration et de la mise en application du droit de la concurrence sont décrites dans les paragraphes qui suivent.

- i) La législation doit être conçue en fonction du niveau de développement économique du pays concerné, de la structure de son économie et de sa constitution et de sa culture. Elle ne doit pas simplement être importée telle quelle d'un pays développé, voire d'un autre pays en développement. Le droit de la concurrence ne doit pas être considéré isolément de son contexte, mais il doit au contraire s'inscrire dans le cadre d'un ensemble de mesures bien conçues pour instaurer un environnement propre à encourager l'ouverture des marchés à la concurrence au bénéfice des pauvres.
- ii) L'adoption d'une politique de la concurrence doit figurer dans les plans et budgets annuels et à moyen terme des gouvernements. Les activités recevant le soutien de donateurs doivent être convenablement planifiées et faire l'objet d'un suivi adéquat.
- iii) Le législateur doit veiller à ce que le droit de la concurrence obéisse le plus possible au souci de stimuler la concurrence sur les marchés. Les autres objectifs sociaux et politiques devraient en principe être poursuivis au moyen de mesures plus spécifiques relevant d'autres domaines de la législation. Il devrait y avoir le moins possible d'exceptions et d'exemptions car le droit de la concurrence est d'autant plus efficace qu'il est largement appliqué dans l'ensemble de l'économie, y compris dans les entreprises publiques.
- iv) Indépendamment de la répartition des compétences entre les instances de réglementation sectorielles et les autorités de la concurrence sur les questions de concurrence, il convient d'établir entre elles de véritables relations de coopération.
- v) L'autorité de la concurrence doit être indépendante du pouvoir dans ses décisions courantes, ce qui a des répercussions sur le choix des personnes qu'elle recrute. Elle doit disposer d'un budget suffisant et pouvoir compter sur la présence de responsables compétents.

- vi) Lorsqu'elle vient d'être créée, l'autorité de la concurrence doit hiérarchiser avec soin les tâches qui lui incombent. Pour ce faire, elle peut appliquer le principe très pragmatique consistant, au moins dans un premier temps, à se concentrer sur les situations où les obstacles à l'entrée et les prix semblent élevés et où les consommateurs auront le plus à gagner de l'ouverture à la concurrence, en ajoutant à ces critères celui conduisant à s'attaquer d'abord aux secteurs où le risque est moindre de voir des intérêts acquis s'opposer au changement. Ce qui signifie que, pour susciter un soutien plus fort de la part des consommateurs et des responsables politiques en faveur d'une nouvelle législation sur la concurrence, l'autorité de la concurrence doit sélectionner un secteur dans lequel cette législation produira très vite des résultats concrets.

Notes

1. Adhikan, R. (South Asia Watch on Trade, Economics and Development, Kathmandu), Exposé présenté à la Conférence organisée par le Service conseil pour l'investissement étranger (FIAS) au Sri Lanka en juin 2004.
2. OCDE (2002), Forum mondial sur la concurrence 2002.
3. Étude de l'USAID présentée lors de l'atelier organisé par le Réseau international de la concurrence à Paris en février 2002.
4. CUTS (2003), *Spine Chilling Experiences of Anti-Competitive Practices in Malawi*.
5. CUTS (2002), *Challenges in Implementing a Competition Policy and Law*.
6. Le groupe fait référence à une situation où une entreprise dominante contraint les acheteurs d'un produit pour lequel elle est en position dominante à acheter en même temps un autre produit qu'ils ne souhaitent peut-être pas acquérir ou qu'ils pourraient peut-être se procurer ailleurs à moindre coût.
7. CUTS (2002), *Competition Policy and Law Made Easy*.
8. Levenstein, M.C. et V. Y. Suslow (2001), « Private International Cartels and their Effects on Developing Countries », Document de référence établi pour le *Rapport sur le développement dans le monde 2001* de la Banque mondiale.
9. Jenny, F. (2002), document présenté lors de l'atelier régional sur la concurrence organisé par l'OMC à Maurice en novembre 2002.
10. Clarke, J. et S. Evenett (2003), « The Deterrent Effect of National Anti-Cartel Laws: Evidence from the International Vitamins Cartel », *Antitrust Bulletin*, n° 3.
11. CUTS est une ONG installée à Jaipur en Inde. Le premier projet « 7-Up » consistait à lancer des travaux de recherche et une campagne de sensibilisation sur la politique de la concurrence dans sept pays en développement ayant adopté une législation en la matière (quatre pays d'Afrique subsaharienne et trois pays d'Asie du Sud). Ce projet sur deux ans, financé par le DFID, a pris fin en février 2003. CUTS conduit actuellement sous le titre « 7-Up 2 » une étude de la politique de la concurrence dans plusieurs pays d'Asie. Ce projet est cofinancé par le SECO (secrétariat d'État à l'Économie de la Suisse) et le DFID. CUTS vient de lancer sous le titre « 7-Up 3 » un projet, cofinancé par NORAD (Agence norvégienne de coopération pour le développement) et le DFID, qui visera à entreprendre des travaux de recherche et des actions de sensibilisation dans le domaine de la politique de la concurrence dans sept pays d'Afrique subsaharienne.
12. Voir rapport CNUCED sur les activités de renforcement des capacités et d'assistance technique de la CNUCED à l'intention des pays en développement pour la période 2000-2004, *Competition policy for Development: A report on UNCTAD's Capacity Building and Technical Assistance Programmes* (2004), <http://ro.unctad.org/en/subsites/cpolicy/index.htm>.
13. Le DFID a financé la réalisation de l'examen par les pairs de la politique et du droit de la concurrence de l'Afrique du Sud lancé lors du Forum mondial sur la concurrence organisé par l'OCDE en 2003.

Autres ouvrages

Brusick, P. et autres (éd.) (2004), *Competition, Competitiveness and Development: Lessons from Developing Countries*, UNCTAD, Genève.

Cook, P. et autres (éd.) (2004), *Leading Issues in Competition Regulation and Development*, Edward Elgar, Cheltenham, Royaume-Uni.

CUTS (Consumer Unity and Trust Society) (2003), *Pulling Up Our Socks (CUTS)*, Jaipur, Inde.

DFID (Department for International Development, UK) (2004), *How to support competition policy and law*, une note intitulée « How to [...] » parue dans la série « working with the private sector », disponible auprès du DFID.

Mehta, P. (éd.) (2005), *Towards a Functional Competition Policy for India*, CUTS and Academic Foundation, New Delhi, Inde.

Banque mondiale. (2004), *Rapport sur le développement dans le monde 2005 – Un meilleur climat de l'investissement pour tous*, Banque mondiale et Oxford University Press.

Les pages consacrées à la concurrence des sites de l'OCDE, de l'OMC, de la CNUCED et de la Banque mondiale, et le site du Réseau international de la concurrence (RIC) contiennent une masse d'informations, et notamment des données factuelles sur les effets sur le développement du droit et de la politique de la concurrence.

Chapitre 3

Encourager une réaction du côté de l'offre : assistance technique et financière pour une croissance pro-pauvres

Pourquoi une réaction du côté de l'offre est-elle importante pour instaurer une croissance pro-pauvres ?

Les programmes de réforme économique engagés dans un grand nombre de pays en développement pendant les années 80 mettaient l'accent sur la nécessité de créer un climat propice au développement du secteur privé. À l'origine, on espérait beaucoup qu'une vague de réformes à caractère macro-économique (« permettant de ramener les prix à leur juste valeur ») générerait rapidement des gains sur le front de la croissance économique. Or c'est la désillusion qui s'est répandue face aux chiffres de la croissance affichés par beaucoup de pays en développement. Au cours des années 90, seuls 18 des 117 pays comptant plus d'un demi million d'habitants ont réussi à maintenir des taux de croissance supérieurs à ceux enregistrés dans les pays industrialisés¹. A présent, on prend généralement conscience du fait qu'il faudra bien d'autres réformes de grande ampleur pour améliorer les conditions d'investissement, qu'il faudra du temps pour les mener et que la tâche ne sera pas aisée.

Les travaux des économistes ont montré que, tout autant que le niveau de la croissance économique, la trajectoire de croissance est un facteur capital pour parvenir à instaurer une croissance pro-pauvres et à faire reculer la pauvreté conformément aux OMD². On s'inquiète de constater que, dans nombre de pays en développement, la trajectoire de croissance n'est pas suffisamment pro-pauvres, ce qui veut dire que la croissance ne concourt pas autant qu'elle le pourrait à la réduction de la pauvreté. La faiblesse des résultats obtenus grâce aux réformes économiques, singulièrement sur les marchés et dans les secteurs économiques qui occupent la majorité des pauvres, est l'une des principales raisons qui expliquent cet état de fait. Il faut donc concentrer l'effort sur ces marchés importants pour les pauvres, qu'ils y soient présents en tant qu'entrepreneurs, salariés ou consommateurs.

Depuis longtemps, les donateurs s'efforcent d'améliorer les conditions d'ensemble offertes au secteur privé afin de le dynamiser en apportant un soutien au renforcement des institutions et des infrastructures économiques. Parallèlement, des aides considérables ont été octroyées directement à des entreprises ou des catégories d'entreprises. Ces aides recouvrent notamment des activités de soutien technique, prenant par exemple la forme de services d'aide au développement des entreprises, souvent assurés par des organismes publics ou dans le cadre de projets conduits par des donateurs. Ces initiatives sont fréquemment orientées par l'offre et elles se sont souvent traduites par l'octroi d'aides directes à des entreprises. Le secteur des banques a également fourni un soutien financier ayant pris la forme de lignes de crédit préaffectées à telle ou telle catégorie d'entreprise, assorties dans bien des cas d'aides destinées à alléger le coût de l'emprunt.

La logique qui justifie l'octroi d'un soutien direct aux entreprises peut se résumer comme suit³ :

- Un soutien direct peut se révéler nécessaire pour surmonter les **imperfections et/ou les dysfonctionnements du marché**.

- L'octroi d'un soutien direct peut contribuer à **améliorer les réponses aux réformes**.
- Le soutien accordé aux entreprises qui réussissent et qui tiennent le haut du pavé peut **avoir un effet d'émulation** sur les autres entreprises, et ainsi encourager des réactions du côté de l'offre.

On prend progressivement conscience depuis une dizaine d'années des inconvénients des aides ciblées passant par l'octroi de subventions à des entreprises ou des groupes d'entreprises déterminés. Des enseignements importants ont été tirés de l'expérience et de nombreux donateurs ont commencé à revoir leurs pratiques afin de donner une orientation plus stratégique à leur soutien en faveur du développement du secteur privé.

Les démarches fondées sur le jeu du marché qui s'affirment à présent peuvent être considérées non seulement comme le résultat d'une réaction aux échecs des aides directes au secteur privé, mais aussi comme le témoignage d'une prise de conscience du fait que les mesures destinées à améliorer les conditions d'investissement en général ne suffisent pas. On privilégie désormais des initiatives axées sur les réactions du côté de l'offre, en particulier sur les marchés importants pour les pauvres, hommes ou femmes. L'objectif est de recenser les obstacles qui entravent le développement de certains sous-marchés et d'améliorer le cadre institutionnel régissant les marchés bénéficiant directement ou indirectement aux pauvres, en accordant une attention particulière aux petites et moyennes entreprises.

Il a été démontré que l'impossibilité de se procurer divers services constitue une entrave majeure à l'expansion des entreprises. Leur faciliter l'accès à des services d'aide au développement des entreprises est l'un des principaux moyens de promouvoir la création d'emplois et de revenus pour les pauvres. Ce constat s'applique aux services financiers, secteur dans lequel la diversification des marchés fait partie des composantes importantes d'un grand nombre de programmes visant à favoriser l'instauration d'une croissance pro-pauvres. La difficulté d'accès à d'autres ressources productives, telles que la terre et les connaissances techniques, peut également être une contrainte pesante.

Que savons-nous pour le moment et/ou que nous reste-t-il encore à apprendre?

A propos des actions sélectives engagées au niveau des entreprises en complément de réformes de large portée axée sur l'amélioration des conditions d'investissement, on peut lire dans le « Rapport sur le développement dans le monde 2005⁴ » : « En théorie, les interventions sélectives peuvent exercer un impact positif au niveau social. Dans la pratique, les vraies réussites sont rares et les échecs nombreux, même dans les pays développés dotés de compétences techniques solides et de systèmes bien établis de lutte contre la recherche de rente. »

L'un des problèmes rencontrés de façon générale avec les initiatives prises au niveau des entreprises tient à ce qu'elles ne traitent pas les causes profondes des défaillances du marché, mais consistent au contraire à fournir un soutien qui masque les symptômes, au nombre desquels la difficulté d'accès au crédit. Elles peuvent même aggraver les distorsions sur le marché en empêchant la mise à disposition de certains services à prix coûtant. On reproche en outre aux donateurs avec quelque raison de diriger leur assistance vers des catégories d'entreprises choisies et, ce faisant, de fausser les conditions de concurrence et de retarder l'essor des marchés dans certains secteurs industriels. Souvent les entreprises qui bénéficient de ces dispositifs de soutien s'opposent à leur suppression.

Un consensus solide réunit actuellement les donateurs autour de l'idée que lorsqu'ils optent pour une forme d'assistance délivrée au niveau des entreprises, il leur faut étudier attentivement l'effet de levier à attendre de ces initiatives sur le climat des affaires, et sur les marchés concernés.

Les services d'aide au développement des entreprises doivent être l'un des premiers secteurs dans lequel la nouvelle stratégie de développement du secteur privé fondée sur le jeu du marché a été largement appliquée. En 2000, les donateurs ont adopté des principes directeurs à l'usage des bailleurs de fonds apportant une assistance aux prestataires de services du secteur privé intitulés en anglais « Business Development Services for Small Enterprises: Guiding Principles for Donor Intervention⁵ » qui peuvent se résumer comme suit :

- i) Considérer les groupes cibles (entrepreneurs, agriculteurs, etc.) comme des clients et non comme des bénéficiaires (**stratégie axée sur la demande**).
- ii) Établir des relations d'affaires avec ces clients plutôt qu'une relation à caractère caritatif (**récupération des coûts**).
- iii) Fournir des services d'aide au développement des entreprises par l'entremise de **prestataires** ayant eux-mêmes une démarche à **visées commerciales conforme aux lois du marché**, qu'il s'agisse de particuliers, d'entreprises privées, des ONG, de chambres de commerce, d'organisations professionnelles, d'organismes publics ou parapublics.
- iv) Renforcer les **capacités et les compétence des prestataires de services** afin qu'ils puissent être en mesure de rivaliser sur un véritable marché des services d'aide au développement des entreprises (interruption des subventions et fixation de délais précis pour la suppression des initiatives financées par les donateurs).
- v) **Stimuler l'expansion du marché** des services d'aide au développement des entreprises, notamment en offrant des aides initiales aux clients (par exemple sous forme de chèques-service, de subventions de contrepartie ou de mécanismes de prise en charge des coûts) pour leur permettre de se procurer ces services sur le marché.
- vi) **Faire en sorte que les donateurs jouent un rôle de soutien ou d'intermédiaires** auprès des prestataires locaux/nationaux de services d'aide au développement des entreprises au lieu de fournir directement des services à des groupes cibles.

On en sait désormais plus sur les résultats obtenus grâce à la mise en œuvre de cette conception fondée sur le jeu du marché des services d'aide au développement des entreprises, et les enseignements tirés de l'expérience peuvent être synthétisés comme suit :

- i) Une forte proportion des programmes des donateurs axés sur les services d'aide au développement des entreprises sont (explicitement) censés bénéficier aux pauvres, mais les données factuelles manquent pour le confirmer; de façon générale, la fourniture, dans le respect des lois du marché, de services d'aide au développement des entreprises aux micro-entreprises, aux petits agriculteurs, etc. semble encore peu développée.
- ii) Les stratégies d'expansion du marché des services d'aide au développement des entreprises destinés aux groupes cibles les plus pauvres sont de plus en plus fréquemment des stratégies obéissant aux lois du marché; par ailleurs, les intervenants prennent de plus en plus conscience du fait qu'il importe de séparer ou

« découpler » les services aux entreprises et les services ayant vocation à assurer le bien-être de la population (y compris lorsqu'ils sont fournis par des ONG et des prestataires de services publics).

- iii) Les interventions des donateurs visant à dynamiser le marché des services d'aide au développement des entreprises sont de plus en plus dirigées vers des sous-secteurs de l'agriculture et de la transformation de produits agricoles dans les zones rurales où ces marchés sont encore embryonnaires.
- iv) Il est de plus en plus fréquent que les mesures destinées à promouvoir l'essor du marché des services d'aide au développement des entreprises constituent l'une des composantes d'une stratégie plus vaste axée notamment sur le développement des chaînes de valeur et le développement économique local et régional ou encore sur les regroupements géographiques d'entreprises. Néanmoins, les données d'observation pouvant attester l'impact pro-pauvres de ces stratégies globales font encore défaut.

Quels sont les points les plus controversés ?

Si un consensus se fait jour à présent entre les donateurs sur la nécessité de privilégier désormais des stratégies plus respectueuses du libre jeu du marché, les avis divergent quant à la manière de les appliquer dans la pratique. Ainsi, bien que tous s'accordent à reconnaître que les stratégies fondées sur le jeu du marché ont leurs limites, des divergences de vues apparaissent à propos des critères qu'il convient d'utiliser pour poser un diagnostic lorsque ces limites se manifestent, et sur les mesures qui doivent être prises en cas de défaillance du marché.

Dans l'optique de la réalisation des OMD, les donateurs pourraient être tentés de chercher à obtenir des résultats à court terme et, pour ce faire, de s'écarter des principes auxquels doit obéir une stratégie respectueuse des lois du marché. Des moyens considérables pourraient ainsi être consacrés à la fourniture de services et de biens largement subventionnés, voire gratuits (engrais, outils ou infrastructures par exemple) dans le but de produire des résultats en termes de réduction directe de la pauvreté. Or ce type d'intervention risque de compromettre les efforts consentis par d'autres donateurs pour encourager des changements systémiques et structurels, se traduisant par exemple par une large ouverture des marchés, par l'instauration d'une croissance durable et par une amélioration de l'efficacité, envisageables uniquement dans une perspective à moyen ou long terme.

Pour les victimes de l'extrême pauvreté et singulièrement pour les groupes vulnérables, notamment les personnes touchées par le VIH/sida et les personnes handicapées, c'est une stratégie d'aide à la subsistance associant en un savant dosage dispositifs permettant à des groupes ciblés de bénéficier de services, subventions, activités génératrices de revenus et actions de mobilisation sociale qui s'est révélée productive. Dans ce contexte, les principales difficultés pour les donateurs consistent à prévoir des stratégies de sortie ou de suppression progressive et à trouver le juste équilibre entre les actions à caractère caritatif et le soutien à des stratégies s'inscrivant dans la durée et davantage inspirées par le fonctionnement des entreprises.

L'un des principes essentiels qui doivent guider une démarche conforme aux mécanismes du marché oblige à veiller à ce que les prestataires de services aux entreprises, qu'il s'agisse de services financiers ou de services de soutien technique, soient eux-mêmes soumis au libre jeu du marché et gérés selon des critères commerciaux. Bien

que l'accord soit général sur le fait que le soutien accordé à ces prestataires doit obéir aux règles du marché, les avis divergent sur la forme qu'il doit prendre, comme l'illustre le débat actuel sur le recours à des intermédiaires pour la fourniture de services financiers.

Conséquences sur l'action des donateurs

La conception nouvelle du soutien au développement du secteur privé repose sur la notion de changement systémique; le but est de modifier les incitations qui s'expriment sur les marchés pour obtenir des résultats pro-pauvres plutôt que de fournir un soutien direct aux entreprises.

Les donateurs pourront peut-être se référer aux critères essentiels et aux questions de fond énoncés dans les paragraphes qui suivent pour évaluer des propositions prévoyant des mesures de soutien à des entreprises ou à des catégories d'entreprises :

- i) Cerner la **logique** à laquelle obéit l'intervention. L'accent doit être placé sur l'origine des problèmes, et non sur les symptômes. Quel est le dysfonctionnement du marché qui légitime une intervention directe de cette nature? L'intervention proposée est-elle le moyen le plus adapté de résoudre le problème? Existe-t-il le moindre risque que l'intervention elle-même occasionne des distorsions sur les marchés ou retarde leur expansion?
- ii) **Établir des règles du jeu équitables.** Toutes les entreprises doivent avoir les mêmes chances d'accéder aux dispositifs de soutien afin d'encourager la concurrence et d'optimiser les possibilités d'améliorer le rapport coût-efficacité des formes de soutien retenues.
- iii) **Éviter ou réduire les subventions aux entreprises et aux intermédiaires.** La composante subvention des prêts et des services d'assistance technique doit placer les bénéficiaires dans des conditions aussi proches que possible des conditions du marché, de façon à garantir que les aides aillent bien aux entreprises auxquelles elles procurent vraiment un avantage supplémentaire. Les instruments qui minimisent le coût des ressources financières requises, notamment les mécanismes de garantie prenant en charge une partie des risques supportés par les banques commerciales et les incitant donc à prêter plus volontiers à de petites et moyennes entreprises, peuvent parfois se révéler utiles si le contexte s'y prête.
- iv) **Octroyer des aides aux utilisateurs finaux.** Dans les situations où il est manifestement justifié que le secteur public accorde des subventions, notamment en faveur de services sociaux ou de services d'infrastructure, celles-ci doivent de préférence être consenties dans la transparence aux utilisateurs finaux au lieu de transiter par des fournisseurs de biens et de services. Si ce principe est respecté, les subventions contribuent à fortifier la demande de services et à stimuler la concurrence et l'expansion des marchés.
- v) **Appliquer le principe d'une « aide axée sur les résultats ».** Pour faciliter l'acheminement de services essentiels, il peut parfois être légitime de recourir à des mécanismes de subventionnement explicitement fondés sur les performances en complément ou en remplacement des redevances perçues auprès des usagers. Des problèmes de coût pour certains groupes d'usagers, des externalités positives ou l'impossibilité d'imposer directement des redevances aux usagers, telles sont certaines des préoccupations qui pourraient motiver l'utilisation de fonds publics aux fins de faciliter l'acheminement de services essentiels. Le principe d'une aide axée sur

les résultats a été défini dans le « Partenariat mondial pour l'aide basée sur les résultats » (voir www.gpoba.org).

- vi) **Définir des stratégies de sortie claires.** Il convient de toujours définir à l'avance une stratégie de sortie dans le domaine du soutien aux entreprises.

On peut parfois rencontrer des contextes auxquels les stratégies de développement des marchés ne sont pas adaptées. En particulier dans des situations faisant suite à un conflit ou à une catastrophe naturelle ou d'origine humaine, l'assistance directe au niveau des entreprises semble être, à court terme, le meilleur moyen de remettre sur pied les entreprises qui ont été frappées. L'enjeu fondamental consiste d'une part à déterminer le bon moment pour bifurquer vers une stratégie de sortie, et d'autre part, à trouver la bonne méthode pour amorcer une réorientation progressive vers une démarche respectueuse des lois du marché visant à rétablir des conditions institutionnelles propices au développement du secteur privé. Il est souvent nécessaire de moduler et d'échelonner le soutien des donateurs en fonction des catégories d'entreprises concernées et du niveau de développement atteint par le pays.

L'assistance directe au niveau des entreprises est une forme d'aide qui peut parfois apporter des indications et des enseignements précieux sur les difficultés réelles des entreprises et sur les obstacles auxquels elles se heurtent, autant d'éléments qui pourront d'ailleurs être utilement mis à profit par les donateurs et les organisations du secteur privé dans leurs plaidoyers en faveur des réformes.

Lorsqu'ils apportent un soutien technique et financier au niveau des entreprises, les donateurs sont souvent amenés à coopérer avec un certain nombre de parties prenantes. C'est pour cette raison, entre autres, que leur action se caractérise couramment par une certaine dispersion et par des doubles emplois. L'adoption d'une démarche centrée sur le marché appelle des efforts concertés pour aligner les stratégies de soutien des donateurs sur les stratégies nationales des pays concernés et pour renforcer les mécanismes de coordination de l'aide.

Les donateurs devraient revoir la manière dont ils s'organisent sur le plan interne pour appuyer le développement du secteur privé. Il leur est parfois possible d'encourager les synergies et les complémentarités entre différents types d'instruments. En effet, l'expérience acquise sur le terrain par les personnes associées aux actions de soutien engagées au niveau des entreprises peut être très utile à leurs collègues spécialisés dans des activités axées sur l'instauration d'un environnement favorable au développement de l'activité entrepreneuriale. De même, l'analyse des institutions présentes sur le marché peut apporter un éclairage intéressant au stade de la mise au point des actions de soutien qui seront conduites au dans les entreprises. Au niveau des pays, il est souvent important de combiner et de coordonner les actions engagées aux différents échelons du système, et notamment d'appuyer les réformes macro-économiques grâce à des mesures de soutien aux niveaux méso-économique (du marché) et/ou micro-économique (des entreprises).

Le suivi de l'impact de l'action menée doit faire partie intégrante des programmes des donateurs visant à dispenser une assistance technique et financière obéissant aux lois du marché. Il doit donner lieu à des collectes régulières d'informations pertinentes. À cet égard, la priorité doit être donnée à l'apprentissage par l'expérience plutôt qu'à la démonstration. Entre autres mesures envisageables, il conviendrait de s'efforcer d'utiliser les informations nécessaires au suivi pour garder le cap et procéder, le cas échéant, à des aménagements du programme. Le système de suivi doit inclure des indicateurs

permettant de mesurer l'impact de l'expansion des marchés sur la productivité des entreprises, ainsi que sur la création d'emplois et de revenus, une attention particulière devant être accordée à la situation des pauvres, hommes et femmes.

Pratiques exemplaires préconisées

Il n'est pas possible dans un document concis de formuler des recommandations plus détaillées sur des pratiques exemplaires qui relèvent d'un vaste champ de connaissances. On dispose pourtant d'un vivier très riche de ressources proposant des orientations et des pratiques exemplaires intéressant divers aspects de l'assistance au niveau des entreprises. Des titres d'ouvrages dont la lecture est recommandée pour se documenter plus avant sont indiqués ci-après.

Voici quelques exemples concrets de pratiques dignes d'être encouragées dans le domaine des services d'aide au développement des entreprises :

- i) **Les évaluations du marché des services d'aide aux entreprises** doivent prendre en compte les modes de subsistance et les avis des populations pauvres visées, notamment les aspects socio-économiques et culturels, la situation au regard de l'égalité homme-femme, ainsi que d'autres dimensions pertinentes, et pour ce faire, employer des instruments participatifs.
- ii) Cette observation s'applique aux **analyses de la chaîne de valeur**, qui doivent porter sur les relations au sein de la chaîne de valeur et sur les sous-secteurs offrant un potentiel de développement qui peuvent générer des emplois et des revenus supplémentaires pour les populations marginalisées.
- iii) Une attention particulière doit être accordée aux services intéressant aux premier chef les pauvres, c'est-à-dire aux aspects suivants : i) les **fournisseurs pratiquant des méthodes commerciales qui procurent des intrants** aux petits exploitants agricoles; ii) **l'accès aux marchés et les réseaux de distribution**; iii) les **services intégrés** pour les micro-entreprises implantées en zone rurale et les petits agriculteurs; et iv) les **dispositifs de crédit acheteur et de crédit fournisseur** ouvrant aux producteurs de nouvelles solutions de financement.
- iv) **Les services d'aide au développement des entreprises dans les zones rurales.** La pauvreté est particulièrement répandue dans les zones rurales. Parallèlement, la capacité d'absorption des agglomérations urbaines n'est manifestement pas extensible. Aussi est-il extrêmement important de faire en sorte que les marchés des services d'aide au développement des entreprises fonctionnent bien dans les zones rurales. Les diverses démarches suivies (démarche sectorielle appliquée dans le secteur agro-alimentaire, démarches axées sur le développement de la chaîne de valeur ou sur la promotion du développement économique local et rural) offrent un large choix de solutions pour améliorer les perspectives d'emploi et de revenus. Les actions visant à favoriser les relations entre entreprises sont généralement axées sur l'acquisition d'un avantage concurrentiel par tout un secteur, une branche, une région ou un regroupement géographique d'entreprises, plutôt que par une entreprise isolée, car elles peuvent concourir à l'évolution systémique tellement nécessaire.
- v) **Les possibilités de partenariats entre les secteurs public et privé.** Que ce soit au service de la création de chaînes de valeur ou du développement local et régional, les partenaires des secteurs public et privé pourraient unir leurs efforts pour offrir des services commerciaux et des services aux entreprises favorisant dans la durée les

relations entre entreprises. Selon les partenaires, ces partenariats peuvent également déboucher sur la fourniture de services intégrés rentables et de qualité, notamment dans les domaines de l'accès aux marchés ou de l'information.

Notes

1. Banque mondiale (2005), « Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform », (www1.worldbank.org/prem/lessons1990s/index.htm).
2. Operationalising Pro-Poor Growth Research Program, AFD (Agence française de développement) et autres (2005), *La croissance pro-pauvres dans les années 90 : quels enseignements tirer de l'expérience de 14 pays?*, World Bank, Washington, D.C.
3. Voir Snoddgrass, D. et J. P. Winkler (2004).
4. Banque mondiale (2004), *Un meilleur climat de l'investissement pour tous : Rapport sur le développement dans le monde 2005*, chapitre 8, Washington DC.
5. Comité des donateurs pour le développement (2000), *BDS for small enterprises. Guidelines for Donor Intervention*, souvent dénommé le « Livre bleu ».

Autres ouvrages

- Brook, P.J. et M. Petrie, « Output-based aid: precedents, promises, and challenge », Document rédigé pour le Partenariat mondial pour l'aide basée sur les résultats (GPOBA [Global Partnership on Output-based Aid]).
- CGAP (Consultative Group to Assist the Poor), *Mettre en place des systèmes financiers adaptés aux besoins des pauvres – Principes clé de la microfinance* ; Washington.
- DFID (2005), « Making Market Systems Work Better for the Poor (M4P) : An introduction to the concept », Document de synthèse rédigé pour un séminaire organisé conjointement par la Banque asiatique de développement (BAD) et le DFID au siège de la BAD à Manille.
- Lindahl, C. (2005), « Wealth of the Poor - Eliminating poverty through market and private sector development », *Sida Studies* n° 14, Sida, Stockholm.
- Porteous, D. (2004), « Making Financial Markets Work for the Poor », Document rédigé à la demande de FinMark Trust, Afrique du Sud.
- Snoddgrass, D. et J. P. Winkler (2004), *Enterprise Growth Initiatives: Strategic Directions and Options*. Rédigé pour l'Agence des États-Unis pour le développement international, Bureau of Economic Growth, Agriculture, and Trade.
- The Committee of Donor Agencies for Small Enterprise Development (2001), *Business development services for small enterprises: Guiding principles for donor intervention*, Washington DC
- Tomecko J. (2000), *The Application of Market Led Tools in the Design of BDS Interventions*, GTZ (Agence allemande de coopération technique).
- White, S. (2004), *Donor Approaches to Improving the Business Environment for Small Enterprises*, The Committee of Donor Agencies for Small Enterprise Development, Washington.
- Banque mondiale (2004), *Rapport sur le développement dans le monde 2005 : Un meilleur climat de l'investissement pour tous* ; Banque mondiale et Oxford University Press.

Chapitre 4

La contribution du secteur financier à l'instauration d'une croissance pro-pauvres

Pourquoi est-ce là un point important pour instaurer une croissance pro-pauvres?

D'abord et avant tout, il est important, pour promouvoir le développement du secteur privé et ainsi accroître sa contribution à la lutte contre la pauvreté, de disposer d'un secteur financier solide, comprenant une banque centrale, des banques d'affaires et des institutions financières non bancaires (y compris des organismes de microfinancement et d'autres mécanismes de financement tels que des coopératives, des caisses de crédit et des caisses d'épargne), ainsi que des marchés de capitaux.

Le secteur financier concourt à la réduction de la pauvreté et à l'élargissement des possibilités offertes aux pauvres de façon directe, mais aussi de façon indirecte en favorisant l'instauration d'une croissance économique plus résolument pro-pauvres.

Le secteur financier peut influencer plus directement sur la réduction de la pauvreté de deux manières :

- i) L'existence d'un système financier solidement établi ouvre aux pauvres l'accès à des services financiers qui leur sont souvent refusés alors même qu'il leur est nécessaire de pouvoir choisir parmi une large gamme de services financiers recouvrant notamment des mécanismes d'épargne et des instruments de paiement, de crédit et d'assurance. Lorsque les pauvres réussissent à épargner en prévision d'événements inattendus ou en vue de financer des investissements dans leur logement ou l'éducation de leurs enfants, il importe que leurs économies soient converties en actifs liquides et placées en lieu sûr. Les pauvres peuvent également avoir besoin d'emprunter en diverses occasions : pour financer l'achat des équipements ou des intrants requis pour mener à bien des activités génératrices de revenus, pour acquitter des frais d'éducation ou pour se redresser après des difficultés résultant d'une crise économique, d'une catastrophe naturelle ou de problèmes de santé. Le crédit revêt une importance particulière dans les zones rurales où les agriculteurs doivent patienter un certain temps avant de recueillir le produit de la vente de leurs récoltes et sont parfois victimes de sécheresses, d'inondations ou de chocs sur les marchés. On en sait de plus en plus sur l'impact direct qu'ont les services financiers sur la vie des pauvres, ainsi que sur les mécanismes en jeu¹. Cependant, en l'absence de marchés capables de remplir leur rôle, les individus et les entreprises cherchent ailleurs des moyens moins efficaces de gérer les risques auxquels ils sont exposés. Les systèmes informels sont monnaie courante dans les pays qui en sont encore aux tout premiers stades de leur développement. Parce qu'ils sont le reflet des cultures et des us et coutumes locaux, ils reposent sur des procédures simples et faciles à comprendre par la population, mais ils se caractérisent généralement par un niveau de risque élevé et la pratique de taux d'intérêt usuraires.
- ii) Le secteur financier peut faciliter le financement des investissements destinés à fournir aux pauvres des services essentiels. Il est indispensable de donner aux pauvres accès à des services tels que la distribution d'eau et d'électricité, les soins de santé et l'éducation pour pouvoir atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement.

Pourtant, les volumes actuels d'aide publique au développement (APD), d'IDE et d'épargne intérieure sont inférieurs au niveau requis pour financer les investissements voulus. Il faudra faire appel à des sources privées pour compléter les ressources d'origine publique. L'existence d'un secteur financier solide sera non seulement un élément rassurant pour les investisseurs privés, mais aussi un facteur propre à faciliter la circulation des capitaux et à ouvrir de nouvelles perspectives.

Le secteur financier peut en outre concourir indirectement à la réduction de la pauvreté dans la mesure où, s'il est diversifié et ouvert à la concurrence, il joue un rôle important dans le développement économique en général. De fait, l'existence d'un secteur financier qui remplit correctement sa mission favorise le maintien de la stabilité économique, offre des moyens de paiement, assure la sécurité des transactions financières et commerciales, contribue à la mobilisation de l'épargne intérieure et extérieure et enfin, constitue la clé de voûte d'une affectation efficace des capitaux à des investissements productifs. Parce que la croissance est un facteur de réduction de la pauvreté, au moins dans l'absolu, le secteur financier est donc un atout, et indirectement un allié, dans le combat contre la pauvreté.

Par ailleurs, il est d'une importance primordiale pour faire en sorte que la croissance économique soit pro-pauvres. En effet, ce n'est pas toujours le cas et, pour que tous les pauvres, hommes et femmes, puissent en recueillir les fruits, encore faut-il qu'ils aient accès aux marchés afin d'être en mesure de mettre à profit les possibilités qu'ils recèlent. Comme le souligne le rapport intitulé en anglais « Accelerating Pro-Poor Growth through Support for Private Sector Development », la situation sur les marchés évolue sous l'influence des institutions qui sont actives et des mesures qui sont prises dans des domaines choisis en fonction de cinq objectifs : fournir des incitations à l'entrepreneuriat et à l'investissement; stimuler la productivité; tirer parti de l'interdépendance de l'économie mondiale; améliorer l'accès aux marchés et le fonctionnement des marchés; réduire les facteurs de risque et de vulnérabilité. Dans chacun de ces domaines, le secteur financier joue un rôle important :

- i) **Fournir des incitations à l'entrepreneuriat et à l'investissement.** Leur donner accès à des services financiers est un moyen de s'assurer que les entrepreneurs ont les installations nécessaires pour exercer leur activité et peuvent emprunter pour réaliser des investissements productifs (dans les nouvelles technologies par exemple); la discipline monétaire et budgétaire est également importante pour garantir la stabilité et réduire les risques auxquels sont exposées les personnes vulnérables et les petites entreprises.
- ii) **Stimuler la productivité,** par la concurrence et l'innovation. Il faut financer les investissements dans des équipements, dans la technologie ou dans l'éducation car ils sont un passage obligé pour accroître la productivité des individus et des entreprises.
- iii) **Tirer parti de l'interdépendance de l'économie mondiale** pour mettre à profit la libéralisation des échanges et des flux de capitaux privés. Le dynamisme des échanges est subordonné à l'existence d'un système de paiement et de mécanismes de financement des échanges adaptés. Le secteur financier doit offrir pour les transferts monétaires, et notamment pour le rapatriement des fonds par les travailleurs émigrés, des circuits sûrs, efficaces par rapport à leur coût et transparents. De plus, la stabilité du système financier est un facteur important pour préserver le niveau de l'IDE et des flux de portefeuille d'actions.

- iv) **Améliorer l'accès aux marchés et le fonctionnement des marchés.** Le marché des capitaux est l'un de ceux auquel il est crucial que les pauvres aient accès. Parce que cela revient à leur ouvrir la possibilité de se servir de l'épargne qu'ils ont accumulée et/ou d'emprunter pour investir dans des actifs productifs de revenus (y compris dans des actifs humains, notamment à travers les secteurs de la santé et de l'éducation) et créer des micro-entreprises, élargir l'accès aux services financiers est un moyen de créer des emplois, d'accroître les revenus et de faire reculer la pauvreté. La diversification du secteur financier permet en outre d'offrir aux pauvres davantage de chances d'accéder aux marchés de capitaux.
- v) **Réduire les facteurs de risque et de vulnérabilité.** La politique menée en direction du secteur financier est capitale pour la stabilité macro-économique si l'on veut éviter les faillites de banques en cascade, l'inflation ou les crises monétaires. Le développement des services d'assurance, y compris à l'intention des pauvres, peut également contribuer à atténuer les risques. Parce qu'ils permettent aux pauvres d'épargner et de conserver leur épargne en lieu sûr, les comptes bancaires (ou autres systèmes d'épargne) et les assurances sont pour eux un moyen de se prémunir contre les situations de crise, donc de réduire leur vulnérabilité et de minimiser le besoin de déployer d'autres stratégies, telles que la cession d'actifs, qui risqueraient de compromettre leurs perspectives de revenus à long terme.

Que savons-nous pour le moment?

L'articulation entre développement du secteur financier, croissance et réduction de la pauvreté

En dépit des problèmes de mesure et de définition qui se posent, la plupart des chercheurs ont pu mettre en évidence une corrélation entre le développement du secteur financier, la croissance et la réduction de la pauvreté². Il est légitime d'en déduire que, s'il existe une relation de causalité circulaire entre le développement du secteur financier et la croissance, le développement du secteur financier dans les pays en développement a plus d'impact sur la croissance que l'inverse. Il a été démontré que moins une économie est développée, plus le développement du secteur financier a d'impact sur la croissance économique, et plus particulièrement, qu'un pays où le niveau d'instruction est élevé ne peut recueillir tous les fruits de cet avantage que si son secteur financier est suffisamment développé. Il est clair par ailleurs que les insuffisances du secteur financier rejaillissent négativement sur la croissance. Certains chercheurs vont jusqu'à dénoncer un piège de la pauvreté lié, selon eux, au fait que la médiocrité du secteur financier limite le nombre d'acteurs sur les marchés, entraînant ainsi le pays dans un cercle vicieux puisque le sous-développement des marchés freine la croissance et contribue à son tour à affaiblir encore le secteur financier.

Le développement du secteur financier a toujours été présenté comme un facteur ayant des effets positifs sur la réduction de la pauvreté bien qu'il soit difficile et ce, en partie à cause du manque de données, d'isoler l'effet direct sur la pauvreté d'un accès plus large aux services financiers de l'effet indirect que cette évolution peut avoir du fait qu'elle favorise la croissance économique.

Institutions de microfinancement

Au niveau micro-économique, on dispose également d'éléments témoignant de l'effet positif que l'on peut attendre de l'ouverture aux pauvres d'un accès au secteur financier

grâce à la mise en place d'institutions de microfinancement, du moins lorsque celles-ci sont convenablement gérées³. La contribution de ces institutions à la réduction de la pauvreté est solidement établie, données à l'appui, même si ce secteur regroupe une large palette d'organismes se distinguant les uns des autres tant par la qualité de leur gestion que par leur efficacité.

Lacunes du secteur financier dans les pays en développement

Malgré les améliorations constatées depuis une dizaine d'années, les systèmes financiers des pays en développement continuent de présenter des lacunes et des défaillances qui ont des répercussions à différents niveaux sur les conditions dans lesquelles les entreprises exercent leur activité.

Les systèmes financiers sont fragiles

Indépendamment des erreurs évidentes commises par les pouvoirs publics sur les plans macro-économique et financier (politique de change, par exemple), la crise financière qui a secoué l'Asie en 1997-98 met en lumière certaines failles importantes des secteurs financiers des pays en développement qui sont liées : i) aux difficultés provoquées par l'immixtion des pouvoirs publics dans l'affectation des ressources par l'encadrement du crédit et la réglementation des taux d'intérêt; ii) à l'absence de procédures réglementaires, comptables et organisationnelles répondant aux normes acceptées au niveau international, conjuguée à la piètre qualité et à l'opacité de la supervision et à l'absence de transparence; et iii) à la tendance presque systématique à faire appel à des capitaux étrangers à court terme à cause de la faiblesse des marchés locaux d'actions et de titres de créance.

Depuis la crise financière qui a marqué la dernière décennie, la communauté internationale et les gouvernements ont pris conscience de la nécessité de veiller à la stabilité financière et à la transparence pour éviter les risques systémiques, et ils n'ont cessé d'œuvrer en ce sens.

Les systèmes financiers sont incomplets

Tout d'abord, les systèmes financiers formels sont incomplets et insuffisamment développés dans les pays en développement. La majorité des habitants n'a pas accès aux services financiers essentiels. On estime que le pourcentage de personnes dépourvues de compte bancaire atteint 90 % dans certains pays africains.

La faiblesse du secteur financier formel est un lourd handicap pour les pays en développement. Les marchés financiers et les marchés monétaires n'y sont pas assez développés. Très rares sont les pays en développement qui jouissent de la stabilité macro-économique requise pour créer des marchés de titres de créance à moyen terme, *a fortiori* à long terme. Ils ne disposent pas de titres d'État pouvant servir de référence pour le détermination des taux d'intérêt et peu d'investisseurs sont prêts à investir à échéance de plus d'un ou deux ans car la plupart redoutent que les fluctuations macro-économiques de grande ampleur auxquelles ces marchés sont soumis ne compromettent la rentabilité de leurs investissements.

Le secteur financier n'est guère ouvert à la concurrence : il est souvent dominé par une poignée de banques étrangères, quelques rares banques d'État qui subsistent et des

banques locales sous-capitalisées opérant sur un marché segmenté. Il est plus facile de créer un marché financier dynamique lorsqu'il existe véritablement une concurrence.

L'activité de prêts au secteur privé manque d'ampleur. Il y a pénurie de prêts à moyen et long terme et les instruments et institutions adaptés aux besoins des entreprises font défaut tandis que le coût du crédit est souvent trop élevé faute de concurrence.

Cette situation est en partie due aux lacunes des cadres juridique et réglementaire qui ne parviennent pas à garantir des conditions d'ensemble favorables au développement des entreprises. Les procédures d'arbitrage et les procédures judiciaires sont trop lentes et perméables à des influences extérieures de sorte qu'elles n'offrent pas de garanties suffisantes, en particulier en ce qui concerne le recouvrement des créances (difficulté à faire réaliser les garanties hypothécaires, mauvaise protection des droits de propriété). Les réglementations bancaires sont mal adaptées au crédit à moyen et long terme qui est souvent logé à la même enseigne que les prêts à court terme. Les règles relatives aux provisions pour risques sont trop strictes pour des transactions à petite échelle (seules les garanties hypothécaires sont acceptées et elles donnent lieu à des frais d'enregistrement élevés) et les institutions de microfinancement ne bénéficient pas toujours d'un statut spécifique au regard de la réglementation.

Les questions controversées : faut-il opter pour des solutions visant à instaurer un environnement favorable ou pour des interventions directes, pour des solutions s'excluant mutuellement ou pour des solutions complémentaires?

Les arguments contre les interventions directes

Dans le passé, les interventions directes, c'est-à-dire les aides financières directes aux entreprises, aux banques ou aux institutions de microfinancement, ont souvent donné des résultats décevants et certains donateurs ont tendance à s'en détourner au profit d'actions visant à renforcer les institutions et à améliorer les conditions offertes aux entreprises.

Une intervention directe peut parfois induire des distorsions sur les marchés et des effets d'éviction néfastes pour le secteur privé victime d'une concurrence déloyale. Ces distorsions peuvent à leur tour conduire à une mauvaise affectation des ressources, et porter en conséquence atteinte à la croissance. Le risque existe par exemple que l'octroi de fonds par des donateurs à une banque en particulier crée un avantage indu et empêche les acteurs en présence sur le marché de choisir le concurrent le plus performant.

Il est dans certains cas préférable d'utiliser les fonds distribués par les donateurs pour favoriser l'instauration d'un environnement propice au développement et à la diversification du secteur financier dans son ensemble; autrement dit, le soutien direct peut ne pas être la meilleure affectation possible des fonds alloués par les donateurs.

Le risque existe aussi qu'une intervention directe ne débouche pas sur un développement durable du secteur financier et que les services ou les modes de financement offerts pendant un temps disparaissent dès que les donateurs mettent un terme à leur soutien.

Même si les interventions directes sont efficaces, leur impact dépend d'autres facteurs, et est notamment subordonné à l'existence d'un environnement favorable. Il ressort d'une étude⁴ que les mécanismes de garantie de crédit peuvent concourir utilement à instiller des changements durables dans l'attitude des bailleurs de fonds et à susciter une diversification du secteur financier, mais uniquement dans des situations où

certaines conditions sont réunies, notamment l'existence d'un paysage bancaire ouvert à la concurrence, d'un secteur des entreprises dynamique et/ou en expansion et d'un environnement où les initiatives gouvernementales sont coordonnées et où les mesures prises par les pouvoirs publics ou par les donateurs, en particulier les mécanismes d'octroi de prêts bonifiés ou autres produits et services financiers, ne découragent pas les initiatives émanant du marché. Si ces paramètres sont effectivement vérifiés, les mécanismes de garantie peuvent jouer un rôle de catalyseur, si ce n'est de moteur, de la diversification du secteur financier⁵.

Les arguments en faveur des interventions directes

Tout en reconnaissant à quel point il est important de créer des institutions et un environnement de nature à favoriser le développement des entreprises, certains donateurs estiment que les interventions directes ont néanmoins leur intérêt, à condition toutefois que des précautions soient prises pour éviter d'induire des distorsions sur les marchés. On peut citer un certain nombre de situations dans lesquelles des interventions directes demeurent justifiées :

- i) Le recours aux partenariats entre les secteurs public et privé peut encourager des donateurs et des institutions financières de développement à participer directement au financement d'une activité ou d'un mécanisme de garantie. Ces partenariats sont particulièrement nécessaires pour financer les infrastructures, notamment les projets de distribution d'eau et d'électricité primordiaux pour améliorer l'offre de services destinés aux pauvres. Dans ces domaines, les donateurs et les institutions financières de développement jouent un rôle capital de catalyseurs pour attirer les financements d'origine privée et offrent un bon moyen de maximiser l'effet de levier de l'APD.
- ii) Les interventions des donateurs peuvent parfois, si elles sont bien conçues, créer des ouvertures, contribuer au développement d'activités nouvelles ou à la création d'instruments inédits. Il peut être utile d'accorder des garanties à une société spécialement créée pour émettre des obligations sur un marché local afin de mobiliser une épargne sous-utilisée au service de l'investissement et de neutraliser les risques de change en permettant l'octroi de prêts libellés en monnaie locale. Les lignes de crédit assorties de conditions libérales qui sont consenties à des banques peuvent avoir, lorsque l'utilisation de l'élément de libéralité est strictement assujettie à l'existence d'un objectif de développement précis, un effet d'émulation puissant.
- iii) Il faut du temps pour que les institutions ou la réglementation évoluent, et si elle est une condition nécessaire pour que le marché puisse se développer, cette évolution n'est toutefois pas suffisante. Dans les États fragiles ou dans les pays sortant d'une situation de crise, les interventions directes des donateurs peuvent avoir un effet déterminant de mobilisation des apports financiers et apporter une réponse adaptée en cas d'urgence et face à un niveau de risque nécessairement élevé. Dans les situations où l'urgence n'est pas aussi criante, même si les taux d'intérêt sont déréglementés et si la loi autorise les banques à accorder des prêts à moyen et long terme, celles-ci ne sont pas forcément prêtes à le faire, faute de compétences et d'informations ou par frilosité. L'ingénierie financière apportée par les donateurs et avec leur appui peut fournir une solution à ce problème en encourageant le recours à des instruments tels que garanties, nantissements et autres instruments financiers spécifiques. Le microfinancement est un bon exemple à cet égard : si même dans les pays développés disposant d'un secteur financier sophistiqué, les pauvres éprouvent

des difficultés à avoir accès aux services financiers, cela est d'autant plus vrai dans les pays en développement; en outre, l'existence d'un système bancaire de qualité et ouvert à la concurrence ne constitue pas en soi une garantie que les besoins des pauvres seront pris en compte. Dans ces pays, les interventions directes des donateurs ont permis à des institutions de microfinancement de voir le jour et de grandir ce qui, dans certains cas, a suffi pour attirer des banques vers ce genre d'activité.

Pratiques exemplaires

Lorsqu'ils cherchent à définir des priorités en matière de soutien, les donateurs devraient commencer par se demander à quel type de secteur financier ils ont affaire. Dans les pays où le secteur financier est peu développé, c'est une démarche anticipative qu'il convient de suivre. La priorité doit être donnée aux formes d'assistance destinées à instaurer un « environnement favorable »; soutien dans les domaines de la réglementation, de la supervision et de la promotion du système financier. Dans les économies plus avancées, les donateurs devraient appuyer, dans une optique prospective, des stratégies et des projets visant à offrir aux pauvres l'accès à des services financiers. Ce sont là des lignes de conduite complémentaires qui ne s'excluent pas mutuellement, à condition toutefois de veiller à échelonner convenablement les mesures de soutien déployées par les donateurs.

Lorsqu'ils œuvrent à l'élaboration, au perfectionnement ou au renforcement du cadre juridique et réglementaire, qui est une donnée fondamentale, les donateurs devraient veiller avec la plus grande attention à coordonner leurs actions au niveau macro-économique afin de s'assurer que leurs stratégies ne se recoupent, ni ne se contredisent. Néanmoins, lorsqu'ils choisissent d'apporter un soutien à des intermédiaires financiers, ils peuvent avoir recours à divers moyens et méthodes pour stimuler l'innovation, sous réserve que certains principes fondamentaux soient respectés, singulièrement celui préconisant d'éviter de provoquer des distorsions sur le marché.

Quand les conditions sont réunies pour que les donateurs jouent un rôle de catalyseur en encourageant, à l'aide de financements publics, la conclusion de partenariats public-privé, ils pourraient étudier comment combiner des ressources consenties à des conditions libérales et des ressources autres en fixant des règles strictes pour l'utilisation des premières. La décision d'octroyer des financements à des conditions libérales doit être prise indépendamment de la nature de l'intermédiaire (public/privé), mais lorsqu'il s'agit d'un organisme privé, il y a lieu de veiller avec le plus grand soin à ne pas induire des distorsions sur le marché, ce qui signifie en particulier que les ressources assorties de conditions libérales devraient être orientées selon des procédures transparentes vers les bénéficiaires ou les emplois les appelant légitimement, à savoir : i) des investissements destinés à améliorer les conditions d'ensemble dans le secteur; ii) la fourniture à des pauvres de services auxquels le secteur privé ne leur donne pas accès; iii) des mesures de soutien à l'intention des emprunteurs publics concourant implicitement à l'équilibre entre action sociale et rentabilité; ou iv) des investissements à fort impact environnemental et/ou social. Enfin, les donateurs devraient restreindre leur offre d'instruments de financement assortis de conditions libérales en la cantonnant à des périodes transitoires et en s'efforçant parallèlement de trouver des solutions durables appelées à subsister après leur retrait.

Dans le domaine du soutien financier aux petites et moyennes entreprises (PME), les donateurs devraient privilégier les interventions promettant d'avoir des effets durables.

Lorsqu'ils consentent des lignes de crédit ou des garanties aux intermédiaires financiers, ils devraient, et c'est un point particulièrement important, ne prendre en charge qu'une partie des risques couverts et s'assurer qu'une proportion notable du fardeau est supportée par le prêteur. Si ces précautions sont prises, cette forme d'assistance peut avoir un effet d'émulation et aider les intermédiaires financiers à apprendre à gérer les risques inhérents aux prêts aux PME. Elle peut également favoriser l'acquisition de compétences et la réduction des asymétries d'information en offrant aux institutions de prêt l'occasion de recueillir des renseignements sur la solvabilité des PME.

Lorsqu'ils refinancent des institutions de microfinancement, les donateurs devraient éviter toute forme de subvention, si ce n'est dans quelques domaines comme le renforcement des capacités, et avoir plutôt recours à des instruments subordonnés libellés en monnaie locale. Les subventions, qui peuvent parfois être nécessaires aux premiers stades du développement du microfinancement, ne sont pas la bonne méthode en présence d'institutions matures déjà capables de s'autofinancer et n'ayant besoin de soutien que pour pouvoir grandir. De fait, le rôle des donateurs a changé depuis l'avènement du secteur du microfinancement; ils doivent désormais s'efforcer de consolider les institutions de microfinancement existantes et de conforter leur viabilité financière et institutionnelle.

Conséquences pour l'action des pouvoirs publics et suggestions à l'intention des donateurs

Information sur l'état du secteur financier dans les pays en développement

Pour mettre au point des stratégies de développement du secteur financier, et ouvrir ce secteur aux pauvres, encore faut-il parvenir à mieux comprendre les conditions et les contraintes initiales. C'est pourquoi, si l'on veut se concentrer sur les problèmes d'accès, il faut recueillir davantage d'informations sur les conditions d'accès aux services financiers, sur les obstacles qui interdisent un accès plus aisé à ces services, ainsi que sur le volume et la nature de la demande non satisfaite. Les donateurs et les institutions financières de développement devraient encourager la collecte de données par les institutions financières ou la réalisation d'enquêtes auprès des ménages sur les modalités d'accès aux services financiers.

Conditions offertes aux entreprises

L'élaboration, le perfectionnement et la consolidation du cadre juridique et institutionnel est de la plus haute importance pour élargir et diversifier le secteur financier. Les interventions des donateurs devraient avoir principalement pour objet de faire en sorte que les autorités aient la volonté de développer le secteur financier et disposent de tous les outils nécessaires pour le faire. Les autorités devraient également être encouragées à rester concentrées sur l'objectif consistant à faciliter l'accès aux services financiers, et ce notamment dans les évaluations du secteur financier telles que celles réalisées conjointement par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) dans le cadre du Programme d'évaluation du secteur financier (FSAP). Sur ce point, la responsabilité d'agir incombe essentiellement aux organisations multilatérales, par exemple au FMI, dès lors qu'il est question de mesures monétaires, financières et budgétaires, même si les donateurs bilatéraux ont eux aussi un rôle à jouer. Ils pourraient en particulier encourager la professionnalisation des autorités de surveillance et des organismes de réglementation des marchés. Ils pourraient en outre appuyer le

développement de l'infrastructure financière, notamment en soutenant la création de bureaux de crédit et de registres d'actifs.

Il est par ailleurs indispensable, pour améliorer la qualité et la transparence du secteur financier, d'aider les pays en développement à appliquer les normes et codes financiers internationaux, en particulier dans les domaines du gouvernement d'entreprise et de la comptabilité et de la révision des comptes.

Intermédiaires financiers

La présence d'intermédiaires financiers solides garantit une meilleure affectation des ressources. Dans le cadre d'une stratégie à long terme visant à faire en sorte que les marchés de capitaux tiennent davantage compte des besoins et des contraintes des pauvres, les donateurs peuvent être amenés à prévoir un soutien aux intermédiaires financiers, notamment aux banques, aux compagnies d'assurance, aux institutions spécialisées dans les opérations de refinancement au profit d'administrations locales, et aux institutions de microfinancement. La modernisation des systèmes de paiement, et notamment la généralisation de la monnaie électronique et les transferts de fonds effectués par des travailleurs expatriés, constituent également des aspects importants. Les donateurs pourraient envisager de prendre des initiatives pour aider les intermédiaires exerçant leur activité dans des secteurs où les rendements sont faibles ou tardent à venir, tels que l'éducation, la santé, le logement, les petites entreprises, l'agriculture et le refinancement.

Ingénierie financière

Il faut créer des instruments financiers offrant des solutions novatrices et adaptées aux besoins tout en intensifiant la mobilisation des fonds provenant des donateurs. C'est là un point qui compte tout particulièrement pour assurer le financement d'investissements dans des infrastructures pro-pauvres, notamment dans la distribution d'eau et d'électricité, mais aussi dans d'autres circonstances. Une banque peut par exemple détenir un portefeuille mieux noté qu'elle ne l'est elle-même, auquel cas les donateurs peuvent l'aider à lever des fonds grâce à une opération de titrisation lui permettant de se procurer des capitaux à des conditions plus favorables via le marché local. Il est souhaitable de promouvoir le recours à des instruments tels que garanties, nantissements, instruments financiers spécifiques et partenariats public-privé pour amplifier l'effet de levier des ressources du secteur public sur la mobilisation des ressources du secteur privé. A cet égard, les donateurs disposant des compétences requises pourraient faire office de catalyseurs en contribuant à mettre sur pied des mécanismes de financement spécialement conçus pour attirer d'autres investisseurs (étrangers ou locaux), en apportant leur savoir-faire, en contribuant à la création de nouveaux instruments et, par là même, à l'expansion du secteur financier.

Mobilisation de l'épargne

L'un des axes majeurs des stratégies des donateurs devrait être le soutien à la mobilisation de l'épargne aux fins d'affecter les ressources intérieures disponibles au financement d'investissements, et aussi d'aider les pauvres à épargner plus en toute sécurité. À cet effet, les donateurs peuvent apporter leur concours à la structuration et au développement des marchés de capitaux en fournissant un soutien aux intermédiaires financiers spécialisés et aux investisseurs institutionnels (notamment grâce à la création

de mécanismes de gestion collective de l'épargne, de systèmes d'assurance-vie et de retraite, de fonds de pension).

Rapatriement de fonds par les travailleurs expatriés

Les émigrés sont une composante importante des secteurs financiers formel et informel de leurs pays d'origine. C'est le système tout entier (banques, épargne et prêts) qui doit être adapté pour qu'ils puissent œuvrer à la lutte contre la pauvreté. Une proportion notable des émigrés installés dans des pays d'accueil et des familles restées dans leur pays d'origine demeure en dehors du circuit bancaire. C'est pourquoi l'une des difficultés majeures auxquelles se heurtent les institutions financières traditionnelles et autres prestataires de service financiers consiste à intégrer les expéditeurs de fonds et les destinataires dans le système financier grâce à un réseau plus étendu, aux nouvelles technologies et à l'amélioration du rapport coût-efficacité et de la transparence des services.

Principes définis par le CGAP

Le *Consultative Group to Assist the Poor* (CGAP) a défini un ensemble de Principes clés de la microfinance⁶ qui décrivent les bonnes pratiques à respecter pour assurer un développement sain du secteur de la microfinance, pratiques que suivent d'ailleurs la plupart des donneurs. De ces principes, on peut dégager trois grandes orientations qui méritent une attention soutenue. En premier lieu, encourager l'instauration d'un environnement juridique et institutionnel favorable. À cet égard, il convient d'appuyer les efforts déployés par les autorités monétaires régionales et nationales pour mettre en place un cadre juridique et réglementaire adapté dans le domaine de la microfinance. En deuxième lieu, les donneurs devraient contribuer à consolider les institutions de microfinancement existantes qui sont financièrement viables en les aidant à atteindre une masse critique et à accroître le nombre de bénéficiaires. En troisième lieu, il est souhaitable de favoriser les relations entre les institutions de microfinancement et les banques afin de mettre à profit les synergies entre elles et de mobiliser les compétences et les capacités différentes des unes et des autres⁷.

CSLP et politique vis-à-vis du secteur financier

Indépendamment de la prise de conscience générale du fait que le développement du secteur financier est important pour la croissance et la réduction de la pauvreté, la prise en compte de cette dimension dans les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) est très inégale, et un certain nombre de CSLP n'abordent les problèmes intéressant le secteur financier que de façon marginale, voire les passent totalement sous silence. Ce constat appelle l'ouverture de nouveaux axes de dialogue entre les donneurs et les pays partenaires afin de susciter une prise de conscience et de définir des objectifs pour l'action gouvernementale.

Conclusions

En dehors de l'efficacité et de la stabilité sur lesquelles les responsables de l'action gouvernementale et les organismes de réglementation intervenant dans le secteur financier ont plus classiquement tendance à concentrer leurs efforts, il convient de mesurer combien le rôle joué par le secteur financier est fondamental pour permettre aux pauvres d'œuvrer à la croissance économique et d'en tirer avantage. Le présent document

souligne à quel point il importe de mettre l'accent sur les initiatives destinées à faciliter l'accès des pauvres aux services financiers. Les donateurs favoriseront ce faisant l'ouverture du secteur financier en proposant de nouveaux mécanismes de financement et en encourageant le déploiement de nouvelles activités financières.

Lorsqu'ils définissent une stratégie en la matière, les donateurs devraient s'en tenir aux axes prioritaires suivants :

- i) Encourager la collecte de données sur l'accès aux services financiers, les obstacles qui interdisent un accès plus aisé à ces services, ainsi que sur le volume et la nature de la demande non satisfaite.
- ii) Encourager la professionnalisation des autorités de surveillance et des organismes de réglementation des marchés et faciliter la mise en application des normes et des codes financiers internationaux.
- iii) Conforter la position des intermédiaires financiers et les aider à trouver de nouveaux instruments s'adressant aux secteurs où les rendements sont faibles ou tardent à venir.
- iv) Jouer un rôle de catalyseur en mettant sur pied des solutions de financement spécialement conçues pour attirer d'autres investisseurs ou en apportant un savoir-faire précieux pour la création de nouveaux instruments.
- v) Favoriser une mobilisation accrue de l'épargne et une gestion prudente de celle-ci par des intermédiaires financiers.
- vi) Rapprocher les institutions de microfinancement du système bancaire formel.
- vii) Encourager les pays partenaires à aborder les questions intéressant le secteur financier dans les CSLP.

Notes

1. Rutherford, S. (2002) « Money Talks: Conversations with Poor Households about Managing Money », Finance and Development research programme Working Papers series n° 45, IDPM University of Manchester; O. Ruthven (2001) « Money mosaics: Financial Choice and Strategy in a New Delhi Squatter Settlement », Finance and Development research Programme Working Papers series n° 32, IDPM University of Manchester.
2. Par exemple : Beck, et autres (2004), « Finance, inequality, and poverty : cross-country evidence », World Bank Policy, research paper n° WPS3338, 2004. Voir également : « The importance of financial sector development for growth and poverty reduction », DFID, août 2004.
3. AFD (2005), « Microfinance », in Parole d'Acteurs (Key players' views) n° 4.
4. DFID (2005), *Do credit guarantees lead to improved access to financial services?*, Londres.
5. Le traitement des garanties dans la comptabilisation de l'APD est une question controversée qui n'est pas sans rapport avec ce qui précède. Les garanties sont comptabilisées dans l'APD lorsque le risque se réalise (par exemple dans le cas d'un défaut de paiement), et lorsque la garantie est appelée. Si l'on considère le rôle que jouent les garanties à tout le moins en tant que catalyseur de la diversification du secteur financier, et plus généralement, en tant qu'instrument de mobilisation des capitaux locaux et étrangers d'origine privée au service du financement d'investissements privés dans des pays en développement, ce système de comptabilisation sous-estime leur fonction d'instrument de développement. Il peut même avoir un effet dissuasif sur les donateurs dans le contexte actuel d'accroissement des apports d'APD. Plusieurs membres du CAD ont proposé de modifier le mode de comptabilisation des garanties dans les statistiques du CAD, mais le projet de révision du système actuel n'a pas suscité de consensus.
6. CGAP/Banque mondiale, décembre (2004), *Systèmes financiers inclusifs. Guide des bonnes pratiques pour les bailleurs de fonds dans la microfinance*.
7. CGAP (septembre 2004), « La démarcation entre microfinancement et secteur financier formel s'estompe », *Finance et développement*, n° 41, n° 2, Littlefield & Rosenberg.

Autres ouvrages

- Applegarth P.V. (2004), *Capital Market and Financial Sector Development in Sub-Saharan Africa*, CSIS (Center for Strategic and International Studies), Washington DC.
- Beck, T., M. Lundberg, G. Majnoni, (2001), « Financial intermediary development and growth volatility: do intermediaries dampen or magnify shocks? », *Policy Research Working Group n° WPS 2707*, Banque mondiale.
- Berger, Allen et autres (2001), « The ability of banks to lend to informationally opaque small businesses », *Policy Research Working Paper n° WPS 2656*, Banque mondiale.
- Bester H., L. De Koker, R. Hawthorne (2004), *Access to Financial Services in South Africa: A brief case study of the effect of the implementation of the Financial Action Task Force Recommendations*.
- CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement) (2001), « Contribution du financement et du financement électronique aux activités et à la compétitivité des PME », Document de travail établi par le secrétariat de la CNUCED.
- Rosen H. (2003), *Improved Access to finance: A key to SME Growth*, Banque mondiale, Washington DC.

Chapitre 5

Faciliter l'accès des femmes au marché dans la perspective d'une croissance pro-pauvres

En quoi cette question importe-t-elle pour une croissance pro-pauvres?

Dans le monde en développement, la majorité des travailleurs se concentre dans les petites et moyennes entreprises du secteur privé. Il peut s'agir de travailleurs indépendants dans les services ou l'agriculture ou de travailleurs salariés dans des entreprises industrielles petites et moyennes. Certaines de ces entreprises sont informelles et non enregistrées, d'autres sont totalement intégrées dans l'assiette fiscale nationale, déclarent leurs revenus et leurs dépenses et se conforment aux lois et règlements qui régissent les recrutements, les licenciements, la production et la vente. Quel que soit leur statut, ces activités économiques sont capitales pour les travailleurs comme pour les patrons.

L'entrepreneuriat et l'investissement influent sur le rythme et les modalités de la croissance, les types de liens aval et amont qui s'instaurent dans une économie, la demande de main-d'oeuvre et l'investissement en capital humain nécessaire pour y répondre (Ranis, Stewart et Ramírez, 2000). Une croissance rapide peut réellement contribuer à la réduction de la pauvreté (OCDE, 2004). Si cette croissance est vaste et sans exclusive, si elle profite à de multiples secteurs et activités économiques, elle a des chances d'ouvrir aux pauvres davantage de possibilités d'accroître leurs revenus, d'acquérir des compétences et des biens, de transformer et d'améliorer leur existence. Une croissance rapide est souvent aussi associée à un développement des liens internationaux d'échange et de développement régional (OCDE, 2004). Une intégration plus poussée peut stimuler l'IDE, augmenter la capacité productive et générer des avantages qui accélèrent le transfert de compétences et de connaissances. Mais pour que ces gains soient équitables et également répartis dans toute l'économie, il faut que l'accès au marché ne soit pas restreint, que l'information circule librement et que la concurrence soit favorisée.

Le coût des inégalités d'accès au marché selon le sexe

Les femmes représentent une force entrepreneuriale importante dont les apports à l'économie locale, nationale et mondiale sont considérables. Les femmes produisent et consomment, gèrent des entreprises et des ménages, gagnent un revenu, recrutent de la main-d'œuvre, empruntent et épargnent et assurent toute une gamme de services pour les entreprises et les travailleurs. Elles représentent une proportion croissante de la population salariée mondiale et leurs taux d'activité augmentent. En Afrique, en Asie et en Amérique latine, elles constituent plus d'un tiers de la population active officiellement recensée (WISTAT, 2000). On trouve des entreprises gérées par des femmes dans des secteurs émergents tels que la production et la commercialisation de biens de consommation, les banques commerciales, les services financiers, les assurances, l'information, les communications et les transports. Les entreprises petites et moyennes dirigées par des femmes fournissent aux entreprises nationales et multinationales des idées, des technologies, des fournitures, des composants et des services (Jalbert, 2000). Ces activités vont très certainement se révéler fondamentales à mesure que les économies en

développement passent d'une production essentiellement agricole à une production industrielle et s'urbanisent. De plus, à mesure que les économies se libéralisent et ouvrent leurs frontières, les PME dirigées par des femmes s'engagent dans le commerce international – ce qui accroît la visibilité et l'importance des femmes chefs d'entreprise dans le monde.

Mais alors même qu'elles pénètrent sur les marchés et s'engagent dans la production, elles peuvent se trouver face à des contraintes et à des possibilités différentes de celles des hommes. Les tabous sociaux et culturels attribuent aux deux sexes des rôles distincts de production et de reproduction qui peuvent limiter l'accès des femmes au marché et restreindre leur mobilité professionnelle et sectorielle. Dans bien des pays et régions, la division du travail entre les sexes au sein du ménage souligne les différences fondamentales de droits et devoirs. Dans beaucoup de sociétés rurales, par exemple, les femmes ont la charge de l'approvisionnement du ménage : elles cultivent les plantes vivrières, font la cuisine, ramassent le bois et vont chercher l'eau, s'occupent des enfants et des personnes âgées. En échange, les hommes sont censés apporter l'argent nécessaire au ménage. Cette division du travail, qui rend difficile aux femmes d'exercer une activité rémunérée et d'accéder à l'éducation et à la formation, influe sur le choix de leurs activités productives.

Même s'il peut y avoir des variantes selon les pays, le travail et les conditions de travail des hommes et des femmes sont largement déterminés par les normes sociales. Certaines tâches sont considérées comme proprement masculines ou féminines et une sélection, déguisée ou non, élimine les candidats qui ne répondent pas à ces normes, d'où une segmentation du marché du travail et des activités selon le sexe. Une segmentation très marquée confine en général les femmes dans les emplois à faible productivité et bas salaire et peut limiter la capacité de réaction du marché du travail à la nouvelle demande de main-d'œuvre hautement qualifiée. Or, ce manque de réactivité peut empêcher le marché du travail de s'adapter, fausser l'investissement dans le capital humain et empêcher une entreprise de se convertir à de nouvelles activités et d'être compétitive sur un marché dynamique qui se mondialise.

La segmentation par sexes du marché du travail induit un certain nombre d'inefficiences qui peuvent freiner la croissance et aggraver les inégalités de revenu. L'une des principales est la déperdition de niveau de vie (et par conséquent de production totale) qui découle de la mauvaise répartition de la population active : les femmes compétentes sont exclues de certaines des activités les plus productives. Un marché du travail ainsi segmenté se caractérise par une plus grande inégalité des salaires entre les sexes (Cartmill, 1999; Tzannatos, 1999), ce qui fausse l'investissement dans le capital humain; celui-ci privilégie les hommes et néglige les femmes. Enfin, il est largement démontré que la ségrégation professionnelle, qui s'accompagne pour les femmes de moins de sécurité d'emploi et de perspectives de carrière ainsi que de salaires plus bas (Cartmill, 1999; Elson, 1999), a toutes chances de perpétuer la transmission intergénérationnelle de la pauvreté, surtout pour les filles et les femmes.

Une forte segmentation du marché du travail et de la production selon le sexe risque aussi d'accentuer les déséquilibres macroéconomiques. Les disparités de salaires entre les hommes et les femmes par exemple peuvent donner un avantage compétitif à certains pays semi-industrialisés, dont elles stimulent la croissance – particulièrement les pays qui ont investi dans les industries d'assemblage employant une main-d'œuvre importante,

flexible et à bas salaire. Les stratégies salariales et de production basées sur l'inégalité entre les sexes peuvent aussi entraîner une dégradation lente mais régulière des termes de l'échange vis-à-vis des pays industrialisés, surtout si les activités économiques se concentrent sur les productions à faible valeur ajoutée, où la concurrence dans la chaîne de valeur exerce sur les coûts de main-d'œuvre une pression à la baisse (Cagatay, 2001). À mesure que se dégradent les termes de l'échange, il coûte de plus en plus cher d'importer des équipements et de réoutiller ou de diversifier la production. Cette dégradation se traduit aussi par une baisse des réserves, de sorte que certaines économies peuvent avoir besoin d'un soutien à leur balance des paiements ou même se retrouver dans l'incapacité d'assurer le service de leur dette.

Le rôle des politiques et programmes

Le développement s'inscrit, certes, dans un environnement institutionnel et économique façonné par un ensemble de coutumes, de normes sociales et de codes de conduite implicites ou explicites (Banque mondiale, 2001). Mais les normes sociales et culturelles ne sont pas immuables : l'histoire montre qu'elles évoluent constamment. Les politiques et programmes peuvent aussi impulser des changements et favoriser davantage d'équité et d'efficacité. Par exemple, en améliorant les institutions économiques de telle sorte que le critère premier de l'emploi et de la rémunération ne soit plus le sexe, la race, la caste ou l'âge mais la productivité, on peut commencer à abaisser les barrières à l'entrée et à la participation. Faciliter la libre circulation des informations relatives au marché de façon qu'elles ne soient plus le monopole d'élites puissantes peut créer une brèche dans le monopole et élargir l'accès et la participation. Créer un marché des services de garde d'enfants et assurer l'accès des ménages à l'énergie et à l'eau peut alléger la charge des travaux domestiques qui pèse sur les femmes et les jeunes filles. Faciliter leur accès au marché du travail peut améliorer le rendement de l'investissement dans le capital humain des femmes. Éliminer les obstacles systématiques à l'accès au marché des catégories exclues peut favoriser une croissance à large assise et a plus de chances de réduire la pauvreté que les stratégies ciblées sur des niches étroites et des élites en place, qui préservent les privilèges et ne peuvent qu'accentuer les inégalités.

Que savons-nous pour le moment et/ou que nous reste-t-il encore à apprendre?

Les femmes salariées ou patrons ne constituent évidemment pas une masse indifférenciée. L'âge le niveau d'instruction, l'origine rurale ou urbaine; l'origine ethnique, la langue, la santé et le bien-être matériel sont autant de facteurs qui influent sur l'accès au marché. Différencier les facteurs qui font que les femmes sont plus vulnérables ou moins aptes à profiter des opportunités (nouvelles ou existantes) pour développer ou revaloriser leur activité est indispensable si l'on veut concevoir et appliquer des politiques, programmes et projets efficaces. Étudier et analyser l'impact sur l'économie des obstacles à l'accès des femmes au marché permettra d'obtenir des informations capitales sur le coût de l'inégalité entre les sexes et les rééquilibrages nécessaires.

Les marchés du travail

À égalité de niveau d'instruction et de qualifications, les femmes et les hommes se retrouvent dans des tâches différentes, avec des rémunérations et des perspectives de carrière également différentes. Dans beaucoup de pays, les femmes occupent des emplois caractérisés par des bas salaires, une forte insécurité d'emploi, un faible niveau de

syndicalisation et de mauvaises conditions de travail. Ainsi, les femmes tendent à se concentrer dans les emplois informels¹ (Carr, Chen et Tate, 2000). Il apparaît aussi qu'étant donné la taille et le lieu d'exercice des petites et très petites entreprises dirigées par les femmes, lorsqu'elles emploient du personnel, c'est de façon informelle. C'est pourquoi les femmes sont souvent exposées à une plus grande insécurité d'emploi, ont moins d'avantages et des salaires plus bas que leurs homologues masculins (Charmes, 1998; Benería, 2003). L'inégalité d'accès au marché du travail et la forte ségrégation des emplois génèrent une multitude d'inefficiences qui aggravent les disparités de salaire entre les sexes, freinent l'investissement dans le capital humain des femmes et risquent de fausser les signaux du marché.

Les marchés financiers

La conception et la distribution des services financiers pèsent beaucoup sur leur accessibilité – en particulier pour les pauvres. Les intermédiaires financiers exigent souvent des formes traditionnelles de nantissement – terrain, logement, équipement, que les femmes ne possèdent en général pas. D'autre part, la complexité des formalités de demande de prêts et des justificatifs à fournir peut avoir pour effet d'exclure les femmes dont le niveau d'instruction et de qualifications est trop faible. Les montants de prêt minimum, la rigidité des échéanciers de remboursement et autres conditions d'octroi d'un crédit excluent souvent les femmes, qui auraient besoin de prêts d'un faible montant pour des activités susceptibles de générer du revenu après un délai plus long ou à des intervalles moins fréquents. En outre, les priorités sectorielles peuvent favoriser les activités économiques des hommes par rapport à celles des femmes. La méconnaissance des activités économiques des femmes et l'absence de documentation pouvant en démontrer la rentabilité ont pour effet de restreindre leur accès au crédit et aux produits d'assurance. De plus, les contraintes qui limitent leurs possibilités de déplacement peuvent leur rendre difficile l'accès à des institutions financières qui ne se trouvent pas à proximité immédiate. Enfin, lorsque les femmes exercent essentiellement des activités économiques informelles ou qu'en raison de leurs maternités elles font des allers et retours entre l'activité et la non-activité, elles ont moins de chances d'acquiescer des droits à pension ou d'avoir accès à des instruments financiers de prévoyance pour la retraite, le décès et les obsèques.

Un secteur financier dynamique est indispensable à une croissance à long terme et à la réduction de la pauvreté. Le secteur financier contribue à la croissance en facilitant l'accumulation de capital et l'investissement et en accélérant le rythme du progrès technologique (DFID, 2004a, b). S'il est efficace, il mobilise l'épargne pour l'investissement, encourage les entrées de capitaux étrangers (IDE, investissements de portefeuille, obligations et transferts de fonds des expatriés) et optimise la répartition des capitaux en privilégiant les activités les plus productives. Si les femmes sont trop largement exclues des marchés financiers et que leurs activités économiques sont mal desservies, les signaux du marché sont faussés et les capitaux passent à côté de secteurs potentiellement dynamiques et d'opportunités productives.

Les marchés des biens

Femmes et pauvres peuvent être confrontés à des différentiels d'accès aux marchés des biens. Ceux-ci, comme la plupart des marchés, sont souvent régulés. Le commerce n'est pas anarchique et la participation au marché de même que la vente sont soumises à des conventions et à des règlements. Divers facteurs peuvent empêcher l'accès au marché

des biens ou en accroître le coût. L'éloignement peut par exemple limiter la capacité d'un individu à vendre ou acheter sur le marché. Les femmes peuvent avoir plus de difficultés à se déplacer et par conséquent à aller vendre sur des marchés un peu éloignés. L'absence d'accréditation ou de certification permettant de commercer sur certains marchés leur en interdiront l'entrée : c'est ainsi que les femmes et les petits agriculteurs en général sont confinés au marché intérieur, car ils ne possèdent pas les certifications requises pour commercer à l'international. D'ailleurs, les volumes traités sur certains marchés peuvent être trop importants pour les petits producteurs ou acheteurs – qui ne peuvent donc pas accéder aux grands marchés centralisés, nationaux et internationaux. Par ailleurs, les informations relatives aux types de biens vendus ou à leur prix peuvent ne pas être facilement disponibles, ou être réservées à certains groupes. Enfin, les collusions entre acheteurs ou vendeurs peuvent éliminer des concurrents et empêcher des acteurs extérieurs d'accéder à certains marchés. Ces collusions et ces pratiques restrictives peuvent être particulièrement préjudiciables aux femmes et aux petits producteurs.

Les obstacles auxquels se heurtent les femmes pour accéder aux marchés des produits sont néfastes sur le plan des gains et sur celui de l'efficacité. Le coût des inégalités d'accès pèse sur les producteurs et sur les ménages. Des stratégies de croissance pro-pauvres qui ne tiendraient pas compte des difficultés d'accès des femmes au marché et de leurs répercussions ne feraient qu'aggraver les disparités, réduire les surplus du producteur et du consommateur et limiter les possibilités de maximiser la valeur ajoutée et de renforcer les liens amont et aval.

Les marchés des services

L'accès au marché des services peut aussi pénaliser les femmes. Les marchés des services englobent la prestation, l'achat ou la location d'activités permettant d'améliorer ou de transformer les processus de production. Les services de formation peuvent améliorer les compétences, augmenter la productivité et les gains. Les services de développement des petites entreprises et les technologies de l'information et des communications peuvent constituer une aide ciblée pour l'extension d'activités existantes, la pénétration de nouveaux marchés et l'amélioration de l'efficacité. Les services de vulgarisation peuvent accroître, diversifier et améliorer la production, réduire le risque et augmenter la qualité et le prix des biens vendus. Certains de ces services sont fournis commercialement, d'autres peuvent être fournis par l'État ou par des intermédiaires, avec une subvention totale ou partielle, afin de remplir des objectifs de redistribution ou d'efficacité.

Les femmes peuvent rencontrer des difficultés spécifiques pour accéder au marché des services. En Afrique par exemple, les activités agricoles des femmes sont souvent orientées vers la production de subsistance et les marchés locaux. Elles réalisent des produits de plus faible valeur, sur des parcelles plus petites, et avec moins de moyens en capital, en main-d'œuvre et en intrants chimiques. Le manque d'argent et les tabous sociaux qui leur interdisent de s'adresser à des vulgarisateurs masculins empêchent beaucoup de paysannes de bénéficier de services de vulgarisation qui pourraient transformer leur production, de sorte qu'elles ne peuvent pas profiter de la libéralisation ou réagir aux signaux-prix en se convertissant à la production de biens échangeables. D'autre part, du fait de leurs obligations familiales, les femmes qui travaillent peuvent avoir des difficultés à participer à des formations.

Lorsque les femmes n'ont qu'un accès restreint au marché des services, leur production a tendance à se concentrer sur des activités à faible valeur et à faible rendement. Les inefficiences qui en résultent pour leur activité sont aussi de nature à freiner la croissance et susciter des inégalités de développement.

Les liens micro-méso-macroéconomiques

Si on connaît assez bien les exclusions et les inégalités d'accès au marché dont les femmes sont victimes, l'impact de ces obstacles sur les modes de croissance locale, nationale et régionale reste à étudier au niveau des politiques et programmes. Cette analyse devra être axée sur les liens micro, méso et macroéconomiques et sur les incidences des inégalités d'accès au marché en termes de transmission intergénérationnelle de la pauvreté.

Les inégalités d'accès au marché selon le sexe nuisent à la croissance à long terme. Bien connaître les modalités d'accès des femmes au marché en tant que productrices et en tant que travailleuses va certainement s'imposer si l'on veut susciter une croissance économique qui ne laisse personne en arrière. Savoir où les femmes se situent dans la chaîne de valeur et quelles sont les ressources qu'elles utilisent et qu'elles transforment permettra de déterminer comment renforcer les économies locales et maximiser les liens amont et aval. Abaisser les barrières qui empêchent l'accès des femmes au marché, améliorer leur position dans la chaîne de valeur et renforcer leur productivité devrait être bénéfique non seulement pour les ménages mais aussi pour les économies locales, nationales et régionales.

Qu'est-ce qui fait débat?

Les approches par les droits et par les capacités²

L'approche par les droits vise à faciliter l'accès des femmes aux ressources et aux intrants qui leur permettront de pénétrer sur les marchés, d'augmenter leur productivité ou de développer leur activité. Un exemple de projet basé sur cette approche est le microcrédit, qui permet aux femmes de pénétrer sur les marchés, de se procurer des équipements pour améliorer leur productivité ou développer leur activité. Les projets basés sur l'approche par les capacités consistent à fournir des ressources et services qui améliorent la capacité des femmes à déployer les ressources dont elles disposent pour pénétrer sur de nouveaux marchés. Ce type de projet vise généralement à donner aux femmes les moyens de se faire mieux entendre et à améliorer leur pouvoir ou leurs capacités de négociation. Les projets de formation et de perfectionnement sont un bon exemple d'une approche par les capacités, qui permet de renforcer les compétences des femmes, d'augmenter leur productivité en tant que travailleuses et productrices et leur ouvre l'accès à de nouveaux marchés du travail qui leur permettront d'avoir un meilleur salaire ou de sortir du sous-emploi ou du chômage. Quel type d'intervention et d'approche ou quelle combinaison et succession d'approches faut-il adopter selon le contexte, c'est ce qui fait encore débat.

Niveau d'intervention

Il se peut que l'on attache trop d'attention au micro-niveau par rapport aux méso et macro-niveaux d'intervention. Certains projets et programmes partent de l'idée que les exclusions sexospécifiques sont plus visibles au micro-niveau et que modifier les politiques et programmes de façon à renforcer la productivité et l'efficience des femmes en

tant que micro-entrepreneurs permet de surmonter les premiers obstacles à l'accès au marché. Cela dit, on encourage souvent des micro-activités sur des marchés de plus en plus saturés où le potentiel de développement est limité.

Intégration

Beaucoup de bailleurs de fonds mettent en place des programmes destinés aux femmes, soit en tant que composantes distinctes d'autres activités, soit en tant que programmes à part entière. Plus rares sont les programmes qui résultent d'un processus d'intégration dans lequel les interventions et activités sont déterminées par une analyse systématique des inégalités entre les sexes dans l'accès aux ressources et au pouvoir. Les controverses sur le point de savoir quand axer les interventions exclusivement sur les femmes et quand poursuivre une approche d'intégration semblent dues à une incertitude quant à la manière d'analyser les disparités d'accès au marché selon le sexe. Il y a aussi débat sur le point de savoir s'il faut cibler les organismes et institutions mixtes et y renforcer le rôle et la position des femmes, ou investir dans des organisations parallèles exclusivement destinées aux femmes.

Quelles conclusions faut-il en tirer?

Ne pas se préoccuper de l'accès des femmes au marché nuit à l'efficacité des politiques visant à promouvoir une croissance pro-pauvres. La segmentation par sexe du marché du travail contribue aux disparités de salaires entre hommes et femmes, pèse sur l'investissement dans le capital humain et empêche les femmes d'accéder à des postes à plus forte productivité. Les défaillances du marché conjuguées à des coûts de transaction élevés dans le secteur financier réduisent les flux de capitaux vers les activités économiques des femmes, d'où un sous-investissement et une limitation de la productivité et de la croissance. Les barrières à l'entrée sur le marché des produits confinent souvent les femmes sur des marchés au comptant, où des monopsonistes exercent une influence excessive sur les prix – réduisant le surplus du producteur, abaissant le revenu et empêchant d'investir davantage dans les activités économiques des femmes. L'absence d'accès aux marchés des services empêche les femmes de développer leur activité ou d'augmenter leur productivité. L'effet conjugué de ces exclusions est de nature à freiner la croissance locale et régionale et à alimenter des déséquilibres macroéconomiques. La croissance a plus de chances d'entraîner une réduction de la pauvreté lorsqu'il y a peu d'inégalités. Éliminer les difficultés d'accès au marché et les exclusions dont les femmes sont victimes réduira les inégalités plus efficacement et permettra une réduction plus durable de la pauvreté.

Susciter un environnement propice. Les politiques visant à éliminer ou abaisser les barrières structurelles à la participation des femmes au marché peuvent être particulièrement efficaces. Par exemple, les politiques qui permettent aux femmes de posséder, acheter, vendre et hériter de terres – individuellement ou en copropriété – peuvent leur faciliter l'accès aux marchés financiers en leur assurant une garantie. Ces mêmes politiques peuvent rendre plus visible leur apport à l'agriculture en leur permettant de développer leur production grâce à des services de vulgarisation qui auparavant étaient peut-être réservés aux hommes. De même, les politiques qui améliorent l'accès des ménages à l'eau et à l'énergie peuvent alléger les tâches domestiques des femmes et leur libérer du temps pour aller sur les marchés et exercer des activités productives rémunérées.

Meilleures pratiques recommandées

Appliquer les outils d'analyse comparative entre les sexes à la conception des programmes et des interventions. Cette analyse ne s'intéresse pas uniquement aux femmes, mais aux relations sociales entre les hommes et les femmes. Appliquer les outils de l'analyse comparative entre les sexes permet de détecter les inégalités de pouvoir qui sous-tendent les disparités sur le marché, d'identifier les points d'intervention et de définir des stratégies dirigées vers les bénéficiaires potentiels³.

Effectuer des analyses de chaînes de valeur différenciées selon le sexe. Il s'agit de dégager les possibilités d'un renforcement de la participation des femmes au marché, en étudiant les liaisons amont et aval afin de maximiser les effets multiplicateurs dans les chaînes de valeur globales où les femmes se concentrent en tant que travailleuses ou productrices. L'analyse de la chaîne de valeur globale et des rentes générées permet de cibler l'aide et les intrants. Elle peut aussi donner aux responsables politiques les informations nécessaires pour créer des incitations à réduire le nombre d'intermédiaires, augmenter le pouvoir de négociation des producteurs et mettre en place une technologie de transformation et des moyens de stockage et de transport qui permettent aux producteurs qui ont peu de ressources de capter une plus grande part de la valeur ajoutée dans la chaîne de valeur globale.

Améliorer les liaisons micro-méso-macroéconomiques. S'intéresser aux activités économiques de l'échelon supérieur, telles que les entreprises moyennes possédées ou gérées par des femmes, et aider au développement de marchés complexes plus structurés avec des liaisons amont et aval bien développées peut améliorer l'accès des femmes au marché à un niveau plus élevé de la chaîne de valeur. Créer des liens entre petits fournisseurs et acheteurs peut permettre de limiter les phénomènes de prix abusifs et de monopsonie et répondre aux soucis des entreprises plus grandes quant au volume et à la fiabilité de la production des petites entreprises.

Réduire le risque et la vulnérabilité. Les marchés des produits comme ceux du travail sont en perpétuelle évolution. Les ménages recherchent des stratégies créatives pour préserver leurs moyens d'existence et répondre à des chocs exogènes tels que maladie, décès, catastrophe naturelle ou mauvaise récolte. Certaines interventions visant à améliorer l'accès au marché peuvent devoir être réalisées dans l'urgence, avec une bonne adaptabilité : programmes d'urgence vivres contre travail, reconversion de travailleurs au chômage; fourniture de moyens de transport et de stockage au fur et à mesure du développement de nouveaux marchés. D'autres programmes peuvent s'imposer pour créer et encourager le développement d'instruments financiers et de régimes d'assurance sociale afin d'atténuer les risques, d'assurer le matériel et d'ouvrir un accès à la retraite et à la protection sociale.

Aider non seulement les programmes relatifs aux capacités mais aussi les programmes relatifs aux droits. Les projets et programmes qui réussissent sont ceux qui s'intéressent à la fois à la fourniture de moyens et à l'aptitude des individus ou des groupes à s'en servir. Les programmes et projets qui consistent à la fois à améliorer le pouvoir de négociation des femmes face aux monopsones, à fournir des technologies de l'information et des communications qui leur permettent de vendre sur des marchés à plus forte valeur ou d'acheter des intrants essentiels, peuvent augmenter la productivité des femmes et leurs revenus. Les programmes qui facilitent l'accès aux moyens de garde des enfants peuvent leur permettre soit de pénétrer sur le marché soit de se former ou de se perfectionner.

Promouvoir les regroupements et les réseaux. Si elles se regroupent, les productrices peuvent être en mesure d'accéder collectivement à des services qu'elles ne pourraient peut-être pas se procurer individuellement. Cela est particulièrement vrai dans l'économie informelle. Les regroupements et les réseaux peuvent faciliter l'accès des femmes aux ressources et permettre en même temps des économies d'échelle. De plus, un groupement d'entrepreneurs qui a besoin du même service est généralement en meilleure position pour négocier avec des fournisseurs potentiels, de même qu'avec les acheteurs.

Élargir l'accès au crédit et aux services financiers. Le microcrédit reste un excellent moyen de fournir des ressources financières aux personnes qui n'ont pas accès aux marchés financiers. Il peut aussi constituer un tremplin indispensable pour l'accès des femmes aux services financiers du secteur formel. Une offre de produits d'assurance-risque, matériel, santé, vie et obsèques s'est révélée particulièrement importante pour les femmes pauvres. La mise au point de réformes stratégiques, institutionnelles ou sociales qui permettent de surmonter les difficultés structurelles d'accès des femmes aux services financiers peut améliorer leur capacité d'accéder au marché. Parmi ces réformes, on citera notamment celles qui améliorent les droits des femmes à héritage et leur accès à des biens hypothécables – fonciers ou productifs.

Améliorer les conditions du secteur informel. Les femmes se concentrent dans le secteur informel et se heurtent à des difficultés particulières pour formaliser leur production. Les efforts déployés pour abaisser les barrières administratives et réglementaires, promouvoir une réforme fiscale allégeant la charge qui pèse sur les petites entreprises et généraliser l'accès à la sécurité sociale, aux retraites et à la santé peuvent changer considérablement les conditions d'emploi des femmes et améliorer leur sécurité dans l'économie informelle⁴. Il y a en outre des enseignements à tirer de l'expérience de la *Self Employed Women's Association* et du *Bangladesh Rural Advancement Committee*⁵ concernant l'organisation des femmes dans l'économie informelle et leur accès aux ressources productives ainsi qu'à des services essentiels tels que santé, logement et garde des enfants.

Notes

1. Voir par exemple *Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing* (WIEGO), www.wiego.org/.
2. Ceci s'inspire de l'analyse par Sen de la pauvreté et de la privation matérielle basée sur les droits et les capacités (Sen, 1999).
3. Voir par exemple les outils mis au point par l'ONUDI (Business Development Services www.unido.org/), et le BIT, le DFID et l'ACDI (Trade capacity and small enterprises – Capacité commerciale et petites entreprises : www.siyanda.org).
4. Voir par exemple Gamser, M. et D. Welch (2005) « Formalising the Informal Sector: Barriers and Possible Solutions », Development Alternatives Inc., and Bannock Consulting, Ltd., juin 2005.
5. Voir par exemple www.sewa.org/ et www.brac.net/.

Autres ouvrages

- Banque mondiale (2001), *Engendering Development Through Gender Equality in Rights, Resources and Voice*, Oxford University Press, Washington DC.
- Benería, L. (2003), *Gender, Development and Globalization: Economics As If All People Mattered*, Routledge, New York and London.
- Cagatay, N. (2001), « Trade, Gender and Poverty », Projet du PNUD concernant le commerce et le développement humain durable, octobre 2001, www.undp.org/poverty/docs/pov_tradegenderpoverty_doc.pdf.

- Carr, M., A. Chen, et J. Tate (2000), « Globalization and Home-Based Workers », *Feminist Economics*, No.6, n° 3, pp.123-142.
- Cartmill, R.S. (1999), « Occupational Sex Segregation in Global Perspective: Comparative Analyses of Developed and Developing Nations », CDE Working Paper 99-12, Center for Demography and Ecology, University of Wisconsin-Madison.
- Chen, M.A., R. Khurana et N. Mirani (2005), *Towards Economic Freedom, The Impact of SEWA, Self Employed Women's Association*, Ahmedabad, Inde.
- Charmes, J. (1998), *Informal Sector, Poverty and Gender: A Review of Empirical Evidence*, Banque mondiale, Washington DC.
- DFID (2004a), « The Importance of Financial Sector Development for Growth and Poverty Reduction », Department for International Development, Financial Sector Team, Policy Division Working Paper, Londres.
- DFID (2004b), « Financial Sector Development: A Pre-Requisite for Growth and Poverty Reduction? », Briefing Note 5, juin 2004, Londres.
- Elson, D. (1999), « Labour Markets as Gendered Institutions: Equality, Efficiency and Empowerment Issues », *World Development*, n° 3, pp. 611-627.
- Gammage, S., N. Diamond, et M. Packman (2005), *Enhancing Women's Market Access and Reducing Poverty: An Overview of Best Practices*, Development and Training Services, Inc., Virginie.
- Jalbert, S. E. (2000), *Women Entrepreneurs in the Global Economy*. www.cipe.org/pdf/programs/women/jalbert.pdf.
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) (2004), « Accelerating Pro-Poor Growth through Support for Private Sector Development », Réseau du CAD sur la réduction de la pauvreté, Organisation de coopération et de développement économiques.
- Ranis, G., F. Stewart, A. Ramirez (1999), « Economic Growth and Human Development », *World Development*, n° 28, n° 2, pp.197-219.
- Sen, A. (1999), « Poverty as Capability Deprivation », in *Development as Freedom*, Anchor Books, New York.
- Tzannatos, Z. (1999), « Women and Labour Market Changes in the Global Economy: Growth Helps, Inequalities Hurt and Public Policy Matters », *World Development*, n° 27, n° 3, pp.551-659.
- ONUDI (Organisation des Nations Unies pour le développement industriel) (2003), *A Path Out of Poverty, Developing Rural and Women Entrepreneurship*, Vienne.
- WISTAT (Women's Indicators and Statistics Database) (2000), *The World's Women 2000: Trends and Statistics*, United Nations, 2000.

Chapitre 6

Instaurer un dialogue public-privé ouvert

Quelle est la question et en quoi importe-t-elle pour une croissance pro-pauvres ?

La croissance économique sera pro-pauvres dans la mesure où son rythme et ses modalités offrent aux pauvres des opportunités et où ils sont en mesure de les saisir. Aux gouvernements des pays en développement d'instaurer un climat des affaires favorable pour tous les acteurs du secteur privé. Pour cela, ils doivent savoir quelles sont les principales difficultés rencontrées par les différents acteurs de ce secteur privé pour apporter leur contribution à une croissance économique pro-pauvres. L'un des moyens d'accélérer une telle croissance et de générer de l'emploi consiste à cibler les services sur les entrepreneurs pauvres, essentiellement MPME, entrepreneurs et travailleurs informels et petits exploitants agricoles (OCDE, 2004).

On admet de plus en plus généralement que le développement du secteur privé fait partie intégrante des SLP. On s'est donc attaché, en préparant la deuxième génération de ces stratégies, à consulter un éventail plus large de représentants du secteur privé. Il se peut néanmoins que, du point de vue de la base, les obstacles à un développement pro-pauvres du secteur privé ne soient pas encore suffisamment pris en compte dans le document qui en est résulté. De toute évidence, la consultation du secteur privé lors de l'élaboration des stratégies ne suffit pas, il faut la compléter par des dispositifs de dialogue public-privé régulier au niveau sectoriel ou au niveau de responsabilité approprié, et des mécanismes de communication ascendante afin d'assurer la prise en compte des problèmes locaux dans l'élaboration des décisions à plus haut niveau. Une meilleure réactivité de la politique de développement du secteur privé aux besoins de ce secteur dépendra de la façon dont est organisé le dialogue public-privé, et en particulier des mécanismes par lesquels les MPME, les entrepreneurs et travailleurs informels et les petits exploitants agricoles peuvent faire entendre leur voix.

Le dialogue public-privé (DPP) est un mécanisme institutionnel qui rapproche divers acteurs des secteurs public et privé. Il peut être constitué de forums extrêmement formels et structurés ou de forums plus informels et *ad hoc*, durer quelques heures ou se poursuivre sur plusieurs années (Bannock, 2005). Ce dialogue a pour but d'instaurer une confiance mutuelle et de rapprocher les points de vue, afin de jeter les fondements d'une analyse conjointe des problèmes, puis des politiques et réformes institutionnelles propres à instaurer un environnement plus favorable au développement du secteur privé. Grâce à ce dialogue, il y a plus de chances pour que les gouvernements promeuvent des réformes raisonnables et pragmatiques et que les entreprises s'y rallient (Bannock, 2005 et Herzberg et Wright, 2005). En l'absence d'un dialogue équitable, les gouvernements ont tendance à s'aligner sur les points de vue qui s'expriment le plus fort, et ils vont rarement dans le sens d'une croissance à large assise, sans même parler de la réduction de la pauvreté. Le processus d'élaboration des politiques ne doit pas être réservé à une petite élite ayant un accès privilégié aux structures politiques et de gouvernance, il doit s'appuyer sur des structures et des mécanismes expressément conçus pour faire participer les citoyens à la

formulation et à l'application des politiques, et accroître l'imputabilité des décideurs (Hertzberg et Wright, 2005).

Même s'il ne suffit pas à lui seul à accélérer la croissance pro-pauvres, le dialogue public-privé peut constituer un premier pas important vers une réforme institutionnelle visant à améliorer le climat des affaires pour tous. Beaucoup des obstacles recensés auront très probablement déjà été mis en lumière auparavant. Les réformes peuvent être bloquées parce que les « inefficiences » profitent à certains, en offrant des possibilités de corruption ou de clientélisme politique. Il se peut aussi que les entreprises défendent une position anticoncurrentielle ou de maximisation de leur rente. D'un autre côté, dans le secteur public, certains peuvent mal connaître le secteur privé et ne pas être convaincus de l'utilité d'un dialogue. Au mieux, il se peut qu'ils considèrent le secteur privé comme une vache à lait. Par ailleurs, de nombreux pays n'ont pas de processus formel et cohérent d'élaboration des politiques. C'est pourquoi, pour que le dialogue public-privé soit efficace, il faut qu'il y ait une volonté expresse du secteur privé comme du secteur public de donner suite aux conclusions qui s'en dégagent. On examinera ici comment, dans ces conditions, on peut organiser le dialogue public-privé et comment les donateurs peuvent y contribuer.

Cadre d'analyse institutionnelle pour le dialogue public-privé

Un développement pro-pauvres du secteur privé ne pourra pas être impulsé par des interventions axées uniquement sur le secteur privé ou sur le secteur public. De plus, une grande partie des problèmes auxquels est confronté le secteur privé ne peuvent se résoudre qu'en collaboration avec le secteur public. Il y a donc lieu de regrouper les programmes de gouvernance et de développement du secteur privé en une stratégie globale. Dans ces conditions, le dialogue public-privé s'impose afin d'arriver à un consensus sur la réforme institutionnelle.

Les institutions. On entend ici par institutions les règles, organisations et normes sociales qui facilitent la coordination des actions humaines¹, ce qui veut dire que le processus de mise au point des institutions doit non seulement prendre en compte les problèmes résultant du fonctionnement des organisations – organismes qui délivrent les permis d'exploitation, autorités fiscales, ministères, chambres de commerce ou organisations patronales, etc. – mais aussi les « règles du jeu » formelles et informelles et les normes sociales qui influent sur le développement du secteur privé. Il faut par exemple se demander dans quelle mesure les entrepreneurs pauvres en ressources peuvent accéder aux organisations patronales et aux réseaux d'entreprises; ont-ils des difficultés pour accéder aux services financiers et au marché, obtenir des permis, des informations et des contacts avec les décideurs, et ces obstacles sont-ils différents pour les hommes et pour les femmes?

L'institutionnalisation du dialogue public-privé. En tant que mécanisme permettant de diagnostiquer les problèmes et opportunités de développement du secteur privé, le DPP est utile à tous les niveaux où se rencontrent des entités du secteur public et du secteur privé, national, infranational local ou sectoriel. Les malentendus, les relations difficiles et la méfiance sont chose courante dans bien des pays entre acteurs publics et privés, de sorte que le secteur public ne prend pas toujours en compte les demandes exprimées par certaines fractions du secteur privé. La suspicion et le manque de coopération sont sources d'inefficiences et de gaspillages, ce qui a pour effet de bloquer la croissance, l'investissement et la réduction de la pauvreté (Hertzberg et Wright, 2005). Il est impératif

d'y remédier si l'on veut réaliser des réformes durables (Jutting, 2003). Les principaux défis, s'agissant du dialogue public-privé, consistent donc à promouvoir des processus de dialogue sectoriels et horizontaux et à améliorer les liaisons et les communications verticales, afin que les questions qui relèvent d'un niveau supérieur de décision soient effectivement prises en compte à ce niveau.

La prise en compte de la diversité du secteur privé. Le secteur privé englobe une multitude d'acteurs différents qui vont des entreprises multinationales aux entreprises publiques (privatisées), et à des entreprises de différentes tailles présentes dans des secteurs et des lieux divers. Leurs objectifs ne sont pas nécessairement les mêmes : des intérêts égoïstes peuvent être en jeu, d'où des suspicions mutuelles. Certaines se livrent une féroce concurrence. D'autres sont prêtes à coopérer à la défense de leurs intérêts au sein d'une organisation patronale. Il peut être plus facile aux entreprises (privatisées), aux multinationales et aux grandes entreprises en général d'entretenir un dialogue informel avec les agents de l'État, et de traiter directement avec eux. Les intérêts des entreprises publiques (privatisées) peuvent prévaloir dans les décisions relatives au développement du secteur privé, au détriment des autres entreprises privées, dont les contraintes ne sont pas les mêmes.

Les structures du secteur public. Le secteur public englobe aussi de nombreux acteurs différents, et il est parfois difficile à un acteur extérieur de savoir à quelle administration adresser une question donnée relative au développement du secteur privé. La position des acteurs publics diffère selon leur niveau, leurs compétences et les ressources dont ils disposent. De plus, les élus (maires, conseillers, parlementaires et autres) jouent un rôle important dans l'élaboration et l'application des politiques. La différence entre le secteur privé et le secteur public n'est pas toujours nette, car élus comme agents de l'État peuvent avoir des intérêts dans le secteur privé ou y avoir travaillé antérieurement.

Les phases d'intervention du dialogue public-privé. On peut distinguer dans le processus de réforme quatre phases où un dialogue public-privé s'impose : i) examen et définition des problèmes; ii) mise au point et traduction des solutions dans la loi; iii) mise en œuvre des réformes; et iv) suivi et évaluation de leur impact. Même s'il y a dialogue dans les deux premières phases, la non-participation du secteur privé au stade de la mise en œuvre peut compromettre des initiatives par ailleurs prometteuses (Bannock, 2005); en outre, la phase de suivi et d'évaluation doit garantir la continuité.

Le cadre du dialogue public-privé. Le graphique 6.1 propose un cadre pour l'identification et l'analyse des différents niveaux de dialogue et de décision en matière de développement du secteur privé, à la fois verticalement à l'intérieur des secteurs privé et public, et horizontalement entre ces secteurs (van der Poel et autres, 2005). Il s'inspire de la structure institutionnelle en place en Tanzanie, et peut nécessiter des adaptations dans d'autres pays.

Ce cadre comporte deux colonnes verticales, qui figurent les différents niveaux de structure institutionnelle publique (en gris) et privée (en noir). La colonne secteur privé comprend également les organisations de la société civile (OSC) impliquées dans le développement du secteur privé à un de ces niveaux. Ce cadre présente huit interactions-clé numérotées, qu'il s'agisse de dialogue ou de communication². Les quatre lignes verticales et les quatre lignes horizontales représentent chacune un processus de dialogue intrasectoriel ou intersectoriel. Il peut évidemment exister aussi de nombreuses diagonales de communication, par exemple entre une organisation du secteur privé (OSP)

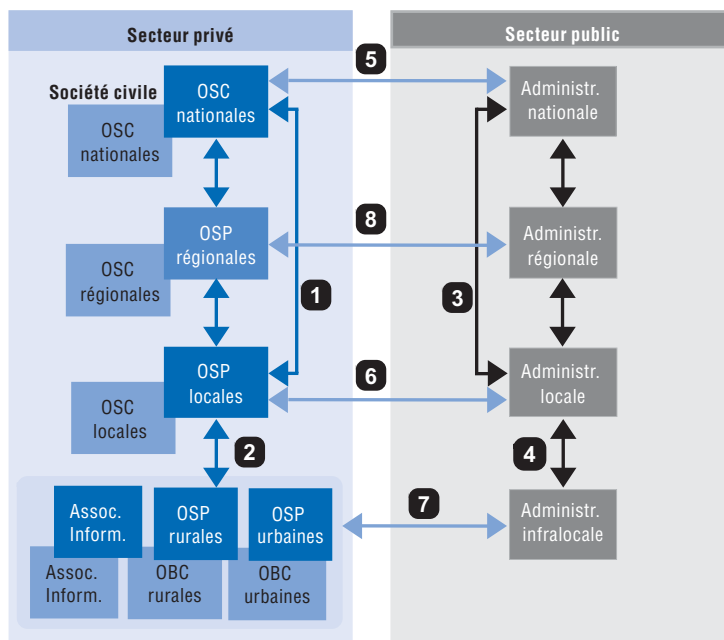
locale donnée et un ministère sectoriel au niveau national, mais ce type d'interaction tend à être exceptionnel et informel.

La colonne secteur public figure la structure administrative d'un pays : depuis le gouvernement central, *via* le niveau infranational ou provincial jusqu'au niveau local, tel que conseil de district ou municipalité, et plus bas encore au niveau infralocal, tel que quartier par exemple. L'existence et le statut de ces diverses entités et le degré de hiérarchisation des relations verticales varient d'un pays à l'autre. Bureaucratie et normes sociales peuvent rendre parfois très difficile la communication avec les niveaux supérieurs.

La colonne secteur privé illustre les liens formels et informels entre les organisations du secteur privé aux niveaux national (telles que chambre de commerce nationale), infranational (chambres de commerce régionales) et sectoriel ou par produits (producteurs de café, éleveurs). En zone rurale comme en zone urbaine il existe de nombreuses associations de base formelles et informelles, soit professionnelles, soit géographiques (associations informelles de producteurs de fruits, organisations paysannes, mutuelles d'épargne et de crédit ou associations locales de commerçants). À ce niveau, la distinction entre OSP et OSC n'est pas toujours nette, car les objectifs peuvent se rejoindre.

L'absence de mécanismes de dialogue horizontal entre institutions publiques et privées à différents niveaux (lignes 5 à 8 du graphique 6.1), conjuguée à une faible capacité d'analyse et un manque de communication ascendante, sont autant de facteurs qui contribuent à une certaine méconnaissance des obstacles réels à un développement du secteur privé et à une croissance économique pro-pauvres, qui peut déboucher sur des politiques et programmes qui sont au mieux inadaptés, au pire contre-productifs. En outre, les décideurs ne peuvent tenir compte des expériences locales que si des mécanismes fonctionnels sont en place pour une communication verticale ascendante (lignes 1 à 4 du graphique 6.1).

Graphique 6.1. **Cadre pour un dialogue public-privé**



Un dialogue public-privé pro-pauvres : bonnes pratiques et défis

Les objectifs

Un dialogue public-privé structuré et sans exclusive s'impose pour identifier les obstacles, les opportunités et les interventions possibles en matière de développement du secteur privé. La façon dont ce dialogue est organisé, facilité et institutionnalisé et la qualité de la participation et de l'adhésion aux processus déterminent pour une grande part ses résultats et par conséquent sa contribution potentielle à l'orientation des réformes. Le dialogue public-privé poursuit trois buts, qui représentent à la fois l'aboutissement d'une phase et la condition préalable à la phase suivante du processus :

- i) Prise de conscience par les représentants des OSP et du secteur public des causes fondamentales des difficultés observées à divers niveaux pour assurer un développement du secteur privé et une croissance économique pro-pauvres.
- ii) Capacité de porter ces questions devant les niveaux de décision appropriés, aussi bien dans le secteur privé que dans le secteur public (dialogue et communication horizontaux et verticaux ascendants).
- iii) Traduction de ces questions en politiques, stratégies et plans (définition de la réforme) propres à les résoudre efficacement.

Cela dit, le dialogue public-privé reste important durant les phases de mise en œuvre et de suivi et d'évaluation des réformes et il doit être institutionnalisé dans ce sens.

Bonnes pratiques

Les grandes étapes de la préparation d'un dialogue public-privé spécifique. Le dialogue public-privé doit évidemment être conçu en fonction du contexte et adapté aux dispositifs institutionnels existants (graphique 6.1). Au préalable, plusieurs questions nécessitent réflexion : quel sera le premier sujet de discussion, avec quels participants, à quel niveau et selon quelle structure, sous quel angle; quelle sera la stratégie de communication et aussi le rôle des donneurs (Herzberg et Wright, 2005 et Bannock, 2005). Une bonne planification est essentielle : établissement à l'avance d'agendas clairs et concis, avec des échéances pour chaque résultat recherché, une présidence efficace des réunions permettant à tous les présents de s'exprimer, un accord sur le procès-verbal, dont le Secrétariat sera responsable devant les participants (Bannock, 2005). Diverses expériences de dialogue public-privé ont été récemment étudiées et analysées de façon à en tirer des conclusions quant aux bonnes pratiques à appliquer et aux écueils à éviter. Il s'agit la plupart du temps de dialogues instaurés à l'échelon central, mais certains ont été mis en place aussi au niveau régional ou municipal (Bannock, 2005 et Herzberg et Wright, 2005). Les paragraphes qui suivent mettent l'accent sur les aspects qui méritent une attention particulière si l'on veut que le dialogue public-privé soit pro-pauvres.

Focalisation du dialogue public-privé. Pour être efficace, il faut que ce dialogue se focalise sur des problèmes qui intéressent notamment les MPME, qui ne sont pas trop délicats ou politiques et sur lesquels on peut espérer des résultats à court terme. L'immatriculation d'une entreprise peut être plus neutre que l'enregistrement d'un bien foncier; améliorer l'administration de l'impôt pose moins de problèmes que réviser les taux d'imposition. C'est au plus bas niveau d'interaction entre les entrepreneurs et les services publics que le dialogue est le plus efficace (van der Poel et autres, 2005). Le dialogue sectoriel est celui qui donne le plus de résultats, mais au niveau central la participation des MPME est rarement favorisée (Bannock, 2005). La plupart des difficultés

auxquelles sont confrontés les MPME et les entrepreneurs et travailleurs informels relèvent de situations locales, et c'est là qu'elles doivent être résolues et non à l'échelon central (graphique 6.1). En général, pour les MPME, c'est l'échelon de la collectivité locale, urbaine ou rurale, ou le plus bas niveau d'interface avec les ministères techniques pour certaines questions sectorielles qui est le plus pertinent. Cela dit, certains de ces problèmes peuvent appeler des changements de politique à plus haut niveau.

Le fait que l'environnement est peu favorable aux MPME – trop grande complexité du cadre légal et réglementaire, des formalités d'enregistrement et d'obtention du permis d'exploitation, du régime fiscal, corruption et insuffisance de soutien – s'impose comme thème de dialogue. En même temps, c'est précisément la raison pour laquelle les entrepreneurs en question n'ont guère confiance dans les pouvoirs publics; beaucoup d'entre eux n'ont de contacts qu'avec la police (pour des infractions à la réglementation) et avec le percepteur. Pour qu'un dialogue public-privé soit fructueux, il faut d'abord que les autorités locales comprennent qu'en collaborant avec le secteur privé elles ont de plus de chances de réaliser leurs objectifs de développement et d'améliorer leur assiette fiscale, et que le secteur privé ait conscience de ses obligations mais aussi de son droit d'exiger la transparence et de meilleurs services (de bonnes infrastructures par exemple).

Les défis

L'importance d'organisations du secteur privé bien structurées. La présence à divers niveaux d'organisations du secteur privé bien organisées, responsables et capables est importante pour le dialogue public-privé. Leur absence représente l'un des plus gros défis. Des organisations fédérées au niveau national seraient le meilleur moyen pour le secteur privé de se faire entendre, mais il en existe peu qui défendent des intérêts véritablement communs. La plupart des chambres de commerce et organisations patronales ne regroupent qu'une petite fraction du secteur privé. Les droits d'adhésion peuvent être élevés par rapport à l'intérêt immédiat des services fournis, surtout pour les MPME. Peu d'entrepreneurs pauvres appartiennent à des organisations professionnelles et, lorsqu'ils y adhèrent, leurs intérêts spécifiques risquent d'être de peu de poids. Dans les fédérations, même si la majorité des membres représentent les MPME, c'est le petit groupe des grandes entreprises qui a tendance à tout régir. Des possibilités de collaboration peuvent néanmoins exister, en particulier lorsque des grandes entreprises ont une multiplicité de liens amont et aval avec des MPME dans un secteur donné.

On peut constater à tous les niveaux un déficit d'associations représentant les intérêts divers de secteurs ou de catégories de produits donnés. Lorsqu'elles existent, elles n'ont souvent pas les moyens de faire entendre les avis et préoccupations de leurs mandants et de se faire reconnaître en tant qu'interlocuteurs sérieux. De plus, nombre d'organisations de base du secteur privé ne se rattachent pas à des organisations faitières telles que chambre de commerce régionale ou nationale, qui auraient pu éventuellement défendre leurs intérêts à l'échelon national. Cette situation nuit au dialogue à tous les niveaux, qu'il soit vertical ou horizontal.

Des règles du jeu équitables. Un mécanisme de dialogue public-privé sans exclusive implique que les participants soient sur un pied d'égalité. Même lorsque les organisations de MPME sont invitées à un tel dialogue, l'efficacité de leur participation risque d'être limitée. Leur voix peut être couverte même dans des systèmes de dialogue bien établis et bien structurés. Les grandes entreprises auront toujours davantage de liens informels avec les responsables politiques, et il faut que les MPME soient bien organisées et déterminées pour pouvoir se faire entendre. Par la conception et la qualité du dialogue, on peut

empêcher les grandes entreprises, plus puissantes, de dominer le débat. Par ailleurs, on ne peut pas se contenter d'inviter les associations et organisations qui prétendent représenter les MPME. Avant de lancer le dialogue public-privé, il se peut qu'il faille organiser une consultation plus large avec ces entreprises, les aider à sélectionner leurs représentants au dialogue, assurer la formation et le coaching de ces représentants de façon qu'ils puissent présenter leurs dossiers de façon efficace, et les aider à mettre au point des mécanismes de consultation et de retour d'information.

Représentants et champions. La composition et la qualité du DPP sont déterminants pour la validité de sa contribution au développement du secteur privé. Le nombre de participants est limité, afin que le dialogue soit possible, et la question de savoir qui invite et qui décide est capitale, surtout au départ. La participation effective de représentants d'OSP respectés, appuyés sur une base solide, et de représentants influents du secteur public est une condition importante de la réussite du dialogue. Les individus peuvent jouer un rôle majeur pour faire avancer les choses (ou les bloquer). Il est important de trouver les bons « champions » pour participer à un dialogue efficace. Certains dialogues réussis ont été menés par des individus spécialement choisis (les champions) mais qui n'étaient pas nécessairement perçus comme ayant à rendre compte à des mandants. Pour contribuer efficacement aux réformes, il faudra que le processus de dialogue public-privé fasse la preuve de sa légitimité; il peut donc être utile d'organiser des campagnes de sensibilisation et d'éducation du public à ce type d'activité.

**Encadré 6.1. La TVA en Tanzanie : exemples d'un DPP
qui n'a pas tenu compte des répercussions que pourrait entraîner
un nouveau régime pour les entrepreneurs pauvres**

En 1988, sous la pression de la communauté internationale du développement, et en consultation avec les représentants du secteur privé, la Tanzanie a mis en place un régime de TVA. La consultation, menée à l'échelon national, a essentiellement impliqué les grandes entreprises. Or, si le nouveau régime de TVA est acceptable pour les entreprises grandes et moyennes, il pose problème à double titre pour les MPME et les producteurs agricoles. Tout d'abord, beaucoup de petites entreprises ne sont pas inscrites à la TVA et ne peuvent donc pas se faire rembourser les taxes payées sur leurs achats. Pour alléger le poids de la TVA pour les agriculteurs, les intrants agricoles tels qu'engrais et semences en sont exonérés, mais d'autres facteurs de production tels que les transports ne le sont pas. Il en est résulté une augmentation de 10 à 20 % des coûts de production. Deuxièmement, le régime de TVA adopté par la Tanzanie est basé sur des relevés mensuels et non annuels, ce qui constitue une difficulté majeure pour les activités saisonnières (van der Poel et autres, 2005). Selon la Vice-présidence tanzanienne (2005), l'introduction du régime de TVA est l'une des principales raisons pour lesquelles les pauvres n'ont pas profité de la croissance économique. Or, la plupart des partenaires du développement, des représentants de l'État et des organisations patronales à l'échelon national n'avaient pas conscience de ce que coûterait la TVA aux entrepreneurs pauvres, ce qui témoigne d'un défaut de communication ascendante, aussi bien dans la chaîne de responsabilités privée que dans la chaîne de responsabilités publique du graphique 6.1.

Qualité et efficacité de la participation. Il n'y a pas identité entre « représentativité » et « capacité de dialogue ». Les organisations patronales générales réunissent beaucoup d'adhérents (l'adhésion est parfois obligatoire) et ont en principe une vision plus large de

l'environnement des affaires. Toutefois, elles connaissent moins bien les questions sectorielles clés et très mal les problèmes des MPME. Les organisations sectorielles et spécialisées ont une connaissance plus approfondie de leur domaine d'activité, mais peuvent par conséquent avoir une vision des choses trop étroite. Elles peuvent être efficaces dans un dialogue informel, mais l'étroitesse de leur domaine est un inconvénient dans un dialogue formel.

La qualité du DPP, y compris au niveau local, peut souffrir de l'incapacité des participants à contribuer de façon effective à l'analyse des causes fondamentales et à réunir des justifications à l'appui de leurs demandes de réforme. Dans ce cas, le DPP débouche en général sur de simples listes de symptômes. Or, il existe des approches et des outils qui facilitent l'analyse participative des problèmes et permettent aux acteurs locaux de déterminer quelles sont les possibilités; on peut les adapter aux DPP de niveau local.

Facilitation par des tiers qui fournissent des outils et un espace neutres. Les tierces parties perçues comme impartiales et capables de mettre à disposition un espace neutre et de faciliter les processus ont un rôle important à jouer dans un DPP, particulièrement lorsqu'il n'y a eu jusque là que méfiance et manque de coopération. Elles peuvent aussi dans un premier temps créer un secrétariat indépendant et accueillir le DPP. Par la suite, le dialogue devra se tenir dans une administration, afin de s'assurer que les résultats du DPP seront effectivement pris en compte dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique (Bannock, 2005). Outre qu'elles peuvent fournir un lieu de rencontre neutre, les organisations spécialisées peuvent aussi être mieux équipées pour aider à appliquer à l'analyse et à la planification des outils participatifs, notamment des outils de détermination des opportunités et des risques, et des indicateurs mesurant la qualité de l'environnement des affaires, telle qu'elle est perçue par les entrepreneurs ou candidats entrepreneurs locaux.

Coûts et avantages de la participation, et danger du versement d'indemnités. Étant donné que les mécanismes de dialogue structurés représentent une charge plus lourde, à la fois financièrement et en temps, ils tendent à pénaliser les petites entreprises et leurs organisations. Les grandes entreprises peuvent plus facilement se permettre d'investir dans ces processus, car elles ont plus de ressources et souvent plus de capacités. Le simple versement de frais de séjour et de déplacement aux participants peut nuire au DPP, car il n'assure souvent que la présence des participants et non leur engagement. Une approche plus structurelle consiste d'une part, à apporter un soutien aux OSP et d'autre part, à veiller à ce que les participants au DPP en bénéficient. Les agents publics, cependant, peuvent préférer une série de réunions formelles, simplement pour pouvoir bénéficier des frais de séjour et de déplacement, et être moins pressés de participer à des rencontres informelles. Cette attitude peut aussi s'étendre aux participants du secteur privé si eux aussi commencent à percevoir ce type d'indemnité. Un danger du système est de voir des organisations du secteur privé s'enrichir grâce à l'argent versé par les donateurs, mais perdre le contact avec leur base.

Les lignes d'action qui se dégagent

Faciliter les processus de DPP pro-pauvres

Le DPP peut apporter une contribution importante, tant à la stratégie de réduction de la pauvreté qu'à des réformes plus spécifiques visant à promouvoir le développement du secteur privé. Il doit pouvoir s'appuyer sur des structures flexibles (animateurs et

facilitateurs respectés, moyens matériels). Le DPP ne favorisera pas automatiquement les intérêts des entrepreneurs pauvres si les animateurs et les facilitateurs n'y veillent pas particulièrement. Il est capital non seulement que les entrepreneurs pauvres soient invités et représentés, mais aussi qu'ils soient équipés pour présenter leur dossier d'une façon cohérente et analytique. Ils peuvent même avoir besoin qu'on les aide à rassembler les données qui donneront de la crédibilité à leur dossier (Bannock, 2005). Une politique de DPP pro-pauvres doit donc comporter un soutien aux facilitateurs qui encouragent une participation plus efficace des MPME. Celles-ci doivent pouvoir disposer de méthodes et d'outils qui leur permettent d'avoir une vision plus large, d'établir un diagnostic de leur situation et de formuler des propositions de réforme.

Constituer et aider des organisations qui représentent les intérêts des entrepreneurs pauvres

Des organisations professionnelles fortes qui parlent véritablement au nom des MPME peuvent être extrêmement utiles pour faire entendre les préoccupations de cette catégorie d'entreprises. Ici, deux types d'action sont nécessaires : i) encourager l'auto-organisation des MPME et leur coopération avec des organisations faitières; et ii) inciter les organisations patronales générales à être plus représentatives (en s'ouvrant aux MPME) et mettre l'accent sur la sensibilisation aux problèmes des MPME. L'action vis-à-vis des associations existantes devra viser à les renforcer sur le plan organisationnel et à promouvoir des mécanismes permettant une meilleure transparence, ainsi qu'à renforcer leurs capacités en matière notamment d'analyse sectorielle et de lobbying, afin qu'elles puissent participer efficacement aux DPP locaux.

Renforcer la réactivité du secteur public au développement du secteur privé

Avant que le DPP puisse avoir un impact, il faudra sans doute changer les mentalités des fonctionnaires, en particulier au niveau des collectivités territoriales, pour qu'ils assument non plus un rôle de contrôle mais un rôle de facilitation et de service. Il importe aussi d'assurer la transparence et de mettre en place des mécanismes de règlement des litiges et des abus. Cette politique, pour être efficace, exige une gestion descendante avec un leadership fort et constant sur une longue durée, et des incitations aux agents publics locaux à changer de comportement (van der Poel et autres, 2005).

Décentralisation

À mesure que s'étend la décentralisation dans les pays en développement, les processus participatifs de programmation et de budgétisation s'institutionnalisent de plus en plus à tous les niveaux, depuis le village jusqu'en haut. Ces processus ascendants peuvent être utilisés pour promouvoir un développement pro-pauvres du secteur privé, moyennant une politique de soutien des DPP. Pour que l'élaboration des politiques et leur application se fassent de façon effective au niveau local, il faut aussi que la délégation de compétences s'accompagne de dotations suffisantes pour que les collectivités locales puissent assumer leurs responsabilités. Cela peut nécessiter des mécanismes de redistribution et de péréquation pour répondre aux besoins des collectivités défavorisées.

Institutionnalisation de mécanismes favorisant la communication ascendante

Dans beaucoup de pays en développement, la communication verticale (graphique 6.1) est essentiellement descendante et les mécanismes qui permettraient une

véritable communication ascendante sont insuffisants, voire absents. Pour remédier à cette situation, il convient notamment de créer des lignes de communication efficaces entre les différents ministères sectoriels et leurs correspondants locaux, avec une meilleure information et un renforcement des capacités au niveau local. Les fonctionnaires ou élus locaux ne sont en effet souvent pas au courant des programmes, stratégies et politiques qui concernent le développement du secteur privé.

Incidences pour les donneurs

D'une façon générale, il faut que les donneurs adoptent à l'égard du DPP une attitude plus audacieuse, c'est-à-dire qu'ils le traitent comme un investissement, certes à haut risque mais tout à fait indispensable, en acceptant une certaine marge de défaillance et un certain degré de flexibilité pour l'innovation et l'expérimentation, et en prévoyant une stratégie de retrait qui permette aux entités du secteur public et du secteur privé de reprendre le processus à leur compte (Bannock, 2005). À cela peut s'ajouter une aide pour un journalisme d'affaires compétent ou une évaluation comparative internationale du climat des affaires. Les donneurs peuvent aussi contribuer à donner du poids et à leurs travaux en s'y référant dans leurs discussions avec les décideurs, ou dans leurs publications, etc.

Ils doivent se garder d'imposer leurs propres priorités ou d'agir de telle façon qu'en fin de compte les entités du secteur public et du secteur privé répondent davantage à ces priorités qu'à celles de leurs mandants. Le soutien des donneurs doit être proportionné au temps et aux moyens dont disposent les participants au DPP. L'appropriation du processus de dialogue par ces participants est indispensable à sa réussite.

Les donneurs peuvent aider à rendre les DPP plus pro-pauvres en encourageant leurs organisateurs à prendre au sérieux la participation des MPME, en soutenant des facilitateurs indépendants qui ont le savoir et les compétences nécessaires pour préparer les représentants des MPME à un DPP, et en veillant à ce que les règles du jeu soient équitables. Un soutien peut être apporté aux MPME et aux représentants des entrepreneurs et travailleurs informels, sous la forme d'un renforcement de leurs capacités, de directives et d'outils pour l'analyse des politiques et la défense de leur dossier.

Un autre domaine important pour lequel les donneurs peuvent décider d'apporter leur soutien est l'émergence et le renforcement d'organisations du secteur privé qui représentent les intérêts des MPME et des entrepreneurs et travailleurs informels. Cependant, leur donner trop d'argent peut être nuisible et leur faire perdre le contact avec leur base. Les donneurs devront donc plutôt s'attacher à développer leurs capacités, et à user de leur influence pour faire intégrer les OSP au dialogue.

Les partenaires pour le développement peuvent mettre en place des mécanismes d'aide qui permettent d'assurer le maintien des mécanismes de dialogue public-privé sur de longues périodes, de préférence à une contribution financière versée en une seule fois. D'ailleurs, des occasions de dialogue constructif avec le secteur public peuvent se présenter soudainement; il importe donc que des mécanismes soient en place qui permettent de les saisir. Il existe déjà des fonds fiduciaires indépendants et souples qui sont mis à la disposition des processus de DPP. Ces fonds offrent une flexibilité et une réactivité que ne permettent pas les processus d'aide des donneurs (Bannock, 2005). De plus, l'expérience montre qu'il est plus efficace de doter les acteurs aux niveaux central,

sectoriel et local des capacités voulues pour instaurer des DPP ouverts en fonction des besoins et des opportunités, que de se focaliser sur un processus de DPP particulier.

Une meilleure coordination des réformes pour le développement du secteur privé, et en particulier les DPP, est nécessaire si l'on veut éviter doubles emplois, omissions ou contradictions. Le processus des stratégies de lutte contre la pauvreté, qui offre un cadre complet pour l'intervention des donneurs, est l'un des processus de réforme en cours qui visent à améliorer le développement du secteur privé, il s'accompagne d'une série d'initiatives du type DPP. Une coordination est indispensable entre différents programmes de développement du secteur privé, et les DPP peuvent y contribuer.

Notes

1. Voir Banque mondiale (2002), *Rapport sur le développement dans le monde 2003 : Le développement durable dans un monde dynamique : améliorer les institutions, la croissance et la qualité de vie*, Banque mondiale/Oxford University Press, New York.
2. Le cadre ne fait pas de distinction particulière entre dialogue informel et formel, mais l'on s'attache ici surtout au dialogue formel – et par conséquent transparent. Le dialogue informel est aussi un mécanisme important et puissant, qui peut comporter des interactions horizontales, verticales et diagonales.

Autres ouvrages

- Bannock Consulting Ltd. (2005), *Reforming the Business Enabling Environment, Mechanisms and Processes for Private-Public Sector Dialogue*.
- Herzberg, B. et A. Wright (2005), *Competitiveness Partnerships: Building and Maintaining Public-Private Dialogue to Improve the Investment Climate*. A resource drawn from 40 countries experiences. Banque mondiale, SFI. Washington DC.
- Jütting, Johannes (2003), « Institutions and Development: a Critical Review », Development Centre Technical Papers n° 210, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), « Accelerating Pro-Poor Growth through Support for Private Sector Development », Réseau du CAD sur la réduction de la pauvreté, OCDE, Paris.
- van der Poel, N., F. van Gerwen, D. Olomi (2005), *Reforming Institutions aimed at Improving the Enabling Environment for Pro-Poor Private Sector Development*, Tanzania case study.
- Tran Thanh Binh (2005), *Reforming Institutions aimed at improving the Enabling Environment for Pro-Poor Private Sector Development*, Vietnam case study, Hanoi.
- Tran Tahn Binh (2005), *National Level Initiatives in Vietnam: the CPRGS Experience*, Hanoi.
- United Republic of Tanzania, Vice President's Office (2005), *National Strategy for Growth and Reduction of Poverty: Republic of Tanzania*.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(00 2006 2 V 2 P) – n° 83826 2006

Vers une croissance pro-pauvres

LE DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR PRIVÉ

Le secteur privé étant le principal vecteur de la croissance économique et de la création d'emplois, quelles mesures doivent donc être prises pour accroître son impact sur la réduction de la pauvreté dans les pays en développement ? Comment améliorer le fonctionnement des marchés de manière à renforcer la participation des pauvres au processus de croissance ? Quelles mesures prendre dans des domaines comme la concurrence, la parité hommes-femmes et le secteur informel ? Comment les donateurs peuvent-ils promouvoir une croissance pro-pauvres en soutenant le développement du secteur privé et pourquoi doivent-ils revoir leur conception du développement du secteur privé ? Telles sont, parmi d'autres, les questions qu'abordent les orientations à l'intention des donateurs de ce rapport.

Ce dernier est le fruit des travaux réalisés par le Réseau du CAD sur la réduction de la pauvreté (POVNET). Fondé sur l'examen des mesures à prendre pour renforcer la contribution du secteur privé à une croissance pro-pauvres, il aborde plusieurs thèmes majeurs : l'élimination des obstacles à l'intégration dans l'économie formelle, la mise en œuvre d'une politique de la concurrence, la stimulation de la réactivité de l'offre, la contribution du secteur financier à une croissance pro-pauvres, l'amélioration de l'accès des femmes aux marchés et l'instauration d'un dialogue sans exclusive entre le secteur public et le secteur privé. L'objectif des recommandations formulées dans ce rapport ainsi que dans les rapports sur l'agriculture et les infrastructures est de modifier le comportement des donateurs afin de promouvoir une plus grande efficacité de l'aide à l'appui d'une croissance pro-pauvres.

Extrait de la publication *Vers une croissance pro-pauvres : Orientations à l'intention des donateurs*

www.oecd.org/cad/pauvrete