

CONSEIL

Conseil

INITIATIVE DE L'OCDE POUR UN INVESTISSEMENT AU SERVICE DU DEVELOPPEMENT

**UTILISER L'APD POUR PROMOUVOIR L'INVESTISSEMENT PRIVE AU SERVICE DU
DEVELOPPEMENT : ORIENTATIONS A L'INTENTION DES DONNEURS**

(Rapport du Comité d'aide au développement)

Déclassifié

**JT03208230
Ta76389**

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

TABLE DES MATIERES

I. Messages principaux.....	4
II. Le contexte.....	4
III. Un processus progressif et intégrateur.....	5
IV. Utilisation future des Orientations.....	5
V. Action proposée.....	6
ANNEXE UTILISER L'APD POUR PROMOUVOIR L'INVESTISSEMENT PRIVE AU SERVICE DU DEVELOPPEMENT : ORIENTATIONS A L'INTENTION DES DONNEURS	7
MESSAGES PRINCIPAUX.....	8
ORIENTATIONS A L'INTENTION DES DONNEURS.....	11
I. Introduction et contexte	11
II. Utiliser l'APD pour mobiliser l'investissement : quoi faire ?	13
a) Relever les taux d'investissement et accroître la productivité.....	13
b) Défis que doivent relever les pays en développement et les organismes d'aide au développement.....	15
c) Accroître la contribution de l'investissement à la réduction de la pauvreté	19
III. Utiliser l'APD pour mobiliser l'investissement : comment s'y prendre ?	21
a) Enjeux transversaux.....	21
b) Améliorer la gestion des projets et des programmes d'aide	23
c) Conséquences pour le fonctionnement des organismes d'aide.....	27

Encadrés

Encadré 1. Les évolutions observées sur le front de la croissance et de la réduction de la pauvreté sont contrastées selon les régions.....	11
Encadré 2. Une part non négligeable des dépenses affectées à l'aide concourt à la mobilisation de l'investissement	12
Encadré 3. Cadre d'action pour l'investissement.....	13
Encadré 4. Prise en main à l'échelon local de la coordination entre les donneurs : le cas du Viêt-Nam..	22
Encadré 5. Évaluation préalable d'impact sur la pauvreté	24
Encadré 6. Améliorer le climat de l'investissement : conclusions d'une évaluation	27

UTILISER L'APD POUR PROMOUVOIR L'INVESTISSEMENT PRIVE AU SERVICE DU DEVELOPPEMENT : ORIENTATIONS A L'INTENTION DES DONNEURS

RAPPORT DU COMITE D'AIDE AU DEVELOPPEMENT (CAD)

1. Les Orientations à l'intention des donneurs élaborées par le CAD sous le titre « Utiliser l'aide publique au développement (APD) pour promouvoir l'investissement privé au service du développement » (les *Orientations*) constituent l'un des trois éléments complémentaires de l'Initiative de l'OCDE pour un investissement au service du développement lancée après la réunion du Conseil de l'OCDE au niveau des Ministres de 2003, les autres volets étant le partage de l'expérience acquise par l'Organisation au moyen d'exams par les pairs visant à renforcer les capacités dans le domaine de la politique de l'investissement et l'élaboration d'un Cadre d'action pour l'investissement [C(2006)68].

I. Messages principaux

2. Les donneurs apportent leur soutien à une large gamme d'activités ayant un impact sur l'investissement, tant national qu'étranger. Ils y consacrent environ 20 % de leur aide. Cependant, les données dont on dispose pour évaluer les effets de ces interventions sur l'investissement et l'emploi dans les pays en développement sont peu nombreuses. Les **messages principaux que les donneurs doivent retenir** des *Orientations* sont les suivants :

- i) Les organismes d'aide au développement doivent appuyer les efforts déployés par les pays en développement pour mobiliser l'investissement et inciter ces derniers à les intensifier. Dans cette optique, ils doivent **s'attacher en priorité à contribuer à abaisser le coût de l'investissement, à en réduire les risques, à aviver la concurrence et à renforcer les capacités humaines et institutionnelles.**
- ii) **Les investissements dans les infrastructures économiques et le développement des marchés de capitaux sont les principales clés de la mobilisation de l'investissement à court terme.** Il convient en outre d'accorder la priorité aux déterminants de l'investissement intérieur, tant dans le secteur informel que dans le secteur formel, au renforcement de la capacité des entreprises locales de saisir les nouvelles possibilités d'investissement qui s'offrent à elles, et à l'intensification des relations d'affaires entre les entreprises nationales et les investisseurs étrangers.
- iii) **Réformer les conditions d'investissement est une ambition qui exige une volonté, une impulsion et une dynamique politiques pour avoir raison des positions acquises et de l'inertie.** Les organismes d'aide au développement doivent maintenir le cap et apporter leur soutien à des "acteurs de changement" tant au sein des secteurs public et privé que de la société civile. Les agents travaillant sur toute une série de sujets en rapport avec la mobilisation de l'investissement (dont la gouvernance, l'égalité homme-femme et l'environnement) doivent oeuvrer de manière coordonnée et en se référant à un cadre stratégique commun.

II. Le contexte

3. La prise de conscience du fait que, faute d'une croissance soutenue et plus forte, un grand nombre de pays en développement risquent de ne pas atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement a suscité un regain d'intérêt pour les mesures propres à stimuler la croissance, ainsi qu'une reconnaissance de l'importance des secteurs productifs pour promouvoir une croissance durable et à large assise de nature à concourir à la réduction de la pauvreté. Comme le précise le résumé de la Présidence de la réunion du Conseil de l'OCDE au niveau des Ministres de 2003, « l'investissement – national et

étranger – est essentiel au financement du développement économique » et « les apports d'APD constituent une source de financement complémentaire et nécessaire ». Le Consensus de Monterrey insiste quant à lui sur le fait que « l'APD peut être un facteur majeur d'amélioration des conditions dans lesquelles se déroulent les opérations du secteur privé et ouvrir ainsi la voie à une croissance vigoureuse ».

4. Les *Orientations* ont vocation à aider les membres du CAD à mieux utiliser leur APD pour mobiliser l'investissement privé à l'appui du développement (à exercer à travers l'APD un effet de levier sur l'investissement). Comme ceux visant d'autres domaines, les apports d'APD à effet de levier sur l'investissement doivent obéir aux principes généraux sous-tendant l'amélioration de la conception, de l'acheminement et de l'efficacité de la coopération pour le développement, y compris ceux énoncés dans la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide*. Il est en outre capital, tant du côté des donneurs que de celui des pays en développement, de renforcer la cohérence des politiques gouvernementales ayant des effets sur le volume de l'investissement ainsi que sur son impact sur le développement. Pour améliorer le climat de l'investissement, les pouvoirs publics des pays en développement ou d'autres peuvent s'inspirer du Cadre d'action pour l'investissement.

III. Un processus progressif et intégrateur

5. L'élaboration de ces *Orientations* s'est déroulée en deux phases :

- La première phase, menée conjointement par le Comité d'aide au développement et le Comité de l'investissement, a permis l'établissement d'une première série d'*Enseignements concernant le rôle de l'APD dans la mobilisation de l'investissement privé*, qui ont été présentés à la réunion du Conseil de l'OCDE au niveau des Ministres de 2005 [C(2005)61].
- Les *Orientations* actuelles, établies par le CAD, s'inspirent de ces *Enseignements* ainsi que des travaux récents du CAD sur l'instauration d'une croissance favorable aux pauvres, notamment dans les domaines essentiels de l'agriculture, du développement de l'infrastructure et du secteur privé et du renforcement des capacités.¹ Le projet d'*Orientations* a bénéficié de concours du CAD et du Comité de l'investissement. La Banque mondiale, le BIAC et le TUAC ont eux aussi fait part de leurs commentaires.

6. L'annexe présente la version des *Orientations* approuvée par le CAD à sa réunion du 15 mars 2006.

IV. Utilisation future des Orientations

7. Les *Orientations* devraient aider le personnel des organismes de développement, aussi bien au siège que sur le terrain, à appliquer une approche plus stratégique et plus concertée pour la conception et la fourniture de l'APD destinée à renforcer l'investissement. Elles serviront aussi de point de référence durant les examens par les pairs périodiques des politiques et programmes de coopération au développement des membres du CAD.

8. Des travaux sur la mise en œuvre des *Orientations* ainsi qu'un échange et une évaluation des données d'expérience accumulées par les donneurs, les pays partenaires et le secteur privé dans l'utilisation de l'APD pour mobiliser l'investissement privé sont envisagés dans le cadre du Programme de travail et budget du CAD pour 2007-2008.

1. Pour les orientations pour l'instauration d'une croissance favorable aux pauvres, voir les documents DCD/DAC(2006)12/REV3 ainsi que DCD/DAC(2006)22, pour l'agriculture DCD/DAC(2006)23, pour l'infrastructure DCD/DAC(2006)1, pour le développement du secteur privé DCD/DAC(2006)9 et concernant le renforcement des capacités, voir le document DCD/DAC/GOVNET(2005)5/REV1.

V. Action proposée

9. Le Conseil est invité à adopter le projet de conclusions suivant :

LE CONSEIL

- a) adopte le rapport C(2006)70 intitulé *Initiative de l'OCDE pour un investissement au service du développement – Utiliser l'APD pour promouvoir l'investissement privé au service du développement : Orientations à l'intention des donateurs* ;
- b) note que le rapport C(2006)70 fait partie intégrante de l'Initiative de l'OCDE pour un investissement au service du développement et complète le rapport C(2006)68 intitulé *Initiative de l'OCDE pour un investissement au service du développement : Cadre d'action pour l'investissement* ;
- c) convient de déclassifier le rapport C(2006)70 et de le transmettre aux Ministres à la réunion du Conseil des 23 et 24 mai 2006.

ANNEXE

**UTILISER L'APD POUR PROMOUVOIR L'INVESTISSEMENT PRIVE AU SERVICE DU
DEVELOPPEMENT :**

ORIENTATIONS A L'INTENTION DES DONNEURS

UTILISER L'APD POUR PROMOUVOIR L'INVESTISSEMENT PRIVE AU SERVICE DU DEVELOPPEMENT

MESSAGES PRINCIPAUX

10. Une croissance économique vigoureuse et soutenue, alimentée par l'investissement et l'activité entrepreneuriale, est une nécessité pour donner au secteur privé la possibilité de créer davantage d'emplois et faire progresser les revenus des pauvres, et ainsi générer des recettes indispensables pour que les pouvoirs publics puissent élargir l'accès aux soins de santé, à l'éducation et aux infrastructures, et contribuer ce faisant à améliorer la productivité. Pourtant, dans nombre de pays en développement, les taux d'investissement sont beaucoup trop faibles, les gains de productivité insuffisants, les incitations à l'innovation inappropriées, la rentabilité des investissements pas assez prévisible et trop peu d'emplois sûrs, stables et correctement rémunérés sont créés dans l'économie formelle.

11. Les pays en développement et les donateurs doivent donc faire encore bien davantage pour remédier aux défaillances du marché et aux obstacles structurels qui entravent l'investissement productif (tant intérieur qu'étranger), et veiller à mieux cibler leurs efforts en les inscrivant davantage dans la durée et en leur imprimant une orientation plus stratégique. Les pays en développement peuvent contribuer à l'instauration d'un climat d'investissement propice à l'essor d'un secteur privé apte à remplir sa fonction de principal moteur de la croissance économique. Pour ce faire, il leur faut rechercher la stabilité macroéconomique, améliorer le fonctionnement des organismes de réglementation des marchés et renforcer les procédures d'exécution des contrats et de règlement des litiges. Dans ces pays, il appartient également aux pouvoirs publics de renforcer la cohérence de leurs politiques dans un certain nombre de domaines, tels que les échanges, la fiscalité, la concurrence et la promotion de l'investissement, où elles ont des répercussions sur le volume de l'investissement, ainsi que sur son impact sur le développement.

12. L'examen des pratiques passées des organismes d'aide au développement montre que :

- i) Les donateurs apportent leur soutien à une large gamme d'activités ayant un impact sur l'investissement, que celles-ci se situent sur un plan macroéconomique, qu'elles visent à instaurer des conditions d'ensemble favorables ou qu'elles soient menées au niveau des entreprises. Ils y consacrent environ 20 % de leur aide. Cependant, les données dont on dispose pour évaluer les effets de ces interventions sur la mobilisation de l'investissement sont peu nombreuses.
- ii) On n'a pas suffisamment prêté attention au renforcement des capacités au niveau des entreprises et du côté de l'offre, ni à la nécessité d'encourager les réformes institutionnelles et les réorientations de l'action gouvernementale consubstantielles de l'effort destiné à promouvoir le développement du secteur privé.
- iii) Les donateurs ont trop privilégié le soutien à certaines catégories d'entreprises (notamment aux entreprises d'une certaine taille, exerçant certaines activités ou appartenant à certains secteurs). L'expérience prouve que ce choix peut entraîner des distorsions sur le marché et se révéler discutable sur la durée.

13. Pour aider les pays en développement à dynamiser l'investissement productif et à améliorer l'efficacité de leur action à l'appui de cet objectif, les organismes d'aide au développement doivent :

- i) Adopter une démarche plus stratégique et harmoniser leurs interventions en mettant plus systématiquement à profit les enseignements de l'expérience pour en définir l'orientation.
- ii) Concentrer leur effort sur l'abaissement du coût de l'investissement, la réduction des risques, l'intensification de la concurrence et le renforcement des capacités humaines et institutionnelles dans les pays en développement.
- iii) Accorder davantage d'attention aux investissements dans les infrastructures économiques et au développement des marchés de capitaux, des secteurs clés pour mobiliser l'investissement à court terme.
- iv) Accorder une attention accrue aux déterminants de l'investissement intérieur, tant dans le secteur informel que dans le secteur formel, et au renforcement de la capacité des entreprises locales de saisir les nouvelles possibilités d'investissement qui s'offrent à elles et de nouer des relations d'affaires avec des investisseurs étrangers.
- v) Accroître la contribution de l'investissement à la croissance favorable aux pauvres (c'est-à-dire renforcer l'incidence de la croissance sur la réduction de la pauvreté) en améliorant le fonctionnement des marchés, notamment du marché du travail et du marché foncier, au bénéfice des pauvres, en agissant sur les facteurs qui dissuadent les femmes d'entreprendre, en éliminant les barrières à l'intégration dans l'économie formelle, en favorisant les activités écologiquement viables, en facilitant l'accès au savoir et aux technologies et en exploitant le potentiel économique des zones rurales.
- vi) Encourager l'esprit d'entreprise et l'innovation par un soutien à l'éducation et à la formation professionnelle, aux activités de recherche et développement et aux transferts de technologies.
- vii) Inciter les entreprises à adopter des pratiques responsables dans des domaines tels que les relations du travail, l'environnement et la lutte contre la corruption.
- viii) Tirer parti des analyses consacrées aux obstacles propres à chaque pays et à chaque secteur qui freinent aux niveaux national et local le développement du secteur privé et encourager la diffusion des résultats et leur soumission à un débat public. Contribuer à la mise en place des capacités dont disposent les pays en développement pour procéder à ces évaluations.
- ix) Rechercher sur place des partenaires fiables, représentatifs et responsables, capables de conduire des programmes de réforme et de contribuer à amorcer des évolutions.
- x) Appliquer des stratégies respectueuses des mécanismes du marché dans le domaine du soutien aux entreprises. Le déploiement d'une assistance ciblée devrait permettre d'éviter les distorsions et de veiller à ce que les entreprises qui reçoivent des aides directes soient sélectionnées pour leur capacité escomptée d'innover, de créer des emplois et de fournir des services aux conditions du marché local.
- xi) Promouvoir l'instauration d'un dialogue structuré dont nul ne soit exclu entre les secteurs public et privé, aussi bien au niveau local que national, de façon à amener les responsables de micro-entreprises et de petites entreprises et les chefs d'entreprise et les travailleurs relevant du secteur informel à prendre part aux processus de consultation et de prise des décisions. Ce dialogue contribuera à susciter une dynamique en faveur des réformes qui ne pourra qu'améliorer le climat des investissements.

- xii) Evaluer l'impact cumulé de leurs interventions sur la mobilisation de l'investissement et faire connaître des exemples de pratiques qui se sont révélées concluantes et de méthodes qui se sont soldées par des échecs.

14. La réforme des conditions d'investissement exige une volonté, une impulsion et une dynamique politiques pour avoir raison des positions acquises et de l'inertie. Les organismes d'aide au développement doivent maintenir le cap et apporter leur soutien à des « acteurs de changements » tant au sein des secteurs public et privé que de la société civile.

15. Il convient en outre que les organismes d'aide au développement revoient leurs propres modes de fonctionnement. Ils doivent pour cela avoir la possibilité de recourir, que ce soit à titre individuel ou collectivement, à une palette d'instruments d'aide adaptés. Il faudrait qu'ils veillent à ce que leurs systèmes internes ne désavantagent pas les personnes exécutant des missions de longue haleine les exposant à des risques et s'efforcent de coordonner au mieux les activités des agents travaillant dans les divers domaines ayant un impact sur la mobilisation de l'investissement. Les organismes d'aide au développement peuvent s'efforcer de se procurer davantage de biens et de services à des conditions de pleine concurrence dans des pays en développement dans le but de stimuler le développement du secteur privé à l'échelon local. Enfin, il leur est possible d'encourager leurs partenaires du secteur public des pays en développement à nouer des relations plus étroites avec le secteur privé, notamment dans le cadre de partenariats public-privé.

UTILISER L'APD POUR PROMOUVOIR L'INVESTISSEMENT PRIVE AU SERVICE DU DEVELOPPEMENT :

ORIENTATIONS A L'INTENTION DES DONNEURS

I. Introduction et contexte

16. Pour trop de pays en développement, les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) sont hors d'atteinte à l'horizon 2015, ce qui signifie qu'ils doivent trouver des moyens de faire reculer la pauvreté qui soient plus efficaces et s'inscrivent davantage dans la durée. Si les progrès se poursuivent au rythme actuel (voir encadré 1), certains pays d'Afrique subsaharienne n'atteindront pas les OMD avant plus d'un siècle. Le secteur privé a une contribution essentielle à apporter au combat contre la pauvreté, et la mobilisation de l'investissement privé, tant intérieur qu'étranger, est indispensable pour promouvoir l'instauration d'une croissance soutenue à large assise de nature à concourir à la réduction de la pauvreté. Dans l'économie mondialisée qui prévaut aujourd'hui, l'investissement privé peut provenir de sources nationales aussi bien qu'internationales et prendre des formes diverses, allant des actifs physiques au capital intellectuel.

Encadré 1. Les évolutions observées sur le front de la croissance et de la réduction de la pauvreté sont contrastées selon les régions

La croissance économique a commencé à prendre racine dans les pays en développement depuis le milieu des années 90 bien qu'à un rythme et avec un impact sur la réduction de la pauvreté inégaux selon les régions. Aiguillonnée par la performance de la Chine, c'est en Asie que la croissance a été la plus rapide au cours des années 90, avec un taux de plus de 6 %, de sorte que la proportion de la population vivant avec moins de 1 USD par jour a été ramenée de 30 % à 15 %. Dans les pays d'Afrique subsaharienne en revanche, la croissance a été négative en moyenne et le pourcentage de la population vivant dans l'extrême pauvreté est passée de 47 % à 49 %. La part de la population touchée par l'extrême pauvreté est restée stationnaire, à 11 %, en Amérique latine où la croissance a été lente.

Source : Operationalizing Pro-Poor Growth Research Program 2005, *Pro-Poor Growth in the 1990s*, Banque mondiale, Washington D.C.

17. L'accès à des emplois salariés sûrs, stables et correctement rémunérés et à des emplois indépendants productifs est un facteur important pour permettre à des milliards de pauvres, hommes et femmes, qui se battent pour survivre dans les pays en développement de sortir de la pauvreté. Sachant que le secteur privé est la première source d'emplois, une croissance économique vigoureuse et soutenue, alimentée par l'investissement et l'activité entrepreneuriale, est une nécessité pour assurer la création d'emplois, agricoles ou non, et faire progresser les revenus des pauvres, et ainsi générer des recettes indispensables pour permettre aux pouvoirs publics d'élargir l'accès aux soins de santé, à l'éducation et aux infrastructures, et contribuer ce faisant à l'amélioration de la productivité et à l'instauration d'une croissance incluant les pauvres et bénéfique pour eux. Les organismes d'aide au développement sont donc de plus en plus demandeurs d'orientations sur la marche à suivre pour faire en sorte que l'aide publique au développement (APD) étaye plus efficacement les efforts déployés par les pays en développement pour remédier aux défaillances du marché et surmonter les obstacles structurels freinant l'investissement privé, et pour que les instruments d'aide soient mieux utilisés à l'appui des secteurs productifs.

18. Il a été constaté, dans le cadre d'une première série d'observations sur le rôle de l'APD dans la mobilisation de l'investissement privé, que les organismes d'aide au développement bilatéraux et multilatéraux apportent leur soutien à une large palette d'activités ayant un impact sur l'investissement, que celles-ci se situent sur un plan macro-économique, qu'elles visent à instaurer des conditions d'ensemble favorables ou qu'elles soient menées au niveau des entreprises elles-mêmes. Ils y consacrent même une part non négligeable de leur aide, environ 20 % (voir encadré 2). Cependant, les données dont

on dispose pour évaluer les effets de ces interventions sur la mobilisation de l'investissement sont peu nombreuses. Pour améliorer l'efficacité de leurs actions, il faudrait que les organismes d'aide au développement s'efforcent de mieux les coordonner et de leur imprimer une orientation plus stratégique en mettant à profit de façon plus systématique les enseignements de l'expérience et en cherchant à comprendre pourquoi certaines stratégies sont couronnées de succès tandis que d'autres ne produisent pas les résultats escomptés.²

Encadré 2. Une part non négligeable des dépenses affectées à l'aide concourt à la mobilisation de l'investissement

Le Rapport sur le développement dans le monde 2005 conclut que l'assistance fournie par les principaux organismes d'aide au développement bilatéraux et multilatéraux aux fins d'améliorer le climat de l'investissement s'est chiffrée à 21 milliards USD par an en moyenne entre 1998 et 2002, soit environ 26 % du montant total de l'aide au développement. La majeure partie de cette aide a bénéficié au développement des infrastructures.

On peut également utiliser la méthodologie de la Banque mondiale pour déterminer la part de l'APD bilatérale émanant des 22 pays membres du CAD qui est allée à la mobilisation de l'investissement dans les pays en développement. Les pays membres du CAD ont dépensé de 8 à 10 milliards USD environ chaque année entre 2001 et 2003, soit de 15 % à 20 % de leur APD bilatérale, en faveur de la mobilisation de l'investissement. Le développement des infrastructures s'ajoute une fois encore la part du lion.

Source : Banque mondiale (2004), *Rapport sur le développement dans le monde 2005. Un meilleur climat de l'investissement pour tous*, The World Bank/Oxford University Press, Washington D.C./New York et OCDE.

19. Le présent rapport trace des orientations à l'intention des membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE sur les moyens à mettre en œuvre pour mieux utiliser l'APD au service de la mobilisation de l'investissement privé à l'appui du développement (exercer à travers l'APD un effet de levier sur l'investissement). Il met l'accent sur la manière dont les organismes d'aide au développement peuvent contribuer à l'instauration de conditions favorisant un relèvement du niveau de l'investissement privé et sur les mécanismes par lesquels l'investissement peut concourir encore davantage à la réalisation des grands objectifs de la société, dont la réduction de la pauvreté. Sa vocation première est d'aider les agents des organismes d'aide au développement, qu'ils travaillent dans les services centraux ou sur le terrain, à envisager dans une optique plus stratégique et mieux coordonnée la conception et l'acheminement de l'APD à effet de levier sur l'investissement.

20. Les orientations présentées ici doivent être rattachées au programme d'action à l'appui du développement dans son ensemble et en découlent. L'APD distribuée dans un large éventail de domaines, tels que la consolidation de la paix et de la sécurité, l'amélioration de la santé et de l'éducation et la lutte contre les conséquences de l'épidémie de VIH/sida, joue globalement un rôle dans la promotion du développement, y compris dans la mobilisation de l'investissement. Les apports d'APD à effet de levier sur l'investissement doivent obéir aux principes généraux sous-tendant l'amélioration de la conception, de l'acheminement et de l'efficacité de la coopération pour le développement, dont la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide*³ qui insiste sur la responsabilité mutuelle des pays donateurs et des pays partenaires en développement au regard des résultats obtenus sur le front du développement. Il est également capital de renforcer la cohérence des politiques gouvernementales ayant des répercussions sur le développement. Dans les pays donateurs, les politiques menées en matière d'échanges, d'investissement étranger et de migrations peuvent avoir un impact notable, positif ou négatif, sur la mobilisation de l'investissement dans les pays en développement. De leur côté, les politiques suivies par ces derniers dans des domaines aussi divers que les échanges, la fiscalité, la concurrence et la promotion de l'investissement influent sur le climat de l'investissement et, partant, sur le volume de l'investissement et sur son impact sur le développement. S'ils veulent améliorer le climat de l'investissement, les pouvoirs publics des pays en

2. Voir OCDE (2005), *Les Dossiers du CAD*, Volume 6, No. 2, OECD, Paris.

3. Disponible sur Internet à l'adresse <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>

développement, et des autres pays aussi, peuvent s'inspirer du Cadre d'action pour l'investissement (encadré 3), qui constitue un complément aux présentes orientations destinées à guider les donneurs dans leurs efforts pour utiliser l'APD au service de la mobilisation de l'investissement privé à l'appui du développement.

Encadré 3. Cadre d'action pour l'investissement

Le *Cadre d'action pour l'investissement* a vocation à aider les pouvoirs publics à instaurer des conditions de nature à attirer les investisseurs nationaux et étrangers en prenant en considération les intérêts plus généraux des communautés au sein desquelles ceux-ci exercent leur activité. Destiné aux pays désireux de créer un climat sain pour les investisseurs, il préconise l'adoption de processus éclairés de formulation et de mise en œuvre des politiques par tous les organismes gouvernementaux. Fondé sur des pratiques exemplaires tirées de l'expérience de pays membres et non membres de l'OCDE, il énonce un ensemble de considérations pratiques intéressant l'action gouvernementale dans une dizaine de domaines interdépendants qui, au delà de la stabilité des conditions macro-économiques, contribuent à l'avènement d'un environnement propice à l'investissement. Ces considérations peuvent être utiles aux gouvernements pour la conduite d'autoévaluations et la mise en œuvre de réformes, mais aussi pour leurs activités de coopération régionale, les examens par les pairs et les discussions multilatérales.

Le Cadre comporte une liste de questions se rapportant à chacun des dix domaines susmentionnés, à savoir : i) la politique de l'investissement, ii) la promotion et la facilitation d'investissement, iii) la politique commerciale, iv) la politique de la concurrence, v) la politique fiscale, vi) le gouvernement d'entreprise, vii) les politiques en faveur d'un comportement responsable des entreprises, viii) le développement des ressources humaines, ix) les infrastructures et les services financiers, et x) la gouvernance publique. Il fournit en outre des éléments d'explication instructifs sur ces divers aspects.

II. Utiliser l'APD pour mobiliser l'investissement : quoi faire ?

a) Relever les taux d'investissement et accroître la productivité

21. Dans les pays où la croissance est vigoureuse, l'investissement total, intérieur et étranger, dépasse souvent 25 % du produit intérieur brut (PIB). Dans les pays d'Afrique subsaharienne en revanche, la formation brute de capital fixe oscille autour de 18 % du PIB depuis une vingtaine d'années. Depuis la crise financière de 1997, les taux d'investissement dans les pays en développement d'Asie (à l'exclusion de la Chine et de l'Inde) sont demeurés aux alentours de 21 %⁴. L'un des facteurs qui expliquent les faibles taux de croissance enregistrés dans les pays en développement, notamment les plus pauvres d'entre eux, est la médiocrité des infrastructures matérielles qui sont insuffisamment développées, inadaptées et mal entretenues. Améliorer les conditions d'investissement est un moyen d'encourager les investisseurs à s'engager plus volontiers dans ce secteur. C'est une politique qui permettra dans un deuxième temps d'élargir l'accès aux services d'infrastructure et d'attirer d'autres types d'investissement. Des travaux de recherche menés récemment accréditent l'hypothèse selon laquelle il convient d'accorder une attention accrue à l'utilisation de l'APD au service du développement des infrastructures ; des études ont mis en évidence sur une période de quatre ans une relation de causalité marquée entre l'« aide à impact immédiat » (soutien budgétaire et soutien à la balance des paiements, aide à l'infrastructure et soutien aux secteurs productifs) et la croissance économique⁵. Il est également important, pour promouvoir la croissance dans les pays en développement, de pouvoir s'appuyer sur un secteur financier diversifié et ouvert à la concurrence, auxiliaire du maintien de la stabilité économique, de la sécurité des transactions financières et de la mobilisation de l'épargne intérieure et extérieure, et vecteur d'une affectation efficace du capital au profit d'investissements productifs.

4 Source : Les Indicateurs du développement dans le monde de la Banque mondiale.

5 Clemens, M., S. Radelet et R. Bhavnani (2004), *Counting chickens when they hatch: The short-term effect of aid on growth*, Center for Global Development Working Paper 44.

22. Le Rapport sur le développement dans le monde 2005 de la Banque mondiale⁶ souligne également que ce n'est pas seulement la quantité d'investissement qui compte pour stimuler la croissance et ce, en raison de l'impact marginal décroissant des investissements supplémentaires dans des actifs physiques. Ce qui importe le plus, ce sont les gains de productivité qui résultent des innovations de produits et de procédés réalisées grâce aux investissements, ainsi que la mesure dans laquelle les emplois et les capitaux se déplacent des industries en déclin vers des activités économiques d'avenir en pleine expansion, car là se situe la clé d'un accroissement futur de l'investissement. Il faut donc offrir aux entreprises et aux entrepreneurs des perspectives et des incitations les invitant à se développer, à s'adapter et à se doter de moyens d'être plus performants.

23. Pour aider les pays en développement à améliorer les conditions offertes aux investisseurs, les organismes d'aide au développement doivent soutenir les actions qui concourent à la réalisation des quatre objectifs intermédiaires et complémentaires suivants :

- i) Abaisser le coût de l'investissement. Cet objectif fait référence aux coûts de production et de commercialisation (notamment aux coûts de mise en conformité avec le cadre administratif, juridique et réglementaire dans lequel le secteur privé exerce son activité, y compris aux coûts supplémentaires imposés par la médiocrité des infrastructures, la criminalité, la corruption et les lourdeurs administratives). Parce qu'ils grèvent les bénéfices, les coûts sont dissuasifs pour les investisseurs et constituent en outre un facteur qui entrave l'intégration des entreprises dans l'économie formelle, ce qui représente une perte sèche pour l'économie.
- ii) Réduire les risques. Cette ambition exige des réformes d'ordre stratégique et institutionnel pour améliorer la stabilité des conditions d'investissement et la prévisibilité, réelle et perçue, de la rentabilité des investissements, et plus particulièrement pour assurer une application plus prévisible des réglementations imposées par les administrations nationale et locales et un respect plus strict de l'état de droit. Le bon fonctionnement des marchés de capitaux est primordial pour la gestion des risques liés à la création d'entreprise et à l'expansion de la production, notamment pour les nombreuses petites entreprises qui ne peuvent compter que sur les disponibilités qu'elles génèrent elles-mêmes, ou sur les apports de parents et d'amis de l'entrepreneur.
- iii) Intensifier la concurrence. L'instauration d'un environnement plus concurrentiel pour l'investissement est source de gains d'efficacité, encourage l'innovation et est un facteur clé d'accroissement de la productivité à court terme. Elle requiert souvent une suppression progressive des mesures ou des textes législatifs ayant vocation à protéger les marchés ou autorisant des acteurs des secteurs public ou privé à adopter des comportements anti-concurrentiels. La mise en place d'un droit et d'une politique de la concurrence peut aider à endiguer les pratiques anti-concurrentielles et favoriser l'émergence d'une culture de la concurrence.
- iv) Renforcer les capacités. La réforme des conditions d'investissement est un processus politique qui repose sur la présence d'institutions efficaces et sur la capacité du secteur privé de repérer les principaux obstacles à l'investissement et d'exercer des pressions pour accélérer la concrétisation du changement. Il est donc indispensable de soutenir les initiatives propres à renforcer la capacité des acteurs des secteurs public et privé de prendre part à ce processus politique et de mettre en oeuvre des réformes. Le renforcement des capacités peut aussi être un moyen d'améliorer l'aptitude du secteur privé à affronter les contraintes et les évolutions

6 Banque mondiale (2004), *Rapport sur le développement dans le monde 2005 – Un meilleur climat de l'investissement pour tous*, Banque mondiale/Oxford University Press, Washington D.C./New York.

que lui impose le contexte général, ainsi que sa capacité d'innover grâce à l'acquisition de nouvelles technologies et de nouvelles compétences en matière de gestion d'entreprise.

24. Pour mobiliser plus efficacement l'investissement et en améliorer la rentabilité compte tenu des risques, les pays en développement et les donneurs doivent faire beaucoup plus, beaucoup mieux et pendant beaucoup plus longtemps, pour éliminer les obstacles qui freinent l'investissement et l'amélioration de la productivité. Il convient d'accorder davantage d'attention aux investisseurs nationaux, qu'ils appartiennent au secteur formel ou au secteur informel, car ils sont à l'origine de la majeure partie des investissements réalisés dans les pays en développement.⁷ La priorité doit aller au renforcement de la capacité des entreprises locales de saisir les nouvelles possibilités d'investissement qui s'offrent à elles, notamment celles résultant de l'intensification des relations internationales en matière d'investissement et d'échanges, de nouer des relations d'affaires avec les investisseurs étrangers et de tisser des liens avec les secteurs en amont et en aval. Les programmes d'APD axés sur la mobilisation de l'investissement, qu'ils reposent sur des démarches nouvelles ou utilisées de longue date, devraient être abandonnés s'ils ne débouchent pas, moyennant un coût raisonnable, sur une augmentation notable et durable de l'investissement et de l'emploi dans les pays en développement. De leur côté, ces derniers peuvent s'attacher à élargir l'accès aux soins de santé, à l'éducation et aux services d'infrastructure, à faire davantage respecter l'état de droit et à rehausser la cohérence de leurs politiques ayant un impact sur l'investissement.

b) *Défis que doivent relever les pays en développement et les organismes d'aide au développement*

25. On commence à en savoir assez long sur ce qui doit être fait pour mobiliser l'investissement privé. Pour pouvoir prospérer, le secteur privé a besoin que les conditions d'investissement soient stables et prévisibles, situation qui ne peut exister que si d'autres conditions sont réunies : stabilité macro-économique, transparence et responsabilité dans la gestion des affaires publiques, strict respect de l'état de droit, bon fonctionnement des marchés et des institutions, présence d'une main-d'œuvre qualifiée et productive, affirmation d'une forte détermination à lutter contre la corruption active et passive, existence d'infrastructures accessibles à un coût abordable, protection des droits de propriété intellectuelle et stabilité politique et sociale. Le contexte est toutefois différent selon les pays, notamment pour ce qui est de la taille de l'économie et du degré de maturité des marchés ainsi que des conditions de gouvernance, de même que les besoins des différentes catégories d'investisseurs, et surtout les risques auxquels ces derniers sont exposés. Les programmes de réforme visant à améliorer le climat de l'investissement doivent prendre appui sur une analyse de la situation du pays et des contraintes spécifiques à chaque secteur qui entravent le développement du secteur privé, ainsi que sur une évaluation de l'avantage comparatif dont bénéficie ce pays.

26. La plupart des mesures à prendre pour mobiliser l'investissement sont du ressort des pouvoirs publics des pays en développement et des acteurs du secteur privé. Néanmoins, l'APD peut contribuer à accélérer le processus et à encourager, du côté de l'offre, une meilleure réactivité de la part des entreprises des pays en développement. Utiliser l'APD pour mobiliser l'investissement est toutefois une ambition porteuse de défis tant pour les pays en développement que pour les organismes d'aide.

Les investisseurs privés constituent une population hétérogène

27. Il importe de prendre conscience de la diversité de la population des investisseurs privés – nationaux ou étrangers, grands ou petits, relevant de l'économie formelle ou informelle – lorsqu'on

⁷ Ces dernières années, l'investissement intérieur a représenté environ 85 % de la formation de capital brute totale dans les pays d'Afrique sub-saharienne et environ 90 % en Chine. Source : Les indicateurs du développement dans le monde de la Banque mondiale.

cherche à repérer les obstacles à l'investissement. On peut penser que les domaines d'action prioritaires seront différents selon les groupes et appelleront des réponses également différentes :

- i) Dans les pays en développement, le secteur privé se compose souvent d'un très grand nombre de petites et moyennes entreprises (PME) et d'un petit nombre de grandes entreprises solidement établies. Pour tenter de rétablir un équilibre entre ces deux populations, on peut promouvoir l'expansion des PME en concentrant l'attention sur leurs besoins spécifiques, notamment en leur facilitant l'accès aux services financiers et en les aidant à prendre part au processus d'élaboration du cadre stratégique dans lequel doit s'inscrire le développement national. Les PME ont également besoin d'entrer en contact avec des associations et des entreprises qui peuvent les aider à accroître leur compétitivité et à améliorer leur capacité de nouer des relations avec de plus grandes entreprises, nationales ou internationales. Les coûts fixes sont plus lourds pour les PME ; c'est pourquoi il convient d'adopter des barèmes (par exemple pour les impôts, les frais d'immatriculation) ou des obligations réglementaires en fonction de la taille des entreprises, plutôt que de prévoir des exemptions qui risquent de fausser la concurrence ou de dissuader les entreprises de grandir. Les PME représentent une part disproportionnée de la population des entreprises dirigées par des femmes. Pour encourager l'entrepreneuriat au féminin, il faudra peut-être engager des initiatives ciblées propres à faire tomber les préjugés sexistes qui empêchent les entreprises dirigées par des femmes de contribuer pleinement à la croissance et à la réduction de la pauvreté, mais sans perdre de vue que les interventions directes ne doivent pas entraîner de distorsions sur les marchés. Il convient toutefois d'éviter de se concentrer sur les PME en excluant pratiquement les micro-entreprises/les entreprises du secteur informel et les grandes entreprises. Il faut également prendre des mesures pour lever les obstacles qui empêchent les micro-entreprises et les entreprises du secteur informel de rallier les rangs des PME, ainsi que pour aider ces dernières à se développer jusqu'à devenir de grandes entreprises.
- ii) L'économie informelle représente un large pan de l'économie de nombreux pays en développement. Elle assure emplois et revenus à de nombreux ménages pauvres, y compris à des personnes qui ont perdu leur emploi ou ne trouvent pas de travail dans le secteur formel, et les femmes et les personnes appartenant à des groupes désavantagés y sont surreprésentées. Reste que l'activité informelle n'est pas porteuse d'une croissance durable, efficace pour combattre la pauvreté, dans la mesure où elle induit des distorsions sur les marchés, prive des individus d'une protection élémentaire et ampute les recettes que l'État peut affecter aux dépenses publiques, notamment aux dépenses sociales. L'économie informelle accapare une masse considérable d'actifs⁸ qui pourraient être utilisés pour stimuler la croissance économique et dont le potentiel productif n'est pas pleinement exploité. L'intégration dans l'économie formelle peut procurer aux entreprises des avantages qu'elles ne mesurent pas, y compris un accès plus facile aux ressources, notamment financières, qui leur permettront de se développer, ainsi que des moyens de mieux affronter les facteurs de risque et de vulnérabilité. L'activité informelle n'est pas seulement le résultat de la médiocrité des conditions d'investissement, et lui faire perdre du terrain est un moyen de faire d'une économie une destination plus attrayante pour les investisseurs. Il n'y a pas de rupture entre le secteur formel et le secteur informel de l'économie ; rares sont les entreprises qui suivent toutes les règles auxquelles elles sont censées se conformer et rares aussi sont celles qui n'en appliquent aucune. Pour encourager une évolution progressive vers une économie où le secteur formel occupera une place plus grande, les entraves à éliminer sont les contraintes administratives et réglementaires, les frais et les obligations financières imposés aux entreprises, la corruption

8 A titre d'exemple, selon une étude conduite en 2004 par l'Institute for Liberty and Development, en Tanzanie, les actifs de l'économie « hors la loi » se monteraient à 29 milliards USD.

dans les administrations, les attitudes socioculturelles et l'absence de services essentiels aux entreprises. Ouvrir à des associations d'entreprises et de travailleurs du secteur informel l'accès à des services d'aide aux entreprises peut être une première étape sur la voie d'une intégration du secteur informel dans l'économie formelle. Les organismes d'aide au développement doivent veiller à ce que les efforts qu'ils déploient pour améliorer les conditions de vie des personnes dépendantes de l'économie informelle ne freinent pas le processus d'intégration dans l'économie formelle.

- iii) L'investissement direct étranger (IDE) doit être encouragé, non seulement parce qu'il draine un afflux de capitaux, mais aussi parce qu'il peut favoriser des transferts de technologies, une accélération de la formation de capital humain et de l'intégration dans le système commercial international, ainsi qu'une ouverture accrue à la concurrence. En situation optimale, les projets d'IDE devraient ouvrir aux entreprises locales compétitives la possibilité de nouer des relations avec les secteurs en amont et en aval. On dénombre quatre facteurs déterminants aux yeux des investisseurs : i) la taille du marché et ses perspectives de croissance ; ii) les ressources humaines et naturelles disponibles ; iii) l'infrastructure matérielle, financière et technologique ; et iv) l'ouverture aux échanges internationaux et l'accès aux marchés mondiaux. L'APD à effet de levier sur l'investissement permet d'agir sur certains de ces paramètres. Dans les pays les moins avancés, qui n'attirent pas encore un gros volume d'IDE, il faut veiller avec une attention particulière à améliorer le fonctionnement des marchés de capitaux, à développer les infrastructures, à rehausser le niveau de qualification de la main-d'œuvre et à favoriser l'établissement de liens plus étroits avec les entreprises locales. Les investisseurs étrangers éprouvent parfois des difficultés à évaluer les risques auxquels ils s'exposent en faisant des affaires dans des pays en développement. Le fait de pouvoir disposer plus facilement d'informations exactes sur les conditions qui règnent sur les marchés et de bénéficier de l'expérience d'autres investisseurs étrangers devrait leur faciliter la tâche. Par ailleurs, les ressortissants nationaux installés à l'étranger ont parfois une vue plus exacte de la situation dans leur pays d'origine et peuvent être encouragés à y investir.

La libéralisation des échanges exige des mesures d'accompagnement

28. Les échanges et l'investissement sont deux facettes étroitement liées et complémentaires des activités industrielles et commerciales dans le monde moderne. Pour les investisseurs qui envisagent de s'implanter à l'étranger, la possibilité d'importer et d'exporter facilement est un critère important. A long terme, l'ouverture est un gage d'accélération de la croissance, d'intensification de la concurrence et d'amélioration de l'efficacité des marchés nationaux et internationaux. Reste que sur le court terme, la libéralisation des échanges peut entraîner aussi bien une amélioration (s'ils sont employés dans des secteurs exportateurs ou s'ils consomment des produits auparavant protégés) qu'une détérioration des conditions de vie (s'ils sont employés dans des secteurs protégés ou consomment des biens destinés à l'exportation) des pauvres. Il convient généralement d'adopter pour un temps des mesures compensatoires d'accompagnement afin d'aider les pauvres à s'adapter aux changements structurels et à saisir les opportunités créées par la libéralisation des échanges. Afin d'aider les entreprises des pays en développement à prendre pied sur les marchés mondiaux, ce qui suppose qu'elles soient capables de se conformer à des normes élevées, les pouvoirs publics de ces pays et les organismes d'aide peuvent promouvoir l'adoption de pratiques responsables dans des domaines tels que les relations du travail, l'environnement et la lutte contre la corruption. Les *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales* sont une référence utile car ils énoncent un ensemble de recommandations que les entreprises multinationales sont invitées à suivre pour avoir une conduite responsable et apporter une contribution positive au progrès économique, social et environnemental.

Disposer de ressources naturelles n'est pas forcément un bien

29. La présence de ressources naturelles abondantes est certes un tremplin pour la croissance dans un grand nombre de pays en développement, et l'investissement peut favoriser l'essor des exportations de produits primaires de ces pays. Pour certains d'entre eux, les richesses naturelles se révèlent toutefois être une véritable malédiction et leur économie se développe à un rythme plus lent que celle de pays moins bien dotés en ressources naturelles. Parce que la demande de produits de base est sans doute appelée à rester forte pendant encore quelque temps, on peut s'attendre à de nouveaux investissements destinés à financer l'expansion des industries extractives. Mettre en place des chaînes de valeur s'étendant de l'exploitation des ressources naturelles jusqu'aux activités de transformation en faisant appel à des fournisseurs locaux de biens et de services est une solution qui, comme des mesures de lutte contre la corruption et d'amélioration de la gestion des finances publiques, permet d'obtenir des niveaux de rentabilité plus élevés, de créer des emplois supplémentaires et d'assurer une croissance plus soutenue et à plus large assise. Il importe que le surcroît de recettes que les États perçoivent sous forme de redevances et d'impôts n'entame pas leur détermination à conduire des réformes et que les pays en développement soient conscients des dégradations de l'environnement que risque d'entraîner une exploitation intensive des ressources naturelles.

Les partenariats public-privé devraient en principe faciliter la mobilisation de l'investissement privé

30. La raison d'être des partenariats public-privé (PPP) est l'optimisation des interactions entre les secteurs public et privé de manière à assurer la fourniture, par des moyens plus efficaces, de services publics, tels que l'eau, l'électricité ou les télécommunications, à un plus grand nombre d'individus, et à améliorer la qualité des services rendus et les conditions d'accès à ces services. Ils peuvent revêtir des formes très diverses allant d'accords prévoyant la fourniture par une entreprise privée d'un service public pendant une période donnée à des contrats « conception-construction-exploitation-transfert ». Outre qu'elle permet de dégager des fonds supplémentaires et de favoriser l'obtention de gains d'efficacité, la participation à des PPP peut inciter les pouvoirs publics à recenser et hiérarchiser leurs besoins en infrastructures. Dans bien des cas, la définition des conditions-cadre devant régir les PPP s'est toutefois révélée être une tâche complexe, en particulier sur les marchés de petite taille et dans certains secteurs comme celui de l'eau. Les pouvoirs publics reprochent aux investisseurs de ne pas respecter leurs obligations contractuelles, notamment pour ce qui est de la couverture des services, tandis que, de leur côté, les investisseurs déplorent que l'environnement dans lequel ils opèrent ne soit pas propice à une prestation respectueuse des principes de saine gestion. Parmi les autres questions importantes qui se sont posées, on peut citer la tarification des services essentiels fournis, les dispositifs destinés à favoriser l'accès des pauvres aux services, le financement des frais d'entretien et d'exploitation et l'atténuation des risques non commerciaux. C'est par un dialogue structuré entre les acteurs des secteurs public et privé que l'on peut espérer dégager des buts communs et faciliter une meilleure compréhension des objectifs de chacun des partenaires. Les partenariats public-privé ont jusqu'ici donné des résultats mélangés et il reste encore à tirer et à mettre en pratique les enseignements de l'expérience acquise. Afin d'éviter les écueils passés, le plus grand soin doit être apporté à la négociation des contrats.

Il faut nourrir des espoirs raisonnables

31. Les pays en développement présentent une extraordinaire diversité : on retrouve dans cette catégorie aussi bien de petits états insulaires et des nations enclavées dans des régions montagneuses que certains des pays les plus vastes et les plus peuplés de la planète. Leur capacité de mobiliser l'investissement privé est également très variable. Nous en savons désormais plus sur les réformes institutionnelles et stratégiques qui peuvent favoriser l'instauration de conditions plus propices à l'investissement. Cependant, il est beaucoup plus difficile de déterminer comment réunir les conditions requises pour stimuler l'investissement, en particulier dans les pays dont le potentiel de croissance semble

faible. Il apparaît donc d'autant plus important d'agir sur plusieurs fronts en même temps : oeuvrer à l'instauration de conditions favorisant l'investissement et renforcer les capacités du secteur privé local du côté de l'offre, notamment en stimulant l'esprit d'entreprise et l'innovation grâce à l'éducation et à la formation professionnelle, à la recherche et développement et aux transferts de technologie, simplifier l'accès au financement et à d'autres intrants et en réduire le coût, et alléger les coûts et les formalités inhérents à la création ou à la cessation d'activité d'une entreprise. Les actions visant à mobiliser l'investissement ne devraient pas seulement avoir pour objet d'accroître la production de biens et de services existants ; l'amélioration du climat de l'investissement concourt également à l'avènement d'activités économiques nouvelles.

La conduite de réformes nécessite une volonté, une impulsion et une dynamique politiques pour venir à bout des positions acquises et de l'inertie

32. La réussite des réformes visant à améliorer le climat de l'investissement exige la mise en œuvre d'un processus permanent de refonte des institutions et de modulation de l'action gouvernementale, ainsi qu'une interaction avec une large palette de représentants du secteur privé. Dans les pays de l'OCDE comme dans les pays non membres, cette dynamique politique peut se révéler difficile à enclencher. Une amélioration des connaissances s'impose sur l'art de gérer des mécanismes aussi complexes, de surmonter les résistances au changement et de susciter au niveau local une demande d'évolutions de nature à favoriser la mobilisation de l'investissement. Les organismes d'aide au développement doivent maintenir le cap et apporter un soutien aux "acteurs de changement" tant au sein des secteurs public et privé que de la société civile.

c) *Accroître la contribution de l'investissement à la réduction de la pauvreté*

33. Pour accroître l'impact de l'investissement privé sur la pauvreté, et ainsi favoriser l'instauration d'une croissance plus rapide et plus durable, il convient de prendre des mesures pour que les pauvres, hommes et femmes, participent et contribuent au processus de croissance et en recueillent les fruits :

- i) Les obstacles qui entravent l'accès des pauvres aux marchés, notamment au marché du travail et au marché foncier, doivent être levés. Dans certains cas, il est aussi nécessaire d'aider les pauvres à acquérir davantage d'actifs et de droits. Pour que les réformes se concrétisent par des avancées sur le front du développement dans l'ensemble du pays, il faut que les pauvres soient informés sur les services qui leur sont accessibles et sur leurs droits et qu'ils aient des moyens de faire valoir ces derniers. Des campagnes de sensibilisation menées à l'aide de supports rédigés dans les langues locales, la mise en place de lignes téléphoniques directes pour recueillir les témoignages relatifs à des abus commis par des agents publics et un accès facilité à des tribunaux spécialisés dans les litiges portant sur de petits montants et à des tribunaux de commerce sont autant de solutions de nature à accélérer la mise en œuvre des réformes.
- ii) Les femmes se heurtent à des difficultés spécifiques qui les empêchent d'avoir leur place sur les marchés du travail, des capitaux, des biens et des services et ce, à cause des normes sociales, des préjugés, des interdits et des systèmes de répartition des tâches en fonction du sexe qui continuent de prévaloir et qui compromettent le succès des efforts déployés par ailleurs pour faire davantage bénéficier les plus pauvres des bienfaits de la croissance. Parmi les mesures de nature à favoriser la présence des femmes sur les marchés et à faciliter la création d'entreprises par des femmes ou l'entrée dans l'économie formelle d'entreprises créées par des femmes, figurent notamment des dispositions visant à améliorer l'accès des femmes à des soins et à des infrastructures adaptés à leurs besoins, à encourager la scolarisation des filles et à appuyer l'adoption de lois destinées à lutter contre les

discriminations dont sont victimes les femmes tant au niveau des rémunérations que des conditions de travail. Donner un large écho au parcours de femmes ayant réussi dans le monde de l'entreprise est une façon parmi d'autres de susciter des vocations chez d'autres femmes et de les motiver.

- iii) Les pauvres sont extrêmement dépendants des ressources naturelles et les coûts environnementaux pèsent plus lourdement sur eux. La dégradation de l'environnement n'est pas une conséquence inévitable du développement économique. Plutôt que de tenter d'atténuer les répercussions sur l'environnement des politiques et des projets menés, les pays en développement et les donateurs devraient recourir à des outils tels que l'évaluation environnementale stratégique afin de prendre des décisions éclairées. Une telle démarche passe par des structures et une fiscalité efficaces permettant une réorientation des incitations au profit de la viabilité écologique et de la croissance.
- iv) L'existence d'un secteur financier solidement établi, et notamment une meilleure intégration du secteur du micro-crédit, peut ouvrir aux pauvres et aux propriétaires de micro-entreprises l'accès à toute une gamme de services financiers (instruments de règlement, d'épargne, de crédit et d'assurance, etc.). Elle est également importante pour assurer le financement d'infrastructures à longue durée de vie. Dans les pays où le secteur financier est peu développé, les organismes d'aide au développement doivent veiller en priorité à oeuvrer à l'instauration d'un environnement favorable à son expansion et ce, en apportant un concours dans les domaines de la réglementation, de la supervision et de la promotion des systèmes financiers. Dans les économies où ce secteur a atteint un degré de sophistication plus élevé, ils peuvent mettre davantage l'accent sur le soutien aux mesures et aux projets visant à étendre l'offre de services financiers aux pauvres et aux petites entreprises à des conditions et selon des modalités correspondant à leurs besoins. Ouvrir l'accès à des services bancaires aux innombrables exclus du système bancaire dans les pays en développement, que ce soit en améliorant la diffusion de ces services, en recourant aux TIC ou en proposant des services plus transparents et efficaces par rapport à leur coût, est également un moyen de drainer à moindre coût les capitaux rapatriés par les travailleurs émigrés et d'accroître leur contribution à la mobilisation de l'investissement.
- v) La médiocrité et l'insuffisance des infrastructures sont des obstacles majeurs à la croissance, aux échanges et à l'investissement et renchérissent les coûts de production et de transaction. Des investissements dans les secteurs des transports, de l'énergie, de l'eau et des TIC sont par ailleurs primordiaux pour rapprocher les pauvres des marchés locaux, nationaux, régionaux et mondiaux. Face au défi que représente le développement des infrastructures dans les pays en développement, quatre principes fondamentaux s'imposent : i) faire des cadres élaborés par les pays partenaires le point d'ancrage d'un soutien coordonné des donateurs ; ii) renforcer l'impact des infrastructures sur les pauvres ; iii) améliorer la gestion des investissements dans les infrastructures afin d'obtenir des résultats plus durables ; et iv) élargir la base de financement des infrastructures et mobiliser efficacement toutes les sources de financement existantes. Pour parvenir à relever ce défi, il faut renforcer la participation du secteur privé aux investissements dans les infrastructures, notamment à travers des partenariats public-privé. En cas de recours à des crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public, il ne faut

pas perdre de vue les obligations internationales attachées à ces instruments en ce qui concerne les distorsions des échanges et les subventions.⁹

- vi) On a pu observer des phénomènes de sous-investissement et de désinvestissement de grande ampleur dans le secteur de l'agriculture, en particulier en Afrique. Dans certains cas, ils s'expliquent par le fait que les produits de l'agriculture locale n'ont pas réussi à concurrencer des marchandises importées. Pourtant, l'agriculture demeure un secteur clé dans lequel une amélioration des perspectives de croissance, de la productivité et des possibilités de diversification ne peut qu'apporter une contribution notable à la croissance et à la réduction de la pauvreté. Dans les pays en développement, la plupart des pauvres se livrent à des activités relevant du secteur privé, qu'il s'agisse d'activités strictement agricoles ou d'activités agro-alimentaires connexes. Faciliter l'accès aux marchés et aux actifs, améliorer la diffusion de technologies permettant d'accroître la productivité (en particulier celle des petits producteurs et des petites entreprises agro-alimentaires) et stimuler l'investissement dans les secteurs de l'électricité, de l'irrigation et de l'infrastructure routière doivent être des axes d'intervention privilégiés pour exploiter le potentiel économique des régions rurales et favoriser l'élargissement du secteur privé national.

III. Utiliser l'APD pour mobiliser l'investissement : comment s'y prendre ?

34. Pour aider les pays en développement à mobiliser l'investissement et améliorer l'efficacité des actions engagées à l'appui de cet objectif, les organismes d'aide au développement peuvent être amenés à se pencher sur divers aspects, notamment la coordination, l'alignement et l'harmonisation, ainsi que le renforcement des capacités. A chaque stade d'un projet/programme, ils peuvent examiner leurs propres pratiques afin de donner une orientation plus stratégique à leur APD à effet de levier sur l'investissement. Ils peuvent aussi s'interroger sur leurs méthodes de travail.

a) *Enjeux transversaux*

35. Les organismes d'aide au développement devraient coordonner leurs efforts de réforme à tous les niveaux d'intervention et aux échelons tant national qu'infranational et local. Il leur faut veiller soigneusement à s'assurer que les grandes priorités sont acceptées et que les programmes de réforme sont **harmonisés**, conformément aux principes énoncés dans la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide*. L'APD à effet de levier sur l'investissement constitue un nouveau champ d'action pour certains membres du CAD et l'harmonisation y est source de défis particuliers. Actuellement, dans de nombreux pays en développement, les organismes d'aide agissent trop indépendamment les uns des autres, entrant même quelquefois en concurrence pour le financement de projets, et les mécanismes de coordination entre donateurs servent uniquement à échanger des informations sur les activités nouvelles. Les décalages dans la terminologie utilisée par les différents organismes d'aide au développement, certains partant par exemple du « climat de l'investissement » alors que d'autres préfèrent l'expression « environnement des entreprises », sont parfois la traduction de conceptions très divergentes de ce qu'il faut faire pour mobiliser l'investissement, conceptions dans lesquelles entrent toute la palette des facteurs extérieurs exerçant une influence sur l'expansion et les performances des entreprises aussi bien que la réforme de la réglementation. Les implications politiques et les répercussions du point de vue de la gouvernance qu'ont souvent les actions visant à mobiliser l'investissement viennent compliquer encore les choses. Néanmoins, des progrès sont possibles sur la voie de l'harmonisation, en particulier grâce à des initiatives pilotées par le pays partenaire (voir encadré 4). Se mettre d'accord, au niveau du pays partenaire, sur quelques

⁹ Cf. l'Arrangement sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public, négocié dans le cadre de l'OCDE, laquelle assure le suivi de sa mise en œuvre, et la manière dont il s'articule avec l'Accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires.

stratégies et concepts essentiels dès les premiers stades du processus d'élaboration des programmes est un moyen de faciliter l'harmonisation au cours des phases ultérieures.

Encadré 4. Prise en main à l'échelon local de la coordination entre les donneurs : le cas du Viêt-Nam

Face à l'augmentation persistante des ressources consacrées, par les organismes d'aide, au développement des PME et du secteur privé, l'amélioration de la coordination entre donneurs s'est affirmée comme un facteur déterminant pour comprimer les coûts de transaction supportés par les vietnamiens et accroître l'impact des initiatives engagées. Le gouvernement vietnamien a résolument choisi de donner le ton à cet égard et il a mis en place un cadre réglementaire en vertu duquel c'est le ministère du Plan et de l'Investissement qui doit assurer la gestion et la coordination des fonds d'APD. C'est également à ce ministère qu'il incombe de définir les priorités auxquelles doivent se plier les organismes d'aide au développement et d'organiser les consultations internationales sur l'APD. Un Groupe de partenaires pour la promotion des PME et le développement du secteur privé a pris la relève du Groupe consultatif qui s'occupait auparavant des questions intéressant le développement du secteur privé. Pour améliorer l'efficacité du Groupe de partenaires, des groupes de travail thématiques ont été constitués sur les sujets suivants : réforme de la réglementation des activités industrielles et commerciales au niveau central, gouvernance économique locale, services d'aide au développement des entreprises, approches sectorielles, financement des PME, pratiques commerciales durables, recherche, suivi. Par ailleurs, un texte transposant la Déclaration de Paris au contexte local a été élaboré par le gouvernement vietnamien et ses partenaires au développement, texte en vertu duquel les pouvoirs publics vietnamiens s'engagent à jouer un rôle moteur encore plus actif dans la coordination de l'aide à tous les niveaux.

Source : Cuong, N. H. (2005), Donor Coordination in SME/private sector development. The case of Viet Nam, Exposé présenté à la Conférence internationale sur la réforme, Le Caire, novembre 2005.

36. **Le renforcement de l'aptitude** des individus, des organisations et des sociétés à mieux gérer leurs affaires est l'un des aspects transversaux essentiels des efforts déployés en faveur du développement. Pour que les conditions d'investissement soient plus attrayantes, les principaux aspects sur lesquels devra se porter l'attention sont notamment les suivants : aider les entrepreneurs et les travailleurs locaux à mieux utiliser le savoir et la technologie, faciliter l'accès des micro-entreprises et des petites entreprises aux services financiers, mieux évaluer et mieux gérer les risques, instaurer un cadre juridique transparent et prévisible, et améliorer le fonctionnement du secteur public, y compris sa capacité de déployer des politiques cohérentes pour influencer favorablement sur le climat de l'investissement. Pour concourir au renforcement des capacités, les organismes d'aide au développement doivent : i) reconnaître qu'une forte implication des acteurs locaux est primordiale et encourager l'avènement de stratégies de renforcement des capacités gouvernées par la demande et pilotées par les pays ; ii) prendre comme point de départ le contexte local ; iii) penser et agir dans une perspective à long terme ; iv) éviter de porter préjudice aux institutions locales ; v) admettre que la capacité de gérer des mutations complexes, d'assumer la paternité des mesures prises et de s'en tenir comptable est tout aussi fondamentale que la capacité de mettre en œuvre des politiques et de fournir des services ; et vi) définir des stratégies cohérentes pour tirer parti des populations émigrées et enrayer la fuite des cerveaux. Le soutien des organismes d'aide au développement doit s'enraciner dans un cadre global à moyen-long terme se caractérisant par une moindre aversion au risque (la création d'unités chargées de la mise en œuvre des projets est une conséquence de la frilosité des stratégies choisies) et par un engagement stratégique plus marqué.

37. L'établissement d'un **dialogue structuré entre les secteurs public et privé** est un moyen d'amener les différentes parties prenantes à recenser les mesures et les réformes institutionnelles propres à encourager l'entrepreneuriat et à favoriser la mobilisation de l'investissement privé. C'est aussi un moyen de contribuer à réduire les asymétries d'information entre les secteurs public et privé sur les mesures relatives à l'investissement. Il est capital d'équilibrer convenablement le processus de dialogue de façon à s'assurer que certains intérêts ne s'expriment pas au détriment d'autres. Les organismes d'aide au développement peuvent promouvoir le dialogue entre les secteurs public et privé en appuyant la mise en place de dispositifs de dialogue dans les pays en développement et en veillant à leur bon fonctionnement, et notamment en favorisant l'adoption de formules nouvelles résultant de la généralisation des TIC. Il y a lieu de veiller tout particulièrement à aider les entrepreneurs pauvres à participer au débat public et à

défendre leurs intérêts dans la mesure où les mécanismes de consultation existants ont généralement tendance à regrouper de grandes entreprises et à incarner des intérêts acquis. Pour ce faire, les organismes d'aide au développement peuvent favoriser, à l'aide d'une démarche stratégique assortie d'échéances précises, l'émergence d'organisations, ou le renforcement des capacités des organisations existantes, aptes à se faire l'écho aux niveaux national, infranational et local, des intérêts des petites entreprises et des micro-entreprises, ainsi que de ceux des entreprises et des travailleurs du secteur informel. Les organisations professionnelles et syndicales peuvent être d'importants vecteurs de changement, mais dans bien des cas, elles manquent de moyens institutionnels, voire sont inexistantes. Les organismes d'aide au développement doivent s'abstenir de soumettre les processus de dialogue à leurs propres impératifs ou de créer des situations où les acteurs en présence agissent davantage en fonction des priorités des organismes d'aide que de celles de leurs mandants.

38. Un consensus se dégage entre les organismes d'aide sur la nécessité de s'orienter désormais vers des démarches plus respectueuses des mécanismes du marché et s'inscrivant davantage dans la durée **pour soutenir les entreprises**. Afin d'éviter d'induire des distorsions sur les marchés, les donateurs peuvent encourager les initiatives répondant à une demande et appliquer les principes suivants : i) se concentrer sur les causes des problèmes; ii) promouvoir des règles du jeu équitables et faciliter l'accès aux marchés ; iii) éviter ou minimiser les subventions ; iv) se conformer aux principes d'une gestion axée sur les résultats et relier les décaissements de fonds publics à la délivrance et à l'obtention effectives de services ou de résultats ; et v) avoir une stratégie de retrait clairement définie. Il est parfois nécessaire de cibler les bénéficiaires afin d'atteindre réellement ceux qui, même lorsque les règles du jeu sont équitables, ne parviennent toujours pas à exploiter les débouchés commerciaux qui s'offrent à eux parce que certains actifs (connaissances, compétences, capitaux ou terre par exemple) leur font défaut. L'aide qui leur est destinée doit toutefois être « modulée » de façon à éviter de fausser le marché, à permettre de surmonter les obstacles incontournables et à toucher le groupe cible visé ; elle doit être uniquement temporaire. Pour ne pas risquer d'asphyxier la concurrence et de protéger des fournisseurs peu performants de biens et de services, les entreprises auxquelles sont versées des aides directes doivent être sélectionnées en fonction de leurs résultats et de leur capacité escomptée d'innover, de créer des emplois et de fournir des services aux conditions du marché local. Dans les situations où il n'est pas possible de suivre immédiatement une démarche privilégiant le jeu des forces du marché, par exemple au sortir d'un conflit ou d'une catastrophe naturelle, les donateurs doivent toutefois envisager de basculer progressivement vers une stratégie de ce type pour reconstruire un environnement institutionnel propice à l'épanouissement du secteur privé.

b) Améliorer la gestion des projets et des programmes d'aide

39. Une stratégie intégrée et systématique de mobilisation de l'APD au service de l'investissement doit relier les résultats et retombées anticipés aux actions engagées pour éliminer telle ou telle entrave ou tel ou tel obstacle à l'investissement. Les organismes d'aide au développement déploient souvent une stratégie en quatre étapes recouvrant : i) une analyse des conditions de l'investissement privé ; ii) la définition de programmes de réforme ; iii) la mise en œuvre des réformes ; et iv) la mesure de l'impact des réformes sur l'investissement privé et, au bout du compte, sur la croissance et la réduction de la pauvreté. Pour tirer le meilleur parti de leurs avantages comparatifs, éviter les doubles emplois et alléger le fardeau qui pèse sur les pays en développement, les organismes d'aide devraient s'efforcer de coordonner davantage leurs efforts à chacun des quatre stades susmentionnés et tenter autant que faire se peut d'entreprendre des activités conjointes ou de renforcer leur collaboration.

Analyse

40. Afin d'améliorer la mise en évidence des réformes propres à favoriser l'abaissement du coût de l'investissement, la réduction des risques ou l'intensification de la concurrence et le recensement des autres entraves à la mobilisation de l'investissement, les organismes d'aide au développement devraient appuyer

le renforcement des capacités dont disposent les administrations, le secteur privé et les organisations de la société civile des pays en développement pour procéder, seuls ou en collaboration avec des experts internationaux, à des analyses des conditions offertes aux investisseurs. Les compétences des centres de recherche et des universités locaux doivent être exploitées du mieux possible. Cependant, pour éviter la multiplication excessive des études, il convient de se référer à toutes les sources d'informations existantes, notamment les rapports d'évaluation du climat de l'investissement de la Banque mondiale/SFI, les Investment Compasses de la CNUCED ou les évaluations réalisées pour d'autres organismes d'aide au développement.

41. Tout exercice d'analyse devra comporter une phase de consultation des entreprises et des parties prenantes de la société civile, au nombre desquelles des organisations professionnelles indépendantes du gouvernement et représentant vraiment les intérêts du secteur privé, et pas seulement ceux d'une branche d'activité ou d'une catégorie d'entreprises en particulier. L'envoi de questionnaires anonymes peut être un moyen de recueillir des avis plus francs et plus instructifs auprès des entreprises.

42. Même lorsqu'on utilise des instruments d'analyse normalisés, il importe de veiller à mettre au jour plus que des enjeux d'ordre général et à détailler précisément les obstacles spécifiques à chaque secteur dans le pays considéré. Une attention particulière doit être prêté, dans les analyses, aux éventuelles divergences dans les conditions appliquées, respectivement, aux investisseurs nationaux et étrangers, aux entreprises des secteurs formel et informel, aux grandes et aux petites entreprises, et il convient de s'interroger sur les moyens de renforcer l'intégration régionale. Le recours aux instruments de l'analyse sexospécifique peut faciliter la prise en compte, au stade de la conception des programmes, du rôle des femmes en tant que consommatrices, travailleuses et chefs d'entreprise. Le Cadre d'action pour l'investissement (voir encadré 3) peut quant à lui servir à apprécier les conditions d'ensemble offertes par un pays aux investisseurs. Pour se faire une idée de l'impact à escompter de telle ou telle mesure sur la croissance et la pauvreté, on peut aussi procéder à une appréciation préalable d'impact sur la pauvreté (voir encadré 5).

Encadré 5. Évaluation préalable d'impact sur la pauvreté

Une appréciation préalable sur la pauvreté a vocation à aider les organismes d'aide au développement et leurs partenaires à mieux appréhender et à optimiser les retombées de leurs interventions en termes de réduction de la pauvreté. Elle répond au double impératif qu'ils ont de rendre compte à leurs mandants et d'opérer une prise de décision transparente et fondée sur l'observation des faits. Elle s'inspire largement d'autres instruments, tels que l'analyse de la pauvreté et de l'impact social et la Sustainable Livelihood Approach, mais elle est plus simple et présente un meilleur rapport coût-efficacité. L'analyse d'impact sur la pauvreté est centrée sur les pauvres et les personnes vulnérables et s'inscrit dans le droit fil de la conception pluridimensionnelle de la pauvreté décrite dans les Lignes directrices du CAD pour la réduction de la pauvreté publiées en 2001. Elle permet de recenser les interventions qui ont de fortes chances d'aboutir à des résultats favorables aux pauvres, mais aussi de déterminer quand des mesures correctrices risquent d'être nécessaires pour protéger les pauvres face à une mutation rapide des structures économiques et sociales. Elle peut par exemple être utilisée pour cerner et atténuer les effets de la libéralisation des échanges sur les pauvres. La démarche consiste à mettre en évidence : i) les canaux de transmission et le devenir des groupes cibles ; ii) le devenir de groupes de parties prenantes choisis ; et iii) l'impact global sur l'avancement des objectifs du Millénaire pour le développement et d'autres objectifs stratégiques définis par les pays partenaires et les organismes d'aide au développement.

43. L'adoption d'une démarche stratégique en matière d'analyse peut également faciliter le repérage des groupes qui risquent de résister au changement et de ceux qui, au contraire, y adhéreront vraisemblablement et seront à même de jouer un rôle de meneurs dans le processus de réforme. Toute analyse devrait en outre comporter l'élaboration d'un scénario de référence destiné à faciliter le suivi et l'observation des progrès accomplis dans les réformes.

44. Les résultats des analyses devraient être diffusés dans les langues locales, y compris dans les médias, et soumis à débat afin d'encourager l'instauration d'un dialogue entre les parties prenantes, de

sensibiliser l'opinion publique à l'importance que revêtent l'investissement privé et les paramètres qui influent sur le niveau d'investissement, et de susciter une demande de réformes. Le mieux serait que ce dialogue s'inscrive dans le cadre d'un processus plus vaste, tel que l'élaboration d'une stratégie de lutte contre la pauvreté, de façon à y associer les parties concernées et à conférer à l'exercice d'analyse et de hiérarchisation des priorités davantage de pertinence et de crédibilité.

Conception des programmes

45. La phase de conception doit viser à déclencher une dynamique en faveur des réformes en incitant les parties prenantes à prendre en main le processus de réforme. Pour la mise au point des programmes, les organismes d'aide au développement doivent collaborer étroitement avec les pouvoirs publics, le secteur privé, la société civile et leurs homologues, et mettre à profit les résultats des analyses effectuées précédemment.

46. Il est essentiel de repérer sur place des partenaires fiables, représentatifs et responsables pour conduire les programmes de réforme. Les organismes d'aide au développement doivent s'attacher à soutenir leurs efforts et à agir comme des vecteurs de changement. La création de plates-formes d'échanges et de lieux de débat est indispensable pour encourager et faciliter la participation de représentants de l'ensemble des acteurs du secteur privé. Des consultations doivent être menées avec des parties prenantes au sein des secteurs privé et public afin de déterminer les responsabilités mutuelles et les tâches spécifiques incombant aux différents intervenants. Les organismes d'aide au développement et leurs partenaires locaux seront également amenés à s'entendre sur les délais et l'échelonnement dans le temps des interventions envisagées.

47. De nouvelles réglementations ne doivent être mises en place que si c'est absolument nécessaire, et l'idéal est alors de les intégrer dans la législation en vigueur. Il faut s'abstenir d'introduire des réglementations qui ne pourraient pas être mises en œuvre et appliquées pour un coût raisonnable. Soumettre les mesures et les textes proposés à une analyse d'impact de la réglementation peut aider les pouvoirs publics à appréhender les répercussions que ceux-ci peuvent avoir sur le secteur privé.

48. Il convient de raccorder étroitement les programmes de réforme aux stratégies nationales globales de développement, notamment aux stratégies en faveur du développement du secteur privé, ou aux stratégies nationales de lutte contre la pauvreté pilotées par des acteurs locaux, ainsi qu'aux prévisions budgétaires annuelles, de façon à aider les partenaires à percevoir l'intérêt de réformer les conditions d'investissement, ainsi que la contribution que celles-ci peuvent apporter à la réalisation des grands objectifs sociaux et économiques visés, et à les rendre ainsi plus acceptables à leurs yeux.

49. Les investisseurs recherchent une plus grande prévisibilité à laquelle les organismes d'aide au développement peuvent œuvrer en renforçant, dès le stade de la conception, la cohérence et l'orientation stratégique des programmes en faveur du développement du secteur privé. Les réformes visant à améliorer le climat de l'investissement peuvent impliquer, dans les comportements et les attitudes, des changements non négligeables qu'on ne peut escompter voir se réaliser sur le court, ni même le moyen terme. Les interventions doivent donc être conçues dans une optique à long terme.

Mise en œuvre

50. Il est capital de faire en sorte que les réformes soient suivies d'effets, mais cela nécessite souvent de surmonter des contraintes de capacités et de susciter des changements de comportement. Pour amorcer un cercle vertueux, il est possible de commencer par lancer une vague de changements faciles à concrétiser et de mettre à profit les premiers succès pour amener de nouvelles améliorations ; cela dit, il importe également d'éveiller l'espoir que la mise en œuvre des réformes va se poursuivre à un rythme régulier. Les

organismes d'aide au développement doivent consacrer du temps et des ressources à cette phase de suivi pour être certains que l'élan initial ne s'essouffle pas à mesure que des obstacles attendus et des revers surviennent.

51. La communication d'informations sur les réformes en cours, notamment dans les médias ou par la diffusion de documents rédigés dans la langue locale, participe de l'effort de mise en oeuvre. Nombre d'investisseurs sont installés dans des zones rurales et reculées. La législation nationale peut créer des attentes qui risquent d'être déçues si la mise en application n'est pas correctement assurée à l'échelon local ou si elle est compromise par la corruption, ou encore si les moyens de contrôle ou les ressources supplémentaires nécessaires, humaines et financières, ne sont pas mobilisés. Des analyses comparatives des progrès accomplis par les administrations infranationales et locales dans la mise en oeuvre des réformes et la diffusion des résultats de ces exercices peuvent contribuer à améliorer les performances des agents publics. Les investisseurs peuvent également exploiter ce type d'informations pour guider leurs décisions concernant la localisation ou la relocalisation de leurs activités.

52. Par leur action, les organismes d'aide au développement doivent, dans un souci de durabilité à long terme, s'employer à appuyer et améliorer les processus de réforme entamés par les partenaires locaux, en particulier les gouvernements des pays en développement eux-mêmes, ainsi qu'à leur conférer une valeur ajoutée plutôt que chercher à les piloter eux-mêmes. Le fait, pour des partenaires locaux, de contribuer financièrement à un programme peut être le signe qu'ils se sont vraiment appropriés la réforme et que celle-ci va s'enraciner dans le tissu local. Chaque fois que cela est possible, il convient de passer par les institutions en place tout en les encourageant à se développer, à devenir plus démocratiques et à élargir leur gamme de produits et services. Les structures mises en place par des partenaires extérieurs risquent de ne pas être pérennes ou de se révéler mal adaptées au contexte social, économique et politique du pays.

53. Les consultants, locaux ou étrangers, recrutés, pour assurer l'exécution des projets ou des programmes, doivent posséder une solide expérience et une bonne maîtrise de la facilitation de réformes visant à influencer sur le climat de l'investissement, être crédibles, bien comprendre le fonctionnement des entreprises et être à l'écoute des réalités politiques. Les experts techniques ne doivent intervenir que pour lever des obstacles spécifiques à un secteur.

Suivi et évaluation

54. Les organismes d'aide au développement devraient faire en sorte que leurs programmes à l'appui des réformes fassent l'objet d'un suivi régulier et d'évaluations reposant sur des indicateurs définis au stade de la conception des programmes et acceptés par leurs partenaires. Un grand nombre de facteurs agissent sur l'évolution du volume et des performances de l'investissement, notamment les cycles économiques, et il faut en tenir compte dans l'attribution des résultats.

55. Bien que la finalité ultime d'une réforme réussie soit une hausse du niveau de l'investissement privé et un recul de la pauvreté, les organismes d'aide au développement doivent faire preuve de rigueur dans leurs efforts pour mesurer l'impact que leurs programmes ont sur la capacité des gouvernements d'élaborer un cadre stratégique, juridique et réglementaire, de le faire respecter et de l'évaluer, ainsi que sur l'aptitude du secteur privé à apporter une contribution stratégique et éclairée au processus de réforme. Parce qu'il faut beaucoup de temps pour voir se dessiner une amélioration notable des conditions d'investissement, les organismes d'aide au développement peuvent sélectionner un petit nombre de composantes essentielles d'un programme donné et concentrer le suivi sur les progrès réalisés dans ces domaines au fil du temps.

56. Il convient de redoubler d'effort pour mesurer l'impact cumulé sur la mobilisation de l'investissement des multiples interventions appuyées par les organismes d'aide au développement (voir

encadré 6). Une multiplication des évaluations facilitera le recensement et une diffusion plus large des enseignements tirés de l'expérience et permettra d'avoir une idée plus claire des moyens les plus efficaces d'utiliser l'APD pour mobiliser l'investissement au service du développement ainsi que des modes d'action les plus adaptés à diverses circonstances. Il serait utile de mettre au point un système de gestion des connaissances collectives répertoriant les solutions couronnées de succès et celles qui se sont soldées par des échecs.

Encadré 6. Améliorer le climat de l'investissement : conclusions d'une évaluation

Le Groupe de la Banque mondiale est l'auteur de l'une des rares évaluations de l'impact combiné des diverses actions menées par les donateurs pour améliorer les conditions d'investissement. Cet exercice a permis de déterminer que le Groupe de la Banque mondiale doit travailler sur quatre fronts pour tenter d'obtenir de meilleurs résultats dans le cadre de ses activités en rapport avec le climat de l'investissement :

1. **Mettre l'accent sur les réformes au niveau institutionnel plutôt que sur les réformes de l'action gouvernementale.** Les institutions qui fixent en quelque sorte les « règles du jeu » jouent un rôle essentiel dans l'amélioration de la qualité du climat de l'investissement. Les stratégies destinées à améliorer les conditions d'investissement ont pâti d'un manque de connaissances sur les dispositifs institutionnels qui se révéleront adaptés dans différents contextes et sur la dynamique à insuffler au changement.
2. **Adapter les actions aux besoins des pays.** La qualité du climat de l'investissement est très variable selon les pays et, au sein d'un même pays, selon les régions et les secteurs d'activité. Il importe de mieux appréhender, en mettant à profit les connaissances et les compétences disponibles localement, les contraintes et les possibilités ainsi que les modèles institutionnels propres à chaque pays.
3. **Prendre en compte l'économie politique dans l'échelonnement des réformes.** La faisabilité des réformes dépend de l'économie politique du processus de réforme, et leur pérennité est conditionnée par l'adhésion des parties prenantes. Il est indispensable d'évaluer la capacité des organisations du secteur public de mettre en oeuvre des réformes, ainsi que les mesures qui sont prises pour les y inciter, de savoir qui vont probablement être les gagnants et les perdants, et de mesurer l'influence politique des principaux groupes en présence.
4. **Procéder à des changements d'organisation du côté des donateurs.** Le fait que le climat des affaires recouvre un champ très vaste et la nécessité de travailler avec des acteurs aussi bien du secteur public que du secteur privé sont des facteurs qui peuvent amener les donateurs à revoir leur organisation interne. Les stratégies sectorielles doivent notamment être cohérentes entre elles et il convient par ailleurs de mettre au diapason les stratégies et la pratique. Au niveau des pays, il faut arriver à une intégration des stratégies visant à améliorer les conditions d'investissement qui sont menées dans les différents secteurs et par les différentes unités opérationnelles.

Source : Le Groupe de la Banque mondiale (2005), *Improving investment climates: An evaluation of World Bank Group assistance*, The World Bank Group, Washington D.C.

c) *Conséquences pour le fonctionnement des organismes d'aide*

57. Pour œuvrer davantage à la mobilisation de l'investissement, les organismes d'aide au développement vont peut-être devoir envisager de changer leur manière d'agir:

- i) Ils doivent veiller à ce que leurs systèmes internes d'évaluation et d'incitation ne désavantagent pas les personnes menant des interventions de longue haleine s'inscrivant dans le cadre d'un programme et éventuellement plus risquées. Les réformes stratégiques et institutionnelles ne se matérialisent pas d'un coup, et les efforts déployés dans ce domaine ne portent pas forcément leurs fruits sur les trois ou quatre ans que couvre généralement le cycle d'un programme ou sur la durée d'affectation d'un agent dans un pays en développement.

- ii) Les agents travaillant dans les domaines du développement du secteur privé, de l'agriculture, de l'infrastructure, de la gouvernance dans le secteur public, du renforcement des capacités, de l'environnement et de la parité homme-femme dépendent souvent d'unités fonctionnelles différentes et quelquefois d'organisations différentes qui n'ont que très peu de liens avec le programme d'APD. Une mobilisation plus efficace de l'investissement requiert que ces agents collaborent étroitement et, dans l'idéal, en se référant à un cadre stratégique commun.
- iii) Il faut peut-être renforcer les capacités des agents des organismes d'aide au développement afin que ceux-ci soient mieux à même de déterminer, en fonction des différences entre les pays, tant au niveau du climat de l'investissement que du stade de développement, quels sont les stratégies et les instruments d'aide les plus adaptés et comment échelonner au mieux les réformes.
- iv) Certains organismes d'aide au développement devront peut-être nouer des relations plus étroites avec le secteur privé des pays en développement, notamment en encourageant leurs partenaires du secteur public à faire de même. Les organismes d'aide au développement peuvent faciliter la conclusion de partenariats public-privé en renforçant la capacité des administrations de négocier des contrats et en recherchant des solutions permettant d'atténuer davantage les risques non commerciaux, notamment à travers une action coordonnée des donateurs.
- v) Les organismes d'aide au développement peuvent contribuer à l'essor du secteur privé local en achetant autant de biens et de services que possible dans les pays en développement, sous réserve d'un bon rapport qualité-prix, ce qui exigera peut-être un renforcement des capacités du secteur privé local afin de mettre les entreprises à même de soutenir la concurrence dans une procédure transparente d'appel d'offres et donc de saisir leur chance. Les organismes d'aide au développement peuvent en outre encourager leurs fournisseurs et leurs sous-traitants à adopter des pratiques commerciales responsables.
- vi) Les organismes d'aide au développement ont à leur disposition un large éventail d'instruments d'aide, allant de la fourniture directe de biens ou de services à la coopération technique pure, en passant par les dons, les prêts assortis de conditions libérales, les partenariats et les alliances, les prises de participations et les mécanismes de garantie. Cependant, rares sont les membres du CAD qui utilisent tous ces instruments, et l'usage de certains d'entre eux, tels que les prêts assortis de conditions libérales et les prises de participations est parfois limité à une banque de développement, un organisme de financement du développement ou une autre institution spécialisée. Étant donné la diversité des domaines dans lesquels il faut intervenir pour mobiliser l'investissement, le risque existe qu'en s'appuyant sur une palette réduite d'instruments, les organismes d'aide au développement ne compromettent l'efficacité de leurs efforts. Les membres du CAD devraient se demander si la gamme des instruments d'aide dont ils disposent, y compris dans le cadre de dispositifs de coordination avec d'autres organismes, est adaptée aux objectifs qu'ils poursuivent, et en particulier pour agir, ne serait-ce qu'indirectement, sur le développement du secteur privé.
- vii) Pour s'assurer que les politiques suivies dans tous les domaines par les membres du CAD ont des effets positifs sur la mobilisation de l'investissement, les organismes d'aide au développement seront peut être amenés à se doter de moyens accrus pour analyser l'impact sur les pays en développement des stratégies adoptées dans les domaines autres que l'APD et nouer des liens avec des représentants d'autres sphères de l'action gouvernementale afin d'influer sur les processus de formulation des politiques.