

Développement du secteur privé dans les États fragiles et touchés par un conflit

Enseignements tirés du programme de développement du secteur privé du DFID en République démocratique du Congo

**Résumé
d'apprentissage**

Décembre 2018

Pays

République Démocratique
du Congo

Auteur

Decision Support Unit

Ceci est un résumé d'apprentissage élaboré par le Programme de développement du secteur privé (DSP) du Département britannique pour le développement international (DFID) en République démocratique du Congo (RDC). Ce résumé fait partie d'une série qui sera publiée par l'unité d'aide à la décision (UAD) du programme. Les résumés sont conçus pour partager des informations qui aident d'autres personnes à tirer parti de l'expérience acquise dans la réalisation de ce programme novateur.

Introduction

Les programmes de développement du secteur privé (DSP) dans les États fragiles touchés par les conflits, semblables au programme pionnier financé par le Département du développement international (DFID) en République démocratique du Congo (RDC), sont confrontés à une série de défis de taille causés par l'environnement politique, économique et social complexe dans lequel ils sont mis en œuvre. À l'instar des autres États fragiles touchés par les conflits (FCAS), la RDC souffre d'une multitude de problèmes persistants, notamment un environnement commercial difficile, une instabilité politique, la corruption et les effets néfastes de différents « acteurs en quête de rente ». Par ailleurs, les conflits dans le pays ne suivent pas une trajectoire linéaire passant d'un état fragile à un état stable. Il s'agit plutôt de cycles de conflit et de violence récurrents. Ces caractéristiques engendrent des pressions particulières et nécessitent des méthodes de travail différentes. Dans le même temps, et comme indiqué dans le « Building Stability Framework » du DFID¹, le DSP est essentiel pour réduire la fragilité et lutter contre la pauvreté. Une programmation efficace, qui tient compte des défis propres aux États fragiles touchés par les conflits et qui cible directement certaines des causes de la fragilité, peut aider à rompre le cycle de la pauvreté, de la fragilité et des conflits. Ce résumé d'apprentissage résume une partie des recherches effectuées sur les programmes de DSP dans les FCAS et présente quelques-unes des principales leçons tirées de la mise en place du programme du DFID en RDC

¹ Lenzen, M. (2016) 'Building Stability Framework', DFID.

Le programme du DFID en RDC : un aperçu

Le DFID a lancé un programme innovant de DSP d'une valeur de 100 millions de livres sterling en RDC. Il s'agit d'un programme ambitieux et à grande échelle visant à « améliorer les revenus des pauvres » dans un environnement extrêmement complexe et touché par des conflits.

Le programme est divisé en trois parties :

1. **ÉLAN RDC**, un projet quinquennal de développement de systèmes de marché d'une valeur de 50 millions de livres sterling² se terminant en décembre 2018. Le projet visait à réaliser une augmentation cumulative du revenu net de 88,4 millions de livres sterling pour un million de bénéficiaires à faible revenu d'ici 2020, en travaillant dans plusieurs secteurs, notamment l'agriculture, la finance, les énergies renouvelables et les transports.
2. **Essor**, un projet quinquennal de 35 M£ visant à améliorer l'environnement des affaires de la RDC et se terminant en janvier 2020. Le portefeuille initial d'interventions comprenait la mise en œuvre de l'OHADA (un système de lois commerciales harmonisées adopté par 17 pays africains francophones), l'accès au financement, l'accès à l'électricité et la lutte contre la corruption.
3. **L'UAD**, une composante de 3,5 millions de livres sterling se terminant en 2023, soutient les projets ÉLAN et Essor grâce notamment à des examens annuels, des vérifications de résultats, des évaluations, des activités de recherche, d'apprentissage et d'adaptation, destinés à améliorer la mise en œuvre et à accroître leur impact.

² www.elanrdc.com.

La relation entre le DSP et la fragilité

Il est généralement admis que les conflits freinent la croissance, en particulier à court terme. Cela peut contribuer à détériorer l'environnement des entreprises et réduire les possibilités d'emploi.³

En même temps, il est largement admis que le DSP peut contribuer à apporter la stabilité et la paix dans un État, même si quelques questions subsistent à propos de son déroulement dans le processus de résolution des conflits.⁴ Selon le « Building Stability Framework » du DFID, l'un des cinq « éléments constitutifs » de son programme de stabilisation à long terme inclut notamment « un développement économique inclusif qui crée des avantages généralisés, réduit les incitations aux conflits et limite les économies illicites ». ⁵ Le développement du secteur privé peut instaurer la confiance du public et renforcer les institutions de l'État dans la période post-conflit, car lors d'un conflit, les entreprises peuvent constituer l'un des rares points de contact entre les deux parties.⁶

Plusieurs auteurs soutiennent que l'activité du secteur privé peut constituer un capital social au niveau institutionnel, notamment par la création d'associations professionnelles susceptibles d'engager un dialogue avec le gouvernement.⁷

Selon le Comité des donateurs pour le développement des entreprises,⁸ le secteur privé peut contribuer à réduire la fragilité et les conflits de quatre manières essentielles :

- **soutenir la création de la stabilité et de la confiance** : en soutenant les affaires à travers les divisions ethniques et autres sources de conflit, les entreprises peuvent contribuer à renforcer la confiance et la stabilité dans les sociétés dans lesquelles elles opèrent ;

³ Buckley, J. et McIntosh, K. (2016) 'A delicate balance: economic development and job creation in fragile states', GREAT Insights Magazine 5(61), février.

⁴ McIntosh, K. et Buckley, J. (2015) *Economic Development in Fragile and Conflict-Affected States: Topic Guide*, University of Birmingham, Birmingham.

⁵ Lenzen (2016).

⁶ Mills, R. et Fan, Q. (2006) 'The Investment Climate in Post-Conflict Situations', *World Bank Policy Research Working Paper 4055*, the World Bank Institute, Washington DC.

⁷ Mills, R. et Fan, Q. (2013) 'Channel 2010' in Datzberger and Denison Private Sector Development in Fragile States, EPS-PEAKS.

⁸ Comité de donateurs pour le développement d'entreprises et le développement du secteur privé dans des environnements touchés par un conflit (2010), « Ressources clés pour les praticiens », Cambridge.

- **favoriser la bonne gouvernance** : en s'assurant qu'elles sont bien gérées, les entreprises peuvent sous-tendre la nécessité d'une bonne gouvernance dans les FCAS ;
- **développer des infrastructures** : les entreprises contribuent à la création d'infrastructures durables (routes, etc.) et « immatérielles » (réseaux d'entreprises et formation) ; et
- **créer de la croissance économique** : le secteur privé est essentiel au développement d'une économie forte et à une croissance économique générant des revenus pour les particuliers et générant des recettes fiscales pour les pays d'accueil.

Certains auteurs soutiennent toutefois que le DSP pourrait contribuer à l'économie politique d'un conflit. Dans un environnement réglementaire peu contraignant, les acteurs du secteur privé pourraient encourager les pratiques de corruption par le biais de pots-de-vin et entraver ainsi l'établissement de lois efficaces ⁹. De même, certaines entreprises généralement traitant des marchandises à faible niveau de technologie mais de grande valeur peuvent être indifférentes au (ou avoir un intérêt à empêcher le) rétablissement de la paix ¹⁰. Les développeurs doivent être conscients de ces risques et disposer de procédures de surveillance pour s'assurer que les interventions ne contribuent pas à la fragilité de l'environnement dans lequel elles évoluent.

⁹ Mills et Fan (2006).

¹⁰ Keen, D. (2009) 'Economic Initiatives to tackle conflict: bringing politics back in', Crisis States Research Centre, LSE, Londres.

Fragilité et conflit : le contexte de la RDC

Il existe des défis spécifiques qui entravent le développement du secteur privé et augmentent le coût des affaires dans les FCAS, comme c'est le cas en RDC. Des infrastructures endommagées et peu développées, ainsi que des institutions et un environnement réglementaire fragiles, posent d'importants problèmes. Les gouvernements fonctionnent souvent avec une assiette fiscale limitée, tandis que les entrepreneurs et les petites et moyennes entreprises (PME) ont du mal à accéder aux capitaux et à la formation.¹¹

Une autre caractéristique que la RDC partage avec les autres FCAS est un secteur privé avec un « tiers manquant », c'est-à-dire une prolifération de micro-entreprises informelles aux côtés de grandes entreprises, souvent internationales ou appartenant à l'État, mais un manque d'entreprises de taille moyenne. Il en résulte qu'une grande partie de la population travaille dans l'économie informelle.

En RDC, le secteur privé est restreint et fortement axé sur les produits d'extraction, tandis que la majorité de la population vit de l'agriculture de subsistance et / ou d'emplois dans le secteur informel. On estime que 70 % de la population est impliquée directement ou indirectement dans l'agriculture.¹² L'économie informelle emploie 24,5 millions de personnes, soit 55,3 % du PIB total.¹³ Bien que l'agriculture à petite échelle et l'exploitation minière à grande échelle se développent rapidement, l'absence de croissance dans le secteur manufacturier et les obstacles au développement des PME freinent la création d'emplois dans ces secteurs.¹⁴ Les inégalités régionales impliquent également que les activités commerciales se déroulent principalement dans un nombre restreint de grands pôles commerciaux, soulignant un manque de possibilités dans les milieux délaissés tels que les zones rurales.¹⁵

Dans le contexte particulier de la RDC, la caractéristique la plus étonnante demeure peut-être autour de sa législation sur les entreprises qui est souvent perçue comme étant bien rédigée et adaptée à ses objectifs, alors que sa mise en œuvre et sa réglementation sont particulièrement médiocres. Il s'agit à nouveau d'une caractéristique commune à beaucoup de FCAS, où l'état de droit n'est pas appliqué de manière homogène.

¹¹ Buckley et McIntosh (2016).

¹² IMF (2015) 'Article IV consultation staff report—Democratic Republic of the Congo'.

¹³ IMF (2015).

¹⁴ World Bank Group (2013) 'Country Assistance Strategy to DRC, FY2013–2016'.

¹⁵ Davis, P., Spearing, M. and Thorpe, J. (2018) 'Private sector development in countries progressing to peace and prosperity', DFID.

Malgré cela, certains progrès ont été réalisés, notamment par le biais du « *Guichet unique* » - un programme étatique visant à consolider les documents nécessaires pour faire des affaires et réduire les coûts de procédures - qui commence à être mis en place de manière plus efficace. La RDC est également devenue le 17^e pays à adhérer au traité OHADA en 2012, un système d'harmonisation des lois des affaires adopté par 17 pays africains francophones. Ces deux cadres sont considérés comme une base solide pour la réforme de l'environnement professionnel en RDC.

Faire face à la fragilité : enseignements tirés de la conception et de la mise en œuvre d'interventions de développement du secteur privé en RDC

Des projets conçus pour être adaptables

Plusieurs études ont démontré que, dans des environnements dynamiques et imprévisibles, l'efficacité des projets de DSP est davantage influencée par leur conception que par des influences externes ; le facteur de conception le plus important étant la capacité de flexibilité desdits projets.¹⁶ Le « Building Stability Framework » du DFID stipule que les programmes doivent « être suffisamment flexibles pour gérer le risque et le retour », ajoutant que « de nouvelles approches en matière de programmation flexible et adaptative peuvent aboutir à des résultats compliqués dans des contextes difficiles ».

Une évaluation portant sur 56 projets de DSP dans les FCAS a révélé que les facteurs internes de conception et de mise en œuvre jouent le rôle le plus important dans la réussite du projet.¹⁷ Une autre étude a mis en évidence un certain nombre d'exemples des types d'adaptabilité susceptibles de caractériser des programmes réussis. Le fait, notamment, de travailler en fonction d'un calendrier à court et à long terme - en engageant des ressources sur le long terme pour assurer un soutien continu aux processus qui prendront du temps, tout en fixant des objectifs à court terme propices au changement - a donné lieu à des projets efficaces et a permis de réagir aux différentes opportunités qui se présentaient.¹⁸ Parmi d'autres exemples, citons : une structuration des investissements par étapes pour permettre un meilleur suivi et une meilleure adaptation, la définition d'objectifs adaptables et le pilotage d'activités distinctes à une échelle initialement réduite pour évaluer leur efficacité relative.

¹⁶ OPM (2018) 'Effective entry points and sequencing of private sector interventions in African fragile situations'.

¹⁷ Liu, C. and Harwit, E. (2016) 'The effectiveness of private sector development interventions in fragile and conflict-affected situations: evidence from evaluations', IFC, Development Impact Department.

¹⁸ OPM (2018).

ÉTUDE DE CAS

C'est en adoptant une majorité de ces caractéristiques détaillées ci-dessus que l'un des programmes de la RDC a eu le plus de succès. À l'été 2018, les interventions d'ÉLAN RDC au Nord-Kivu ont été touchées par le conflit armé en cours, aggravé par la seconde épidémie d'Ebola la plus meurtrière au monde. Dans ces circonstances, la fragilité a un impact à deux niveaux : 1) celui de l'efficacité des entreprises avec lesquelles le programme travaille ; et 2) celui de la capacité du programme à évaluer et à surveiller correctement leur performance.

Par conséquent, ÉLAN RDC a dû fonctionner avec une adaptabilité poussée à l'extrême. L'équipe a mis en œuvre un modèle d'initiation d'un grand nombre de projets pilotes à petite échelle, avec une prise de décision rapide sur la question de savoir s'il faut décommissionner ou intensifier les partenariats. Des accords contractuels adaptables de courte durée (généralement de trois à douze mois) sont conclus avec des règlements reliés à des « étapes ». Si les objectifs sont partiellement atteints en raison de facteurs indépendants de la volonté de l'entreprise, les paiements peuvent être effectués au prorata. Si l'équipe du programme ne peut rentrer en contact avec un partenaire en particulier afin d'effectuer un suivi, ceci doit être signalé et expliqué ; il faut toutefois veiller à garder une certaine flexibilité à tous les niveaux du processus d'évaluation.

POINT D'APPRENTISSAGE

Il est important de s'assurer que les responsables de la mise en œuvre ont la capacité de prendre des décisions rapidement et qu'il existe des processus pour permettre une mise en service et un démantèlement rapides des projets. Cela impliquera souvent une décentralisation de la prise de décision et un investissement dans les fonctions de supervision et de gestion pour faire face aux demandes de changements rapides du programme. Un résumé d'apprentissage séparé couvrant les enseignements tirés de la « conception favorisant l'adaptabilité » au sein d'un programme de ce type est publié ici.

Analyse politique, économique et contextuelle (PECA)

Pour mener à bien une approche adaptative, il faut avoir une connaissance détaillée des contextes locaux pour identifier les opportunités et les obstacles à mesure qu'ils se présentent. L'expérience en RDC a montré qu'une telle analyse (PECA) détaillée et nuancée peut améliorer l'impact des interventions.

ÉTUDE DE CAS

Différentes parties du programme en RDC ont utilisé des processus contrastés pour analyser le contexte, identifier les risques et planifier des actions d'atténuation.

Essor, le programme de réforme de l'environnement des affaires (BER), a introduit des matrices PECA trimestrielles formalisées qui aident les flux de travail à identifier les risques à l'avance et à planifier des actions d'atténuation. Cependant, ÉLAN RDC a utilisé une approche plus personnalisée en commandant des analyses PECA sur des problèmes spécifiques au fur et à mesure qu'ils se présentent. Dans les deux cas, PECA s'appuie sur des évaluations de sécurité et un travail d'audit raisonnable sur les organisations partenaires, les résultats étant intégrés aux registres de risques généraux du programme.

POINT D'APPRENTISSAGE

Un certain nombre de sujets doivent être pris en compte lors de la réalisation d'une PECA pour des projets de DSP dans les FCAS.

- Prendre en compte les différences régionales et s'assurer que l'évaluation a une large portée géographique. Une cartographie politique au niveau provincial aidera les responsables de la mise en œuvre à identifier des défenseurs potentiels, ainsi que leurs intérêts et leurs ressources.
- Étudier dans quelle mesure les engagements en matière de réforme et de pouvoir diffèrent d'un gouvernement à l'autre. Un examen approfondi des ministères et des organismes gouvernementaux pertinents vous aidera à discerner vos points d'entrée.
- Une analyse plus nuancée de la nature du secteur privé rapportera des dividendes. Connaître la taille, le secteur et la propriété des grandes entreprises fournira une évaluation utile des relations (souvent informelles) entre le gouvernement et le secteur privé.
- Rechercher des domaines de « volonté politique accidentelle » pour lesquels la motivation politique pour le progrès ne concerne pas spécifiquement le développement du secteur privé.

Soutien de la part du gouvernement

La littérature sur les projets de DSP dans les FCAS montre que l'effet du soutien du gouvernement sur le succès du programme est variable et dépend du contexte et du secteur. Dans certains cas, le soutien des

gouvernements hôtes contribue grandement au succès du projet, en particulier dans les pays en transition qui sortent d'un conflit. Force est de constater que dans bien des cas la réussite des projets de réforme du climat des investissements est due à une relation positive et de confiance entre le donateur et le gouvernement et à la présence de plusieurs homologues gouvernementaux clés «champions de la réforme».¹⁹ En outre, une étude a souligné la nécessité de prendre de petites mesures afin de démontrer que le changement ne devait pas forcément nuire aux intérêts en place.²⁰

ÉTUDE DE CAS

Les preuves discutées ci-dessus ont été corroborées par l'expérience d'un des programmes en RDC. Par exemple, le chef de projet de l'équipe « Accès à l'énergie » occupe un bureau au sein du ministère de l'Énergie. Cela a permis d'établir des relations et renforcer la confiance, mais a également développé la capacité de mise en œuvre du ministère. L'équipe du projet a délibérément choisi de travailler au sein d'un même ministère où elle dispose d'un ardent défenseur des intérêts politiques, plutôt que de militer dans plusieurs services. Les membres de l'équipe ont ainsi évité les « jeux de pouvoir » entre ministères auxquels se livrent souvent de politiciens rivaux cherchant à avoir le dernier mot. Dans le même temps, le projet conserve son indépendance grâce au financement de trois centrales électriques pilotes d'énergie renouvelable au travers d'un « véhicule spécial », plutôt que de faire appel au budget de l'État.

POINT D'APPRENTISSAGE

Adopter une approche « basée sur le réseau » dans le cadre de votre analyse du contexte politique et déceler les liens informels et les lignes de favoritisme entre les différents acteurs de votre environnement de parties prenantes peuvent vous aider à identifier des défenseurs efficaces au sein du gouvernement et à éviter de perdre votre temps avec des querelles ministérielles.

Réforme de l'environnement des entreprises versus interventions directes

Il existe deux grandes écoles de pensée sur le séquençage du DSP. L'une privilégie une approche institutionnelle, qui encourage la priorité du

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Davis, Spearing and Thorpe (2018).

soutien indirect par le biais d'une réforme du climat d'investissement et de l'amélioration de l'environnement porteur pour le secteur privé ; l'autre favorise une approche interventionniste, qui encourage l'intervention directe par le biais d'un appui financier et technique aux entités du secteur privé.²¹ Ceux qui préconisent une focalisation exclusive sur la réforme de l'environnement institutionnel soutiennent que les approches interventionnistes ont largement échoué, tandis que les partisans de l'approche interventionniste affirment que la volonté politique de réforme est souvent très faible chez les FCAS et que l'approche systémique aura donc un succès limité. Bien que des preuves provenant des FCAS africains indiquent que les tentatives de réforme du climat d'investissement dans les pays où les conditions politiques sont les plus difficiles sont peu courantes, certains exemples démontrent une certaine réussite dans ces contextes, en particulier dans les pays ayant souscrit à l'application de la loi OHADA.²²

ÉTUDE DE CAS

En RDC, le DFID a cherché à poursuivre les deux approches de manière simultanée. Dans son analyse de rentabilisation, le DFID a affirmé que le développement du secteur privé en RDC était un problème intrinsèquement complexe par nature. Beaucoup de caractéristiques idiosyncratiques et interdépendantes sont à la fois les causes et les effets d'une économie sous-développée. S'attaquer à l'un de ces problèmes de manière isolée a donc peu de chances de débloquer le DSP. Le système dans son ensemble doit être étudié de plus près.

POINT D'APPRENTISSAGE

Les délais pour les réformes du climat des affaires sont plus longs dans les FCAS et donc plus coûteux que dans d'autres pays. Cette donnée doit être intégrée dans la conception et la mise en œuvre. Les programmes doivent être conçus de manière à offrir des perspectives réalistes de durabilité ; les donateurs doivent donc planifier une période de soutien prolongée.

²¹ MacSweeney, N. (2008) 'Private sector development in post-conflict countries: a review of current literature and practice', DCED, Cambridge.

²² SFI (2011) « Une évaluation de l'impact de l'Acte Uniforme de l'OHADA sur les transactions garanties », document interne.

Conclusion

La complexité du travail au sein des États fragiles touchés par les conflits signifie que les approches de DSP doivent être adaptées pour réussir. Un examen de la recherche sur les programmes dans ce type d'environnement a permis d'identifier certaines des caractéristiques communes des programmes efficaces. Il convient de les comprendre avant de tenter de concevoir et de mettre en œuvre une intervention dédiée. La capacité à faire preuve de souplesse s'est révélée être un élément clé des approches fructueuses. Cela a été fortement reconnu dans les travaux du DFID en RDC, où les interventions les plus percutantes ont associé des objectifs à long terme, des étapes à court terme et des contrats flexibles. Parmi les autres caractéristiques clés, citons la surveillance étroite du contexte politique et économique et la capacité de travailler avec prudence et de manière stratégique avec le gouvernement.

Oxford Policy Management

Oxford Policy Management a pour mission d'aider les pays à revenu faible ou intermédiaire afin de favoriser la croissance économique et ainsi réduire la pauvreté et les désavantages qui en découlent en réformant leurs politiques publiques. Nous avons pour objectif d'entraîner un changement positif et durable grâce à notre expertise analytique et notre savoir-faire en matière de politiques. Grâce à notre vaste réseau de bureaux à travers le monde, nous sommes en position de faire des études, concevoir, mettre en œuvre et évaluer les politiques publiques les plus efficaces, en partenariat avec les décideurs nationaux. Nous travaillons dans tous les secteurs relatifs à la gouvernance et aux politiques sociales et économiques – comme la santé, la finance, l'éducation, le changement climatique et la gestion du secteur public.

Pour en savoir plus

Pour plus d'informations

rendez-vous sur : www.opml.co.uk

ou écrivez à l'adresse admin@opml.co.uk

    OPMglobal



Oxford Policy Management Limited

Enregistré en Angleterre avec le n°3122495

Siège social : Clarendon House,

Level 3, 52 Cornmarket Street,

Oxford, OX1 3HJ, Royaume-Uni