



OCDE DIALOGUE SUR L'AIDE POUR LE COMMERCE

3-4 NOVEMBRE 2008

LE CENTRE DE CONFÉRENCES DE L'OCDE, PARIS

Document d'information pour la session 2

Les lignes directrices du CAD

**RENFORCER LES CAPACITÉS COMMERCIALES
AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT**

[VERSION DE RÉIMPRESSION]



G|M|F The German Marshall Fund
of the United States

STRENGTHENING TRANSATLANTIC COOPERATION

www.oecd.org/trade/aftdialogue2008

© OCDE, 2001.

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférentes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,
Service des Publications de l'OCDE,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

Les lignes directrices du CAD

Renforcer les capacités commerciales au service du développement



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays Membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus Membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

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

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

Also available in English under the title:

The DAC Guidelines
STRENGTHENING TRADE CAPACITY FOR DEVELOPMENT

© Photo: World Bank Photo Library – Francis Dobbs

© OCDE 2001

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tél. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, or CCC Online : www.copyright.com. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Préface

Ces lignes directrices ont été établies par le Secrétariat du CAD en collaboration étroite avec un grand nombre de parties intéressées, parmi lesquelles des représentants des gouvernements et des associations d'entreprises des pays en développement. De plus, un groupe de direction informel, créé au début du projet, s'est réuni à plusieurs reprises pour orienter les travaux. Il était composé de représentants des organisations multilatérales, dont l'Organisation mondiale du commerce (OMC), la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), le Centre du commerce international (CCI), le programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et la Banque mondiale ; des organismes de recherche indépendants comme l'Overseas Development Institute, le Centre européen de gestion des politiques de développement, le Centre international de commerce et de développement durable et l'Overseas Development Council ; et des organismes d'aide bilatéraux, comme ceux du Canada, de la Commission européenne (CE), du Japon, des Pays-Bas, du Royaume-Uni et des Etats-Unis. Le rapport s'inspire aussi massivement de quatre études de cas sur les efforts de renforcement des capacités dans le domaine des échanges, qui avaient été commandées dans le cadre de ce projet. Ces études ont porté sur le Salvador, le Ghana, le Sénégal et le Vietnam. Une étude de cas supplémentaire a été établie sur les réseaux d'entreprises africains.

Ces études de cas sont disponibles sur le site « OECD Online Bookshop » en même temps que le document, *Le renforcement des capacités concernant la politique commerciale dans les pays en développement et les pays en transition – Guide pratique de la planification des programmes de coopération technique*. Ce guide, établi par le Department for International Development (DFID) du Royaume-Uni, est expressément destiné aux responsables des organismes d'aide en charge de la conception, de l'exécution ou de l'amélioration des programmes de renforcement des capacités dans le domaine des échanges.

Table des matières

PRÉFACE	3	4. METTRE EN PLACE UN CADRE STRATÉGIQUE DURABLE POUR PROMOUVOIR LES ÉCHANGES	47
DÉCLARATION SUR LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DANS LE DOMAINE DES ÉCHANGES ET LA NOUVELLE DONNE MONDIALE	7	Le cycle de la politique commerciale	48
RÉSUMÉ	13	Une stratégie commerciale cohérente	50
1. INTRODUCTION	17	Mécanismes de consultation	52
2. RAISON D'ÊTRE DU RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DANS LE DOMAINE DES ÉCHANGES	19	Coordination des politiques	54
La nouvelle donne économique mondiale	19	Information sur les échanges	56
S'attaquer aux déficits de capacités	22	Politique commerciale et réseaux	58
Comment les échanges et la politique commerciale peuvent-ils réduire la pauvreté	26	Organismes de promotion des échanges	59
Intégrer systématiquement les échanges dans les stratégies nationales de développement	31	Établir des liens au sein du secteur privé	60
3. CONTRAINTES PESANT SUR LES ÉCHANGES RELEVANT DE L'ACTION PUBLIQUE	35	Stratégies régionales d'ouverture	62
Se donner les moyens de participer aux échanges internationaux	36	5. PRINCIPES APPLICABLES AU RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DANS LE DOMAINE DES ÉCHANGES	67
Promouvoir la compétitivité du secteur des entreprises	40	Coordonner les efforts de renforcement des capacités commerciales	67
		Veiller à ce que le renforcement des capacités d'échanges couvre un champ complet d'activités dont l'exécution devra être intégrée	68
		Favoriser l'appropriation et la participation locales dans toutes les activités de coopération pour le développement dans le domaine des échanges	68
		Concevoir et adopter des approches destinées à renforcer la viabilité	69
		Renforcer les capacités des donneurs dans le domaine des échanges	72
		Engager des ressources financières et humaines plus importantes pour soutenir les efforts visant à mettre en place les cadres de politique commerciale dans les pays en développement - avec la perspective de retombées substantielles	72

ANNEXE 1 SUIVI ET ÉVALUATION 73

ANNEXE 2 QUATRE ÉTUDES DE CAS : PARALLÈLES ET CONTRASTES El Salvador, Ghana, Sénégal et Viêt Nam 77

ANNEXE 3 RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DANS LE DOMAINE DES ÉCHANGES : SITES INTERNET UTILES 79

ENCADRÉS

1 Normes de l'UE relatives à la sécurité alimentaire	22
2 Renforcement des capacités dans le domaine des échanges : concepts et évolution	23
3 Cadre intégré pour les pays les moins avancés	24
4 Echanges et parité hommes-femmes	27
5 Programme CNUCED/PNUD sur la mondialisation, la libéralisation et le développement humain durable	28
6 Promouvoir la compétitivité du marché des fleurs en Ouganda	41
7 L'approche retenue par les Philippines	51
8 Les enseignements à tirer de l'expérience du Japan-Vietnam Joint Research (JVJR)	52
9 Exemples de mécanismes de consultation	53
10 Une approche intégrée peut-elle fonctionner ?	57
11 Mise en place d'un réseau de promotion des échanges au Viêt Nam	59

12 Encourager la création de secteurs d'activité et de réseaux industriels à vocation exportatrice	61
13 Capacités institutionnelles nationales en vue des négociations internationales : coordination interministérielle et dialogue secteur public/secteur privé à Maurice	63
14 L'approche de l'UE à l'égard de la coordination entre les donneurs	69
15 Le rôle du CCI dans le renforcement des capacités d'échanges	70
16 Zone franche économique : une pépinière pour le développement des échanges	71
17 Indicateurs de performance de la stratégie – les Philippines	76

ORGANIGRAMMES

1 Intégrer systématiquement les échanges aux stratégies nationales de développement	30
2 Les stratégies nationales de développement et le processus d'élaboration de la politique commerciale	49
3 Programme intégré CNUCED/OMC/CCI d'assistance technique	55

TABLEAU

1 Les priorités selon les différentes catégories de pays	37
--	----

LES ÉCHANGES ET LE DÉVELOPPEMENT DANS LE CONTEXTE DE LA NOUVELLE DONNE MONDIALE : RENFORCER LES CAPACITÉS COMMERCIALES EN S'APPUYANT SUR LE PARTENARIAT

**Déclaration de la réunion à haut niveau du CAD
à l'occasion de l'approbation des Lignes directrices du CAD
sur le renforcement des capacités dans le domaine
des échanges et la nouvelle donne mondiale**

Paris, 25-26 avril 2001

Les échanges apportent une contribution essentielle au développement. Ni les échanges ni la libéralisation des échanges ne constituent une fin en eux-mêmes. Lorsqu'ils sont appuyés par des politiques appropriées, notamment des mesures visant à assurer la stabilité macroéconomique, des pratiques rationnelles de protection de l'environnement et une bonne gestion des affaires publiques, ils apportent une contribution essentielle à l'instauration d'une croissance favorable aux pauvres et d'un développement durable. Ils donnent aux pays un accès plus facile aux biens, aux services, aux technologies et aux connaissances dont ils ont besoin. En outre, en stimulant l'esprit d'entreprise du secteur privé, ils ont pour effet de créer des emplois, de favoriser les processus d'apprentissage, d'attirer des capitaux privés, d'accroître les recettes en devises et de dégager des ressources au service du développement durable et de la réduction de la pauvreté.

Les économies de marché émergentes sont de plus en plus nombreuses à tirer d'importants bénéfices de la mondialisation. Pour faire de même sans compromettre le développement humain durable, les pays en développement moins avancés doivent poursuivre les réformes entreprises, continuer de renforcer leurs institutions et leurs infrastructures, et être en mesure de participer effectivement aux processus qui contribuent à façonner les règles économiques, les institutions et les marchés mondiaux. Les pouvoirs publics et le secteur privé de nombreux pays restent dépourvus des capacités nécessaires, sur le plan des institutions comme sur celui des ressources humaines, pour faire face à la complexité du système commercial multilatéral et des multiples obligations créées par les accords commerciaux régionaux, bilatéraux et multilatéraux.

Les pays de l'OCDE ont tout intérêt à renforcer les capacités d'échanges de ces pays. Ils peuvent eux aussi avoir avantage à aider les pays en développement à combler les lacunes de leurs capacités dans le domaine des échanges, à négocier de façon efficace et crédible, à appliquer les accords commerciaux et à satisfaire aux obligations qui en découlent. Faute d'une action dans ce sens, les pays en développement risquent de ne plus croire aux vertus de l'ouverture des marchés, de ne plus pouvoir maintenir le niveau de leurs importations et de rester dépendants de l'aide étrangère.

Pour favoriser l'intégration des pays en développement au système commercial mondial, nous convenons de :

Collaborer avec les pays partenaires pour les aider à renforcer leurs capacités d'échanges, à améliorer leurs performances commerciales et à participer efficacement à l'élaboration des règles et aux mécanismes institutionnels qui façonnent l'économie mondiale. Le renforcement des capacités dans le domaine des échanges est un élément complémentaire des efforts déterminants de réforme engagés par les pays en développement et des mesures prises par les pays industriels pour ouvrir leurs marchés aux biens et aux services des pays en développement.

Appuyer les efforts déployés par les pays partenaires pour intégrer les échanges à leurs stratégies globales de développement et de réduction de la pauvreté. Dans ce contexte, nous reconnaissons le lien entre les activités de renforcement des capacités d'échanges et l'intégration des échanges aux stratégies de lutte contre la pauvreté. Nous travaillerons dans ce sens en collaboration étroite avec la Banque mondiale et le FMI, ainsi qu'avec d'autres organismes de développement.

Aider les pays en développement à établir des cadres et des mécanismes efficaces et durables pour l'élaboration de leur politique commerciale. L'appropriation et la participation locales sont des éléments déterminants d'un tel processus. Nous nous efforcerons de faciliter les consultations - entre parties prenantes, avec le secteur privé et la société civile, au sein des administrations nationales et entre régions - de telle sorte que les activités de coopération pour le développement soient prises en main à l'échelon local et répondent bien à la demande.

Placer le secteur privé au centre des efforts de mise en place du processus de formulation de la politique commerciale. Toutes les contraintes pesant sur les capacités d'échanges doivent être considérées du point de vue des acteurs du secteur privé. La coopération pour le développement peut aussi contribuer à améliorer les moyens qu'ont les associations du secteur privé de faire connaître leurs aspirations et leurs contraintes et de participer activement au processus d'élaboration des politiques commerciales.

Encourager l'adhésion des gestionnaires de l'aide à l'échelon local à l'objectif d'expansion des échanges, et leur assurer un soutien institutionnel suffisant, sur le plan des ressources, des incitations et de la connaissance des questions commerciales, pour mener une action dans le domaine du renforcement des capacités d'échanges. Un dialogue régulier entre les communautés de l'aide et des échanges peut être utile à cet égard.

Contribuer à renforcer la capacité des pays partenaires de mener les commandes de leur propre développement et d'alimenter le processus. Il faut, dans toute la mesure du possible, associer les experts, les institutions et les consultants locaux à l'action engagée pour aider les pays partenaires à faire un meilleur usage des capacités dont ils disposent déjà et à se doter de capacités nouvelles et durables. Cette solution nécessite un engagement à long terme, mais sera plus efficace qu'une approche ponctuelle ne permettant pas d'amorcer un processus autonome de formulation de la politique commerciale.

Veiller à ce que le renforcement des capacités d'échanges couvre un champ complet d'activités dont l'exécution devra être intégrée. L'instauration de cadres viables de politique commerciale nécessitera des mesures dans des domaines multiples et fera intervenir de très nombreux acteurs. Une approche intégrée permettra d'éviter que les mesures prises dans un domaine ne se soldent par un échec du fait de l'absence d'action complémentaire dans un autre domaine. Le Programme intégré d'assistance technique (JITAP), auquel participent divers donneurs bilatéraux et multilatéraux et huit pays en développement, peut donner des exemples de la manière de procéder.

En collaboration avec les principaux organismes à l'origine du Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce, veiller à ce que les activités de renforcement des capacités dans le domaine des échanges soient mises en œuvre et coordonnées conformément aux principes du partenariat. A cet effet, nous participerons plus activement aux travaux de ces organismes, et accroîtrons les ressources financières allouées aux activités commerciales, au travers du Fonds d'affectation spéciale destiné au Cadre intégré ou d'activités bilatérales et multilatérales. Nous reconnaissons que les organismes d'aide bilatérale peuvent et doivent jouer un rôle plus important dans la coordination de la réponse des donateurs dans les pays où ils ont une forte représentation sur le terrain et un intérêt particulier dans le renforcement des capacités d'échanges.

Intervenir activement auprès de la communauté des échanges afin de promouvoir l'intégration des considérations de développement dans la formulation et la mise en œuvre des politiques commerciales. Dans cette perspective, les initiatives visant à renforcer des instruments comme le Mécanisme d'examen des politiques commerciales de l'OMC et les examens des politiques d'investissement de la CNUCED pourraient être encouragées. Ces dispositifs peuvent en effet se révéler utiles pour mieux mettre en évidence les contraintes auxquelles se heurtent les échanges et l'investissement dans les pays en développement. Ils peuvent aussi contribuer à assurer la cohérence entre les politiques commerciales et les régimes réglementaires, d'une part, et les objectifs généraux de développement, d'autre part. Les Lignes directrices du CAD pour la réduction de la pauvreté contiennent elles aussi de précieux conseils sur la manière dont il convient de procéder pour assurer la prise en compte systématique des considérations liées au développement en général et pour favoriser la cohérence des politiques.

Améliorer le partage des informations et la coordination entre donneurs bilatéraux et multilatéraux dans ce domaine. Nul donneur ne saurait, à lui seul, venir à bout de toutes les difficultés que présente le renforcement des capacités d'échanges d'un pays. Une meilleure coordination et une répartition plus précise des tâches permettront d'éviter les chevauchements d'activités, de faire un meilleur usage des ressources et d'éviter des pressions excessives sur les capacités des pays partenaires. Le processus d'élaboration des stratégies de lutte contre la pauvreté et le Cadre intégré constituent des instruments utiles d'amélioration de la coordination.

Veiller à ce que nos activités bilatérales appuient les stratégies de coopération régionale des pays partenaires en direction de l'extérieur. La coopération régionale peut contribuer à abaisser les coûts de transaction et permettre aux pays d'acquérir une expérience de la production et de la commercialisation à l'exportation sur des marchés de leur région, qu'ils connaissent bien, avant de rechercher des débouchés sur des marchés internationaux plus concurrentiels. Les stratégies suivies dans ce domaine doivent être compatibles avec les initiatives plus larges visant les échanges multilatéraux et le développement.

A la réunion ministérielle de Marrakech qui a instauré l'OMC, les ministres ont reconnu « que la mondialisation de l'économie a entraîné des interactions croissantes des politiques économiques suivies par les différents pays, y compris des aspects de l'élaboration de ces politiques qui sont d'ordre structurel, macro-économique, commercial ou financier ou qui sont liés au développement. C'est avant tout aux gouvernements agissant à l'échelon national qu'il incombe d'harmoniser ces politiques, mais leur cohérence au plan international a un rôle important et utile à jouer dans l'accroissement de leur efficacité au niveau national ». [Déclaration sur la contribution de l'OMC à une plus grande cohérence dans l'élaboration des politiques économiques au niveau mondial].

A la deuxième Conférence ministérielle de l'OMC tenue à Singapour, les ministres se sont en outre engagés « à faire face au problème de la marginalisation des pays les moins avancés »... et à continuer aussi « de chercher à instaurer une plus grande cohérence dans l'élaboration des politiques économiques au niveau international et à améliorer la coordination entre l'OMC et d'autres organismes pour l'apport d'une assistance technique » [WT/MIN(96)/DEC, Conférence ministérielle, Singapour – Déclaration ministérielle de Singapour, adoptée le 13 décembre 1996].

Dans le Communiqué du Sommet du G-8 adopté à Okinawa, les ministres ont fait observer que « le commerce et l'investissement sont essentiels pour favoriser une croissance économique durable et réduire la pauvreté. Nous nous engageons à donner une plus grande priorité aux activités de création de capacités reliées au commerce ».

A la réunion des ministres africains chargés du commerce tenue à Libreville en novembre 2000, ces ministres ont réaffirmé « l'engagement du continent africain à œuvrer dans le cadre du système commercial multilatéral au sein de l'OMC ». Ils ont aussi souligné « la nécessité de faire du commerce l'une des priorités dans les politiques nationales de développement des pays africains ».

Résumé

Les communautés des échanges, de l'aide et des bailleurs de fonds élaborent des stratégies plus cohérentes pour aider les pays en développement à s'intégrer dans l'économie mondiale. Les présentes lignes directrices fournissent un cadre de référence commun pour ces efforts. Elles montrent aussi comment les donateurs peuvent aider les pays en développement à renforcer leurs capacités dans le domaine des échanges.

Renforcer les capacités dans le domaine des échanges rend les décideurs, les entreprises et les acteurs de la société civile des pays partenaires mieux à même :

- De collaborer à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une stratégie du développement des échanges qui soit intégrée dans une stratégie plus générale de développement national.
- De renforcer la politique et les institutions commerciales – en tant que base de réforme des régimes d'importation, d'accroissement du volume et de la valeur ajoutée des exportations, de la diversification des produits et marchés d'exportation et de l'accroissement des investissements étrangers propres à créer des emplois et des exportations.
- De participer aux institutions, aux négociations et aux processus qui façonnent la politique commerciale nationale, ainsi qu'aux règles et aux pratiques du commerce international, de même que d'en tirer parti.

Cinq prémisses

Un : *Les échanges et leur libéralisation peuvent contribuer au développement.* Les échanges et la libéralisation des échanges ne sont pas des fins en soi. Ils ne suffisent pas non plus à eux seuls à promouvoir un développement dynamique et durable. Mais ils peuvent donner à un pays plus largement accès à toute une panoplie de biens, de services, de technologies et de connaissances. Par ailleurs, en stimulant l'esprit d'entreprise dans le secteur privé, ils peuvent créer des emplois, promouvoir des phénomènes vitaux « d'apprentissage », attirer des flux d'investissement privés, accroître les recettes de change et générer des ressources pour assurer un développement durable et faire reculer la pauvreté.

Deux : *Les pays en développement veulent s'intégrer dans l'économie mondiale.* Pour qu'une intégration dans l'économie mondiale soit bénéfique, elle oblige à faire un important et vaste effort d'autres réformes et à participer plus efficacement aux mécanismes de prise de décisions et institutionnels qui façonnent l'économie mondiale. Veiller à ce que cette intégration soit compatible avec un développement durable des ressources humaines est un des grands défis que doivent relever les pays partenaires et les donateurs.

Trois : *La nouvelle donne économique mondiale est riche de promesses, mais pose des problèmes difficiles.* Etant donné la complexité grandissante des marchés mondiaux, les nouveaux enjeux du système commercial multilatéral et les impératifs contradictoires des accords commerciaux régionaux, bilatéraux et multilatéraux, les pays en développement se trouvent confrontés à un éventail croissant de problèmes concernant tant la compétitivité que l'orientation de l'action. Or, bien souvent, ils ne disposent ni des capacités institutionnelles ni des ressources humaines requises pour faire face à ces problèmes.

Quatre : *Les responsables de la politique commerciale ont fortement intérêt à renforcer les capacités de pays en développement dans le domaine des échanges.* Il est de l'intérêt des pays de l'OCDE que les pays en développement surmontent leur déficit de capacités dans le domaine des échanges, négocient efficacement, appliquent les accords commerciaux et respectent les engagements permanents qu'ils ont contractés en vertu de ces accords. Le renforcement des capacités dans le domaine des échanges offre un instrument précieux pour relever le défi que posent au système commercial multilatéral les préoccupations et les différends en cours au sujet des échanges et du travail – et des échanges et de l'environnement.

Cinq : *Le soutien des donateurs peut renforcer le système commercial multilatéral en remédiant aux problèmes auxquels les pays en développement se heurtent dans le domaine des échanges.* Au cours des derniers mois, les gouvernements se sont engagés à renforcer le Cadre intégré et aux deux derniers Sommets du G-8, les chefs d'Etat ont demandé le renforcement des capacités dans le domaine des échanges et l'apport d'améliorations à leur réalisation.

Mise en place d'un cadre efficace pour l'action des pouvoirs publics dans le domaine des échanges

Un des principaux objectifs du renforcement des capacités dans le domaine des échanges est d'aider les pays en développement à mettre en place des cadres et des stratégies d'action durables dans le domaine des échanges. L'expérience montre en effet qu'aucun pays n'a développé substantiellement son commerce sans un cadre d'action efficace dans le domaine des échanges. Tout cadre de cet ordre, s'appuiera, bien entendu, sur des institutions et des arrangements spécifiques, dont chacun devra recevoir une attention de la part des pays en développement et des donateurs. Il importe néanmoins que tous les efforts soient guidés par l'idée d'intégrer une stratégie générale de développement des échanges dans une stratégie plus vaste de développement national et de lutte contre la pauvreté.

Un cadre et une stratégie d'action valables dans le domaine des échanges devront : aider longtemps les pays en développement à relever un large éventail de défis et à saisir de nombreuses opportunités dans le domaine des échanges ; faciliter des efforts de développement des échanges au niveau véritablement local ; réduire le risque que les priorités des donateurs dans le domaine de la politique commerciale n'influent sur la politique commerciale des pays en développement ; permettre aux pays en développement d'entretenir et d'améliorer leurs capacités dans le domaine des échanges après le départ des donateurs.

Éléments d'une stratégie d'action efficace dans le domaine des échanges

Même s'il n'est pas possible de recommander un cadre d'action idéal de nature à promouvoir les échanges, les efforts déployés récemment pour renforcer les capacités mettent en évidence certaines caractéristiques ou dispositifs qui semblent avoir favorisé le succès. Donneurs et pays en développement doivent chercher à mettre en place des cadres de politique commerciale à partir des éléments suivants :

- Une stratégie commerciale cohérente étroitement intégrée à la stratégie globale de développement du pays.
- Des mécanismes de consultation efficaces entre les trois principaux groupes d'acteurs : les pouvoirs publics, le secteur des entreprises et la société civile.
- Des mécanismes efficaces de coordination des politiques à l'intérieur des services gouvernementaux.
- Une stratégie visant à améliorer la collecte, la diffusion et l'analyse des informations dans le domaine des échanges.
- Des réseaux pour l'élaboration de la politique commerciale, soutenus par des organismes de recherche locaux.
- Des réseaux d'établissements œuvrant à la promotion des échanges.
- L'établissement de liens au sein du secteur privé.
- Un engagement de la part de toutes les parties prenantes à mettre en œuvre des stratégies régionales et mondiales d'ouverture.

Ce que cela signifie pour les donateurs

- *Coordonner beaucoup plus étroitement les efforts visant à renforcer les capacités dans le domaine des échanges.* La mise en place d'institutions qui laissent derrière elles un cadre d'action des pouvoirs publics durable dans le domaine des échanges dépasse les moyens de tout donneur multilatéral ou bilatéral pris individuellement. Un cadre d'action de cet ordre ne peut fonctionner efficacement si les institutions et les arrangements qui le composent sont constitués (ou renforcés) de façon indépendante. La complexité d'un tel programme de coopération pour le développement exige un large accord des donateurs sur les objectifs, l'ordre chronologique des activités et le partage du travail. En cofinçant un cadre d'action des pouvoirs publics dans le domaine des échanges, les donateurs ménageront leurs fonds, partageront les risques et bénéficieront d'un effet de levier sur leurs investissements.
- *Veiller à ce que les activités de renforcement des capacités dans le domaine des échanges revêtent une portée globale et soient exécutées de manière intégrée.* Etablir des cadres d'action des pouvoirs publics viables exigera la prise de mesures dans de nombreux domaines et par de nombreux intéressés et les efforts accomplis dans un domaine devront être menés à bien conjointement avec les efforts accomplis dans d'autres. Cela aidera les pays partenaires à évaluer les besoins prioritaires - et les donateurs à définir et coordonner les interventions prioritaires.

- *Encourager la prise en charge par les populations locales et la participation de ces populations à toutes les activités de coopération pour le développement dans le domaine des échanges.* La participation et la consultation des populations locales - des différentes parties prenantes, des pouvoirs publics, des différentes régions - constituent les prémisses d'une stratégie efficace d'action des pouvoirs publics. En aidant les pays en développement à mettre en place cette stratégie, les donateurs contribueront puissamment à ce que les initiatives en matière de coopération pour le développement soient prises en charge par les populations locales et induites par la demande. Une stratégie d'action efficace dans le domaine des échanges réduira aussi au minimum le risque à long terme que les intérêts des donateurs dans le domaine des échanges soient contraires à ceux de leurs pays partenaires.
- *Adopter des approches qui accroissent la capacité des pays partenaires à continuer de s'aider eux-mêmes une fois les donateurs partis.* Lorsque la coopération pour le développement est focalisée sur la mise en place de politiques commerciales, la nécessité pour les donateurs de trouver les moyens de mettre en place des capacités durables devient évidente. Des initiatives ponctuelles – dans le cadre desquelles des techniciens étrangers passent des semaines, voire des mois dans un pays sans laisser beaucoup d'expertise derrière eux – demandent à être évitées. En outre, dans les projets de dotation en personnel, les donateurs devraient dans toute la mesure du possible faire appel aux compétences locales.
- *Renforcer leurs propres capacités dans le domaine des échanges.* Les donateurs doivent renforcer l'éventail de leurs compétences. Il est particulièrement important qu'ils aient l'expertise voulue pour mettre en place des institutions (publiques, privées et mixtes), des mécanismes consultatifs et des réseaux d'action des pouvoirs publics et de soutien. En outre, le renforcement du processus de consultation des intéressés et de la coordination de leurs actions les obligera à accroître leurs compétences en tant qu'intermédiaires, notamment sur le terrain – et à améliorer leur connaissance des questions commerciales d'ordre multilatéral et régional. Les donateurs gagneraient aussi à échanger de façon plus systématique des informations sur leurs programmes et expériences respectifs, éventuellement en utilisant un site Internet dédié.
- *Engager d'importantes ressources financières et en personnel pour mettre en place, dans les pays en développement, des cadres d'action des pouvoirs publics dans le domaine des échanges – avec la perspective d'obtenir des résultats substantiels.* Contribuer à mettre en place un cadre d'action des pouvoirs publics dans le domaine des échanges dans un pays où il n'en a jamais existé auparavant exigera de la part des donateurs des engagements à long terme et un effort soutenu d'un grand nombre de fonctionnaires talentueux. A long terme, un effort de cet ordre sera beaucoup plus rentable qu'une approche ad hoc qui ne crée pas de stratégie autonome d'action des pouvoirs publics dans le domaine des échanges. Toutefois, à mesure que des capacités durables seront établies, les donateurs pourront progressivement atténuer leurs efforts.

1 Introduction

Ces lignes directrices définissent des orientations générales et un cadre de référence commun à l'intention des responsables des échanges, de l'aide et des crédits pour ce qui touche au développement des capacités dans le domaine des échanges, en plaçant le renforcement de ces capacités dans la perspective d'approches globales du développement et de la lutte contre la pauvreté. Elles passent en revue et analysent aussi l'importance stratégique du renforcement des capacités dans le domaine des échanges. Enfin, elles définissent les principes de base et les principales modalités auxquels doivent obéir la conception et la mise en œuvre des activités visant à renforcer les capacités dans le domaine des échanges.

Tout processus dynamique de croissance économique et d'intégration dans l'économie mondiale commence par des politiques appropriées au niveau national – des mesures sociales, économiques et politiques susceptibles de permettre aux échanges de contribuer au développement. Les échanges ne constituent pas une fin en soi. Ils ne suffisent pas non plus à générer à eux seuls un développement dynamique et durable. Mais ils peuvent donner à un pays accès à un éventail plus large de biens, de services, de technologies et de connaissances. Ils stimulent l'esprit d'entreprise dans le secteur privé. Ils créent des emplois. Ils favorisent des phénomènes vitaux « d'apprentissage ». Ils attirent les capitaux privés. Ils augmentent les recettes de change. Et, par dessus tout, ils génèrent les ressources nécessaires à un développement durable et à l'atténuation de la pauvreté.

Sans les avantages que procurent les échanges, les pays en développement sont moins en mesure de procéder à des importations, croient moins à l'intérêt de l'ouverture et restent tributaires d'une aide étrangère. Cela peut compromettre la capacité des pouvoirs publics à doter leur pays des infrastructures économiques et sociales nécessaires à une réduction durable de la pauvreté. Cela peut aussi conduire à un cercle vicieux d'instabilité politique, de détérioration de l'environnement et de recul devant les initiatives régionales et mondiales. Aussi est-il clairement dans l'intérêt de tous les pays d'aider les pays en développement à devenir mieux à même de saisir et d'exploiter les avantages offerts par les échanges dans un souci de développement durable.

Le système commercial multilatéral (SCM) et les marchés internationaux sont devenus hautement complexes. Et bien plus que les efforts de réduction de droits de douane « d'un trait de plume », les nouveaux éléments du système commercial multilatéral exigent d'importants investissements dans les capacités institutionnelles et humaines - et une stratégie multidimensionnelle d'intégration dans l'économie mondiale. Les pays en développement doivent élaborer une vaste série d'initiatives commerciales dans le cadre d'un environnement macroéconomique approprié et d'une approche globale du développement. Ils doivent aussi exercer activement leurs droits et obligations dans le cadre du système commercial multilatéral. Mais ils ne sauraient atteindre ces objectifs sans un soutien substantiel de la communauté internationale.

Bon nombre de pays de l'OCDE se sont engagés dans leurs programmes d'assistance à aider les pays en développement à s'intégrer davantage dans l'économie mondiale. Cet engagement correspond au point de vue largement répandu selon lequel l'accroissement des échanges et de l'investissement peut constituer le moteur déterminant de la croissance - et la coopération pour le développement peut donner de

...commence par des politiques appropriées au niveau national – des mesures sociales, économiques et politiques

Le système commercial multilatéral (SCM) et les marchés internationaux sont devenus hautement complexes

l'élan au développement du secteur privé dont dépendent les échanges et l'investissement. Au cours des dernières décennies, beaucoup de donateurs ont, bien entendu, consacré d'importantes ressources à des initiatives visant à promouvoir le développement du secteur privé, dont certaines ont aussi contribué à générer des exportations et des investissements. Mais la marginalisation des PMA, la complexité croissante du système commercial multilatéral et les exigences contradictoires des initiatives commerciales de caractère régional et bilatéral montrent qu'il faut davantage. L'intégration équitable des pays en développement dans l'économie mondiale peut nécessiter de nouvelles formes de coopération pour le développement liée aux échanges.

La coopération pour le développement doit procéder d'une approche holistique

L'expérience montre que pour être efficace dans ce domaine, la coopération pour le développement doit procéder d'une approche holistique regroupant dans un tout cohérent des réformes macroéconomiques et structurelles de nature à favoriser une forte croissance du secteur privé et un développement des capacités tant humaines qu'institutionnelles. Pour créer le cadre d'action adéquat ou pour mettre en place des capacités de production ou accroître la participation des pays en développement à des foires commerciales, des mesures individuelles s'avèrent insuffisantes si elles sont prises isolément. Par ailleurs, les pouvoirs publics, le secteur privé et la société civile ont chacun un rôle à jouer dans l'amélioration des performances commerciales et le renforcement de la participation à l'élaboration de la politique commerciale. Traduire ces principes dans la pratique s'est toutefois révélé beaucoup plus difficile que l'on s'y attendait.

Le renforcement des capacités dans le domaine des échanges suppose une série d'activités interconnectées des donateurs et des pays partenaires pour accroître les compétences des décideurs, des entreprises et des acteurs de la société civile du pays partenaire dans trois domaines. Le premier est la collaboration à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une stratégie de développement des échanges intégrée dans une stratégie plus vaste de développement national. Le deuxième est le renforcement des politiques et des institutions en tant que moyen de base d'accroître le volume et la valeur ajoutée de la production destinée à l'exportation, de diversifier les produits et les marchés d'exportation, de réformer les régimes d'importation et d'augmenter l'investissement étranger générateur d'exportations et d'emplois. Le troisième est la participation aux institutions, aux négociations et aux processus qui façonnent la politique nationale dans le domaine des échanges et les règles et pratiques du commerce international, et l'exploitation des avantages qu'ils procurent.

Les donateurs bilatéraux peuvent apporter une valeur ajoutée importante à la mise en œuvre des approches intégrées. Ils tirent profit d'une expérience de plusieurs décennies dans la mise en œuvre et l'évaluation des projets et d'une forte présence sur le terrain, et ont établi depuis longtemps un dialogue avec le secteur privé et la société civile dans de nombreux pays partenaires. Des suggestions concernant les moyens d'améliorer les approches fondées sur le partenariat du renforcement des capacités dans le domaine des échanges seront une composante de ces lignes directrices.

Les lignes directrices s'articulent comme suit : la section 2 expose les motifs et fait ressortir l'importance stratégique d'un renforcement des capacités commerciales dans le contexte de la nouvelle mondiale. Elle explique ce en quoi consiste le renforcement de ces capacités et le replace dans le contexte des approches intégrées du développement et de la lutte contre la pauvreté. La section 3 recense les principaux problèmes concernant tant la compétitivité que l'orientation de l'action auxquels sont confrontés les pays en développement dans leurs efforts pour améliorer leurs performances commerciales. La section 4 essaie de dégager les éléments nécessaires à la mise en place d'un cadre efficace pour l'élaboration de la politique commerciale. Enfin, la section 5 examine les principes et les approches susceptibles de contribuer à l'efficacité de la coopération pour le développement dans ce domaine.

2 Raison d'être du renforcement des capacités dans le domaine des échanges

Les énormes progrès accomplis par le monde en développement dans son ensemble au cours des avancés et ceux qui le sont moins - en termes de volumes échangés et de participation aux débats de politique économique à l'OMC, dans les institutions régionales et au niveau mondial. Malgré de grands efforts de réforme, bon nombre des pays les plus pauvres, notamment d'Afrique subsaharienne, n'ont pas encore réussi à s'intégrer efficacement dans les marchés mondiaux et, en conséquence, à participer aux avantages procurés par les échanges sous la forme d'une croissance plus soutenue et d'une réduction de la pauvreté.

Renverser cette tendance à la marginalisation et aider les pays en développement les moins avancés à tirer pleinement avantage du système commercial multilatéral sont devenus d'importants objectifs tant pour les pays en développement que pour la communauté mondiale dans son ensemble. Les pays en développement tiennent à participer au processus de mondialisation. Ils veulent renforcer les conditions présidant à l'accélération de l'investissement, à la croissance économique, au développement et à la diversification de leurs exportations et, en dernière analyse, à la réduction de la pauvreté. Ils savent que l'intégration dans l'économie mondiale nécessite un grand effort de réformes complémentaires et une participation plus efficace au système de prise de décision et aux mécanismes institutionnels qui façonnent l'économie mondiale. Or, leurs gouvernements sont confrontés à un éventail de plus en plus large de défis, alors même qu'ils sont dotés de capacités humaines et institutionnelles fréquemment limitées. Les entreprises de ces pays doivent en outre faire face au problème de la concurrence.

La nouvelle donne économique mondiale

La mondialisation du globe se caractérise par un réseau de plus en plus complexe d'interconnexions entre les marchés des biens, des services, de l'investissement et du crédit, dans lequel les pays en développement jouent un rôle croissant. Un groupe de plus en plus nombreux de pays en développement a pris des mesures délibérées pour ouvrir plus largement l'économie au monde extérieur en recourant à une série d'initiatives de libéralisation au niveau unilatéral, régional et multilatéral. Il en est résulté un accroissement du rôle joué par leurs échanges dans leur PIB et des enjeux accrus dans une économie mondiale fonctionnant bien. La mondialisation a résulté en partie d'innovations technologiques qui ont raccourci le temps et l'espace économiques. De nouvelles possibilités de moderniser toutes les activités économiques et non pas seulement les secteurs de haute technologie s'en sont trouvées ouvertes. Les technologies de l'information et des communications abaissent le coût des transactions pour un très large éventail d'acteurs et autorisent des stratégies d'approvisionnement à l'échelle mondiale, ce qui ouvre aux entreprises des pays en développement de nouvelles possibilités de participer aux marchés mondiaux. En outre, parallèlement aux innovations réglementaires, les nouvelles technologies ont permis de fournir de nombreux services sur une base concurrentielle et ont donné aux pays en développement la possibilité de participer au commerce de ces services¹.

Bon nombre des pays les plus pauvres n'ont pas encore réussi à s'intégrer

Capacités humaines et institutionnelles fréquemment limitées

Un réseau de plus en plus complexe d'interconnexions

Les pays en développement doivent s'adapter

Les pays en développement doivent s'adapter à un volume croissant d'échanges dans le cadre des relations commerciales en place et aux stratégies concurrentielles des sociétés multinationales des différents pays – par des accords entre acheteurs et fournisseurs, des relations entre le siège et les filiales, des alliances d'entreprises et la passation de marchés en matière de production et de commercialisation. Gérer ces relations – dues souvent à l'initiative des acheteurs et impliquant fréquemment des liens d'investissement – peut être plus difficile que naviguer sur le marché traditionnel des exportations et des importations. Et l'expansion récente de la part des produits non traditionnels dans la production des pays en développement exige aussi de nouveaux marchés et de nouvelles stratégies de commercialisation.

La constitution de réseaux peut mettre les pays en développement mieux à même de s'adapter à l'évolution des goûts, des prix et de la situation de la concurrence à l'échelle internationale. Des réseaux régionaux peuvent réduire les énormes coûts de coordination que représentent un approvisionnement et une distribution d'échelle mondiale. Ils peuvent aussi aider les entreprises à surmonter les pénuries de production et à se doter de capacités technologiques et de gestion². Bon nombre de pays en développement moins avancés réalisent qu'un certain nombre de leurs nouvelles possibilités commerciales les plus prometteuses se situent dans des marchés situés hors de la zone de l'OCDE. Les réseaux régionaux peuvent les aider à participer aux échanges sur une base commerciale (plutôt que préférentielle) et à s'adapter à une rude concurrence à mesure qu'ils s'élèvent dans la chaîne des valeurs pour atteindre de nouveaux marchés.

La mondialisation oblitère l'identité nationale des entreprises et des produits et fait disparaître la séparation traditionnelle entre politique intérieure et politique internationale. Elle réduit donc la possibilité de politiques nationales autonomes, les paramètres des politiques étant désormais fixés par les « règles du jeu » applicables aux marchés mondiaux. Cela peut être bénéfique – en réduisant la possibilité de mener des politiques inadéquates, telles que l'application de taux de change excessifs, sans compromettre gravement l'économie³. Mais elle passe aussi par un compromis en matière de règles, d'accords, d'institutions et de développements dans le domaine du commerce international.

Participation au système commercial multilatéral

Une participation en bonne et due forme au système commercial multilatéral par l'intermédiaire de l'OMC offre de nombreux avantages aux pays en développement, qui en viennent rapidement à rejoindre cette Organisation. Ils reconnaissent que les règles commerciales et les accords négociés au niveau multilatéral peuvent influencer sur leur accès aux marchés, les aider à résister aux pressions intérieures opposées aux réformes de la politique et améliorer la crédibilité de leur processus de réforme intérieur⁴. L'adhésion à l'OMC peut donc créer des conditions plus propices à davantage d'investissements et à une accélération des échanges et de la croissance économique. Elle confère aussi aux Membres la protection d'un système fondé sur des règles qui garantit l'accès à un mécanisme de règlement des différends dont les décisions revêtent un caractère contraignant et, d'une manière plus générale, renforce le fondement d'une stabilité politique mondiale.

Les tentatives faites par les pays en développement les moins avancés pour s'adapter à ce développement des échanges ont toutefois mis en relief des déficits au niveau de leurs capacités dans le domaine des échanges. Ces pays se heurtent à trois grands problèmes.

Premièrement, la mise en œuvre des nouveaux accords et obligations de l'OMC met fortement à contribution les capacités institutionnelles et humaines des pays pauvres. Le cycle d'Uruguay a porté sur les mesures réglementaires et les pratiques commerciales de nature à exercer un effet restrictif sur les échanges au-delà des frontières et les pays en développement ont pris des engagements sans précédent visant à réformer les procédures commerciales et une grande partie des réglementations intérieures. Ces obligations portaient sur des questions telles que les procédures de délivrance de licences d'importation, l'évaluation de la valeur en douane, la législation relative à la propriété intellectuelle et les normes techniques, sanitaires et phytosanitaires. Mais les pays pauvres disposent-ils des capacités institutionnelles requises pour pouvoir procéder à ces réformes ? Ont-ils les moyens de financer les investissements nécessaires compte tenu des autres priorités du développement⁵ ? Et le respect de ces obligations peut-il être utile s'il ne s'inscrit pas dans le cadre de réformes plus vastes de la politique commerciale ? Veiller à ce que la réforme des échanges soit globale, cohérente et durable – tâche majeure pour les pays pauvres – devient donc plus important encore⁶.

Deuxièmement, il faut des capacités considérables pour pouvoir participer efficacement à la conception, à la mise en œuvre et à l'utilisation des règles et des mécanismes institutionnels qui font marcher l'économie mondiale. S'étant mis tardivement à participer à plein au système commercial et aux cycles de négociations, les pays en développement les moins avancés ont éprouvé de grandes difficultés à participer efficacement aux négociations du cycle d'Uruguay. Ils n'avaient pas les capacités nécessaires pour pouvoir participer efficacement au processus de négociation et ils ne pouvaient influencer que de façon limitée sur la conception des nouvelles règles. Au fur et à mesure que les règles de l'OMC deviendront encore plus complexes et techniques, il sera fondamental que les pays en développement acquièrent les moyens d'exprimer leurs intérêts et de défendre leurs droits dans le cadre de l'OMC⁷.

Presque tous les pays en développement membres de l'OMC prennent également part aux demandes de négociations commerciales bilatérales et régionales et à la mise en œuvre des accords conclus. Ces pays risquent de se trouver confrontés à de nouvelles pressions concurrentielles ainsi qu'à des plaintes pour concurrence déloyale, dumping, etc. émanant d'entreprises locales. Séparer les questions commerciales légitimes des pressions concurrentielles normales risque de peser lourdement sur leur capacité d'analyse limitée⁸. Ils éprouveront aussi des difficultés à équilibrer des priorités commerciales contradictoires.

Troisièmement, arriver à pénétrer sur les marchés d'exportation intéressants constituera un défi majeur pour les pays en développement. Si la lenteur de la progression des exportations en provenance des pays pauvres n'est peut-être pas principalement imputable à des contraintes extérieures, l'accès au marché doit être considéré comme faisant partie intégrante du programme d'action en matière de renforcement des capacités. Les obstacles à l'agriculture peuvent, par exemple, entraver l'exportation de produits agricoles et à forte intensité de main-d'œuvre, gênant les efforts de diversification vers des activités de transformation en aval et des produits à plus forte valeur ajoutée et rapidement porteurs. En d'autres termes, les obstacles aux échanges freinent le renforcement des capacités commerciales.

La mise en œuvre des nouveaux accords et obligations de l'OMC

Des règles et des mécanismes institutionnels qui font marcher l'économie mondiale

Arriver à pénétrer sur les marchés d'exportation

Encadré 1. Normes de l'UE relatives à la sécurité alimentaire

Une nouvelle étude menée par des chercheurs de la Banque mondiale (Otsuki, Wilson et Sewadeh) s'interroge sur les conséquences des normes relatives à la sécurité alimentaire pour les échanges. Mentionnée dans le *Financial Times* du 26 octobre 2000, cette étude examine les effets d'une réglementation européenne qui limite le montant d'aflatoxines dans les aliments importés. (Les aflatoxines sont une substance similaire à un fungus qui est liée au cancer du poumon.) La réglementation de l'UE insiste sur une norme plus sévère que celle qui est recommandée par le CODEX, qui fixe les normes alimentaires internationales, ou par l'OMS et la Food and Drug Administration des États-Unis.

La conception européenne de la sécurité alimentaire repose sur le principe de précaution qui justifie la restriction ou la réglementation des importations de produits alimentaires

même lorsque, scientifiquement, le risque pour la santé reste à démontrer. Selon l'étude considérée, comparée au CODEX, la norme de l'Union européenne sauverait deux vies humaines par milliard d'individus. Elle pourrait aussi réduire de 64 %, soit 700 millions de dollars, les exportations vers l'Europe de céréales, de fruits secs et de noix en provenance de neuf pays africains. Et la méthode d'échantillonnage de l'UE réduirait encore les exportations africaines.

Il importe, toutefois, de replacer ces mesures spécifiques dans le contexte de politiques plus vastes. L'UE a pris récemment des initiatives majeures pour améliorer l'accès au marché pour les pays en développement, notamment l'Accord de Cotonou avec les pays ACP (encadré 14) et l'initiative « Tout sauf les armes » qui concerne l'ensemble des pays les moins avancés.

Les normes de produits et les autres prescriptions appliquées par les pays industriels aux produits d'importation – comme les normes environnementales, sanitaires et du travail – peuvent aussi mettre à rude épreuve les capacités d'exportation des pays en développement. Si les normes de produits jouent un rôle important dans le bon fonctionnement des marchés et des échanges, les pays en développement manquent souvent d'informations sur ces prescriptions et des moyens techniques et financiers qui leur permettraient de s'y conformer. Par ailleurs, ils disposent de capacités limitées pour participer à l'élaboration et à la mise en œuvre des normes de produits, mettre en place des moyens de certification et d'homologation, et réagir aux réglementations des pays prévoyant des normes discriminatoires à l'encontre de leurs exportations.

S'attaquer aux déficits de capacités

Des déficits de capacités deviennent un problème de développement

Les tentatives faites par les pays en développement les moins avancés pour s'adapter au nouveau programme dans le domaine des échanges ont révélé des déficits de capacités dans le domaine des échanges qui ne se contentent plus d'être un problème de politique commerciale mais deviennent un problème de développement. Les pays en développement multiplient les demandes visant à recevoir une aide pour renforcer leurs capacités de base dans le domaine des échanges et le consensus est général pour leur apporter cette aide.

Il subsiste toutefois une confusion au sujet de ce qu'il faut entendre par renforcement des capacités dans le domaine des échanges. La clarification de ce point permettrait de procéder à un échange d'informations plus efficace sur les projets et les stratégies. Elle mettrait aussi les pays en développement en mesure d'évaluer leurs besoins selon une norme commune, ce qui faciliterait les comparaisons internationales et la coordination entre donneurs. Elle contribuerait encore à assurer la complémentarité des activités régionales et multilatérales, ce qui améliorerait le suivi et l'évaluation des résultats obtenus par projet et par pays.

Encadré 2. Renforcement des capacités dans le domaine des échanges : concepts et évolution

Pendant de nombreuses années, on a estimé que la promotion du développement des échanges exigeait une série d'interventions limitées des donateurs et des pays partenaires, de sorte que la participation des donateurs au développement des échanges a été relativement restreinte.

- *Promotion des exportations (années 70)*. Les donateurs ont soutenu les organismes de promotion des exportations des pays en développement, généralement pour aider les exportateurs à trouver des acheteurs pour leurs produits. Ces organismes se sont avérés inefficaces en tant que mécanisme de promotion des exportations parce qu'ils ont continué à se focaliser sur le développement de marchés et d'activités de promotion à l'étranger, au lieu de s'atteler à l'obstacle de base qui entrave l'amélioration des résultats à l'exportation – l'incapacité de développer des capacités d'exportation internationale qui soient en conformité avec les impératifs du marché¹⁰. Le Centre du commerce international de Genève s'efforce actuellement de redéfinir la promotion des exportations, en travaillant en coopération avec les organismes de promotion des échanges pour veiller à ce que l'expérience acquise se traduise en démarches nouvelles.

- *Libéralisation des échanges (années 80 et début des années 90)*. La libéralisation des échanges faisant partie des programmes d'ajustement structurel conçus par les grandes institutions financières internationales, certains pays ont affiché des progrès importants dans les domaines des échanges et de l'investissement, mais d'autres non. Le degré de conditionnalité des prêts s'étant assoupli dans les années 90, bon nombre d'efforts de libéralisation se sont ralentis.

- *Facilitation des échanges*. Réduire le coût des opérations liées aux échanges et familiariser avec les règles, les procédures et les institutions que comprend le système commercial international sont au centre des préoccupations d'organismes internationaux tels que l'OMC, la CNUCED, le PNUD et le Centre du commerce international.

- *Développement des capacités dans le domaine des échanges*. Cette nouvelle approche est centrée sur un renforcement des capacités consistant à faciliter le processus participatif d'un pays à la politique commerciale dans le cadre d'une vision globale des objectifs de développement et des stratégies de lutte contre la pauvreté.

Selon l'étude effectuée en 1997 par le CAD sur les activités de développement des échanges, « de nombreux Membres du CAD éprouvent des difficultés à faire la part entre les activités directes de développement des échanges et les programmes à l'échelle d'un pays ayant une incidence indirecte sur les échanges »⁹. De fait, beaucoup de donateurs ne font pas actuellement de distinction en bonne et due forme dans leurs programmes entre le renforcement des capacités dans le domaine des échanges et leurs autres activités. Le Canada, par exemple, a traité le développement des capacités dans le domaine des échanges comme une composante de sa stratégie de développement du secteur privé, mais son aide liée à la politique dans le domaine des échanges - comme une composante de sa stratégie visant à développer les capacités institutionnelles nécessaires à une bonne gestion des affaires publiques. L'UE a récemment renoncé à établir une distinction entre le renforcement des capacités dans le domaine des échanges, ou la promotion des échanges, et le développement du secteur privé, regroupant les deux départements en un seul. En revanche, les questions de politique commerciale continuent de relever d'un département distinct.

Vingt ans d'expérience de diverses démarches (encadré 2) ont culminé par un concept ambitieux : comment aider au mieux les pays en développement à développer leurs exportations. Ce nouveau concept comporte plusieurs éléments clés que l'on peut ranger en deux grandes catégories : les composantes du développement des capacités dans le domaine des échanges et les moyens de promouvoir ce développement.

Encadré 3. Cadre intégré pour les pays les moins avancés

Les pays les moins avancés (PMA) sont particulièrement désavantagés par un déficit de capacités leur permettant d'offrir des services et une infrastructure dans le domaine de la facilitation des échanges. L'Accord du Cycle d'Uruguay comprenait des promesses des pays industriels s'engageant à accorder une assistance technique pour aider les pays en développement à renforcer leurs services commerciaux, mais ces promesses n'avaient pas force obligatoire, et la réalité a été décevante (Michalopoulos 1999, Wang et Winters 2000).

Le Cadre intégré a été mis au point en 1996 pour accroître l'efficacité et l'efficience de l'assistance technique aux pays dans le domaine des échanges, en partie en renforçant la coordination entre les organismes participants et en veillant à ce que l'assistance technique soit induite par la demande. Les participants à ce Cadre sont l'Organisation mondiale du commerce, le Fonds monétaire international, le Centre du commerce international, le Programme des Nations Unies pour le développement, la Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement et la Banque mondiale.

Au début de l'été 2000, 40 PMA avaient achevé la première étape du processus prévu par le Cadre — une étude des besoins. Les six organismes internationaux ont répondu en indiquant les domaines dans lesquels ils pouvaient apporter leur concours. Cet exercice a révélé peu de doubles emplois

dans les activités des organismes et l'existence de besoins substantiels nécessitant un financement supplémentaire. L'organisation de tables rondes pour mobiliser des ressources en provenance des donateurs s'est avérée difficile. En août 2000, seules cinq tables rondes avaient été organisées et une seule (celle qui s'est tenue en Ouganda) a débouché sur de nouveaux engagements financiers de la part des donateurs.

Un examen indépendant du Cadre, achevé en juin 2000, a révélé une divergence des attentes. Les donateurs espéraient accroître l'efficacité de l'assistance technique grâce à une meilleure coordination entre les organismes d'aide. Les bénéficiaires voulaient davantage de crédits. D'où la formulation des recommandations suivantes : intégrer les échanges dans les stratégies nationales de développement, prendre des dispositions pour renforcer le secrétariat et la coordination et créer un Fonds d'affectation spéciale pour les activités relevant du Cadre. Un Fonds d'affectation spéciale a été mis en place et sera administré par le PNUD. Un nouvel organe de direction – le comité de direction du Cadre intégré – a été créé pour exercer un contrôle au niveau des grandes orientations. Il sera composé de représentants des pays donateurs, des PVD et de l'OCDE/DCD, en plus des six organismes de base. La coordination au niveau local sera assurée par la Banque mondiale par le biais des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CLSP).

En ce qui concerne les composantes, la tâche peut-être la plus importante est de s'attaquer aux obstacles liés aux échanges connus pour exercer une certaine incidence sur les échanges et l'investissement.

- L'environnement de la politique commerciale.
- Les capacités de prise de décisions relatives aux échanges aux niveaux national, régional et multilatéral.
- Les capacités et infrastructures liées aux exportations.
- Les services de facilitation et de soutien des échanges.
- L'accès aux marchés.

Un impératif connexe est d'accroître les capacités dont les individus et les institutions ont absolument besoin pour mener une politique commerciale efficace. Le point crucial est ici d'épauler les réseaux d'individus et d'institutions de façon à promouvoir une mise en commun maximale des ressources et de mettre en branle un renforcement durable des capacités aux niveaux local et régional. Les principaux acteurs à intervenir dans ces domaines sont les suivants :

- Responsables des décisions gouvernementales et ministères.
- Entreprises.
- Associations du secteur privé.
- Institutions de promotion des échanges.
- Syndicats, ONG et autres groupes de la société civile, y compris groupes de femmes.
- Entités de recherche indépendantes ou universitaires.
- Secrétariats d'organisations commerciales régionales.

En ce qui concerne les moyens de promouvoir le développement des capacités dans le domaine des échanges, il est clair que le renforcement des capacités humaines et institutionnelles devra être global, non seulement en raison de l'ampleur des enjeux, mais surtout à cause de leur interdépendance. Il est aussi apparu clairement que le développement des échanges doit se situer au cœur de la coopération pour le développement, tout comme les conditions environnementales et relatives à la parité homme-femme. Ceci signifie que les stratégies de développement des échanges doivent s'inscrire dans des stratégies globales de développement, attendu qu'il est impossible de remédier aux lacunes des capacités dans le domaine des échanges sans s'attaquer aussi aux obstacles et aux problèmes plus fondamentaux encore : insuffisance de la formation professionnelle des décideurs ; faiblesse des systèmes d'enseignement et de formation professionnelle ; problèmes de bonne gestion des affaires publiques ; absence de tradition d'esprit d'entreprise ; interventionnisme excessif des pouvoirs publics dans la prise des décisions économiques - autant de facteurs qui sont à l'origine des obstacles entravant le développement des échanges.

Le Cadre intégré est applicable ici pour au moins quatre raisons (encadré 3). Il reconnaît la nécessité :

- De regarder au-delà des instruments traditionnels de politique commerciale pour trouver les moyens d'intégrer les pays les plus pauvres dans le système. Plusieurs pays pauvres se trouvent toujours confrontés à un grand nombre d'obstacles qui les empêchent de tirer le meilleur parti des opportunités qui s'offrent.
- D'envisager dans une optique globale les déficits de capacités relatifs au développement des échanges, en se fondant sur les besoins et les priorités spécifiques d'un pays.
- De fournir des solutions coordonnées et intégrées, conçues par la communauté des donateurs pour faire face efficacement aux immenses défis et au caractère limité des ressources.
- D'intégrer les échanges dans les cadres de développement et dans les stratégies de lutte contre la pauvreté à l'échelle globale.

Le renforcement des capacités dans le domaine des échanges est de l'intérêt mutuel des pays développés et des pays en développement

Le renforcement des capacités commerciales lance en fin de compte un défi aux responsables et aux praticiens du développement, mais les responsables de la politique commerciale ont tout intérêt à ce que ce défi soit relevé. Il est de l'intérêt des pays de l'OCDE que les pays en développement soient en mesure de combler leurs déficits de capacités, d'appliquer efficacement les accords commerciaux et satisfaire aux engagements qu'ils ont contractés dans le cadre de ces accords. Il est aussi de leur intérêt que les pays en développement soient de bons négociateurs. Un pays qui connaît ses intérêts commerciaux et qui peut les exprimer avec force est un partenaire plus fiable dans les négociations. Il aura plus de chances de conclure des accords qui répondent à ses propres intérêts, soient politiquement viables dans son pays et, partant, soient efficacement appliqués.

Certains des accords du Cycle d'Uruguay se sont avérés plus difficiles à appliquer que prévu - ce qui traduit peut-être une faiblesse des capacités de négociation des pays en développement. Mais il apparaît aussi clairement que le fait même que les pays en développement se soient rendus compte qu'ils ne disposaient pas des armes voulues pour pouvoir négocier les accords issus du Cycle d'Uruguay a réduit l'enthousiasme

Les responsables de la politique commerciale ont tout intérêt à ce que ce défi soit relevé

que ces accords pouvaient susciter de leur part. Les événements de Seattle portent à croire que c'est du succès avec lequel ces pays parviendront à renforcer la gestion de leurs activités dans le domaine des échanges et à améliorer leurs résultats dans ce domaine que dépendra la poursuite de leur soutien au système commercial multilatéral.

Les donateurs
peuvent être
d'une aide précieuse

Les donateurs peuvent être d'une aide précieuse pour les pays en développement lorsqu'ils s'emploient à remédier à plusieurs des obstacles auxquels ces pays sont confrontés dans le cadre du système commercial multilatéral. Les pays membres industriels de l'OMC ont apporté leur appui à une initiative visant à instaurer un climat de confiance lancée par Mike Moore, Directeur général de l'OMC. Cette initiative comporte des propositions visant à élargir le programme d'assistance technique de l'OMC, à renforcer l'accès des PMA aux marchés et à organiser des consultations entre l'OMC et d'autres organisations sur le renforcement des capacités dans le domaine des échanges. Au cours de ces derniers mois, les gouvernements des pays industriels ont aussi promis de renforcer le Cadre intégré. De plus, lors de deux réunions précédentes du G8, plusieurs chefs d'Etat ont demandé publiquement le renforcement des capacités dans le domaine des échanges et des améliorations dans sa réalisation.

Le renforcement des capacités dans le domaine des échanges peut également être utile pour relever un défi majeur posé au SCM, notamment en ce qui concerne les normes commerciales et du travail. Les *Global Economic Prospects and Developing Countries 2001* (Perspectives économiques mondiales et pays en développement) de la Banque mondiale indiquent que le recours aux sanctions commerciales pour imposer l'application des normes du travail ou des normes environnementales, si légitime et souhaitable qu'elles puissent être - risque d'aller à l'encontre du but recherché en limitant l'accès des pays en développement aux marchés internationaux sans les aider à améliorer leurs objectifs proclamés.¹¹ A cet égard, les capacités des pouvoirs publics et du secteur privé requises pour améliorer les normes du travail et les normes environnementales peuvent et doivent être renforcées par une coopération pour le développement.

Comment les échanges et la politique commerciale peuvent-ils réduire la pauvreté

Veiller à ce que
le système
commercial
multilatéral profite
aux pauvres

Veiller à ce que le système commercial multilatéral profite aux pauvres est une des préoccupations essentielles des débats actuels sur le renforcement des capacités dans le domaine des échanges. Malgré l'existence d'un consensus sur le fait que le système commercial multilatéral et les politiques commerciales nationales doivent viser à procurer un maximum d'avantages et à présenter un minimum d'inconvénients pour les pauvres, il n'existe pas de règles claires et nettes sur la façon dont il convient de procéder.

Le lien entre la politique commerciale et la pauvreté est complexe et parfois tout à fait indirect.¹² Comme la politique commerciale n'est qu'un des nombreux facteurs qui agissent sur la croissance à long terme et la pauvreté et que des réformes de la politique commerciale sont souvent prises en même temps que d'autres grandes réformes macroéconomiques ou structurelles, il est souvent difficile de dissocier et de retrouver les répercussions précises qu'elle peut avoir. Les recherches commencent à déboucher sur certaines conclusions - qui demanderont à être confirmées par des analyses plus détaillées par pays.

Encadré 4. Echanges et parité hommes-femmes

La libéralisation des échanges et la mondialisation de l'économie peuvent influencer différemment sur les hommes et les femmes, encore que les différences ne soient ni uniformes, ni purement positives ou négatives. Intégrer la question de la parité hommes-femmes dans l'étude de la libéralisation des échanges offre néanmoins davantage de chances que les politiques commerciales contribuent à l'équité sociale, écono-mique et politique et à la réduction de la pauvreté.

Examinons les considérations suivantes :

- Les femmes participent de façon croissante à la vie active, en particulier dans les branches d'activité tournées vers l'exportation.
- Les femmes dominent dans le secteur informel où elles produisent des biens qui risquent d'être sensibles à la concurrence des importations.
- Les femmes sont des agricultrices et, dans maints pays, les principales productrices des cultures nationales destinées à la consommation intérieure et au commerce local.

En intégrant la perspective de la parité hommes-femmes dans le renforcement des capacités dans le domaine des échanges, les donateurs peuvent aider les pays en développement à accroître leurs possibilités d'échanges et maximiser les profits que leurs politiques commerciales procurent aux hommes comme aux femmes.

Telles sont les méthodes possibles :

- Elargir le champ d'analyse des programmes commerciaux proposés de façon à inclure leur impact sur les indicateurs du développement social, tels que la qualité de la vie, la santé, l'éducation et la pauvreté.
- Supprimer les obstacles aux échanges dus aux disparités hommes-femmes, tels que les obstacles entravant la mobilité des femmes, l'absence de droits de propriété et les disparités dans le domaine de l'éducation.
- Renforcer la capacité de réunir des données sur la parité hommes-femmes aux niveaux national et régional.
- Distinguer les hommes et les femmes lorsque l'on procède au suivi et à l'évaluation des effets des politiques commerciales.

Source : U.S. Agency for International Development, janvier 2001.

Pour le long terme, la principale conclusion est que l'ouverture de l'économie est propice à la croissance – et qu'une croissance économique d'ensemble est une condition nécessaire et très étroitement liée à la progression du revenu pour les pauvres. S'agissant du court terme et selon le degré de protection des différents pays et les sources de revenu et les modes de consommation des pauvres, la libéralisation des échanges peut accroître ou réduire leur bien-être. Mais, dans la plupart des cas, les effets à court terme sont faibles. Et s'il existe des mesures concertées, des infrastructures adéquates et des institutions solides, les échanges et leur libéralisation ont plus de chance de promouvoir la croissance et la réduction de la pauvreté. D'où l'importance d'accompagner les réformes commerciales de la mise en place de capacités humaines et institutionnelles – et de prévoir des mesures de protection efficaces. Il importe aussi d'examiner les effets des réformes sur les hommes et les femmes (encadré 4).

Effets à court terme

Les pauvres tireront vraisemblablement avantage d'une libéralisation des importations s'ils sont employés dans les secteurs d'exportation et consomment des produits qui étaient précédemment protégés. Ils auront au contraire tendance à y perdre s'ils travaillent dans des secteurs protégés et consomment des produits exportables.

Comme le secteur industriel moderne a généralement été plus protégé et compte peu de salariés pauvres, alors que l'agriculture est fréquemment pénalisée, les pauvres auraient, dans la plupart des pays en développement, des chances de bénéficier – même à court terme – d'une libéralisation des échanges. Au Bangladesh, après la libéralisation des années 80 et 90, les petits exploitants agricoles ont eu accès à des technologies importées comme les pompes, ce qui leur a permis de tirer parti de la Révolution verte. Cela a accru l'emploi et fait baisser les prix des denrées alimentaires. En Ouganda, la pauvreté des exploitants agricoles a fortement diminué grâce au

L'ouverture de l'économie est propice à la croissance

Les pauvres tireront vraisemblablement avantage d'une libéralisation des importations s'ils...

Encadré 5. Programme CNUCED/PNUD sur la mondialisation, la libéralisation et le développement humain durable

Ce programme, lancé en 1998, a pour objectif de renforcer la capacité des pays à faible revenu de gérer leur intégration à l'économie mondiale de façon à tirer parti des opportunités qu'offre la mondialisation tout en minimisant les risques de perturbations économiques et sociales.

Les travaux relevant du Programme s'organisent en deux niveaux :

Les activités à l'échelle mondiale visent à :

- Renforcer la capacité des pays en développement de participer efficacement aux négociations régionales, bilatérales et multilatérales ;
- Favoriser une meilleure compréhension des liens entre mondialisation et développement humain durable ;
- Encourager le dialogue entre les responsables de l'élaboration des politiques et les autres acteurs du développement sur les dimensions sociales et économiques de la mondialisation.

Les activités à l'échelle nationale, actuellement en place dans 10 pays, visent à :

- Analyser l'impact de la mondialisation sur le développement économique, social et humain dans des contextes nationaux spécifiques ;
- Identifier les problèmes que risquent de poser la gestion de l'intégration à l'économie mondiale ;
- Renforcer le consensus sur les stratégies nationales de développement, dans le contexte de la mondialisation ;
- Aider les pays en développement à s'équiper des moyens stratégiques et institutionnels leur permettant de gérer leur intégration à l'économie mondiale ; et
- Assurer que les politiques destinées à faciliter l'intégration à l'économie mondiale et celles qui visent à promouvoir un développement humain durable se renforcent mutuellement.

Pour plus d'informations, prière de contacter :

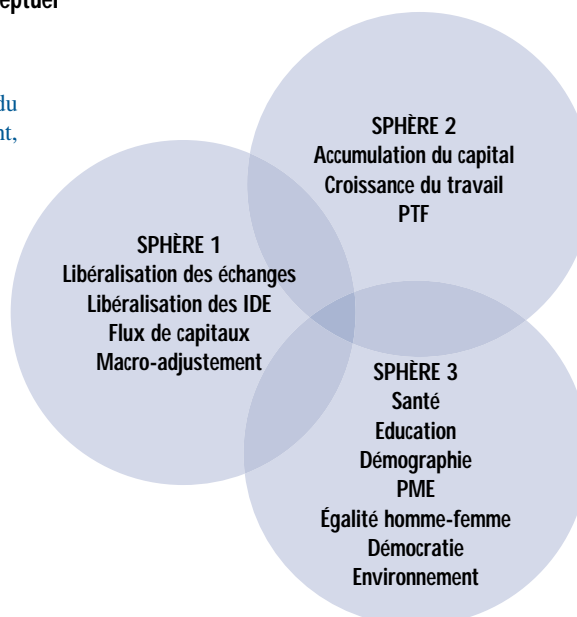
Programme CNUCED/PNUD sur la mondialisation, la libéralisation et le développement humain durable
E-7024, CNUCED, Palais des Nations
CH-1211, Genève 10, Suisse

Programme CNUCED/PNUD sur la mondialisation, la libéralisation et le développement humain durable : cadre conceptuel

Le développement humain durable, objectif central du processus de croissance économique et de développement, est aussi un instrument susceptible de les promouvoir.

Le Programme CNUCED/PNUD étudie l'interdépendance entre les trois sphères complémentaires de l'action gouvernementale :

- l'intégration à l'économie mondiale et la libéralisation des marchés,
- la promotion d'une croissance économique rapide, et
- le développement humain durable – ainsi que l'impact de chacun de ces grands domaines.



IDE : Investissement direct étranger

PTF : Productivité totale des facteurs

PME : Petites et moyennes entreprises

Agosin, M., Bloom, D. E., et Gitli, E. (2000) « *Globalization, Liberalization and Sustainable Human Development : Analytical Perspectives, Occasional Paper CNUCED/PNUD.* »

recours aux nouvelles technologies de culture du maïs et du manioc. Les pauvres tirent aussi avantage de meilleures possibilités d'écouler leurs produits d'exportation et, principalement, leurs produits agricoles et textiles.

La libéralisation ne réduira toutefois la pauvreté que si elle va de pair avec tout un éventail de mesures d'accompagnement et, notamment, avec une stabilité macro-économique et un taux de change approprié. Pour les marchés intérieur et d'exportation, les indications fournies par les prix aux producteurs résultent à la fois de la politique dans le domaine des échanges et de la politique en matière de taux de change. Or l'appréciation d'un taux de change réel peut fort bien réduire à néant l'effet de stimulation des exportations provoqué par la libéralisation des échanges. Les institutions logistiques - comme les banques, les organismes de protection des droits de propriété et les organismes de normalisation - contribuent aussi de façon importante à la fois au succès des réformes commerciales et aux avantages que les pauvres en retirent.

Les institutions logistiques contribuent aussi...

A long terme, les effets de la réforme commerciale sont positifs

Le lien à long terme entre la croissance et l'éradication de la pauvreté n'est guère controversé. Une augmentation générale des revenus est normalement jugée nécessaire mais non suffisante pour réduire la pauvreté. Et l'on ne conteste guère l'impact positif à long terme de l'ouverture sur la croissance et la réduction de la pauvreté. Il a été démontré qu'une plus grande ouverture - définie comme étant le rapport des exportations plus les importations au PIB - est liée à une plus forte croissance résultant d'importations qui incorporent davantage de technologies de production au niveau de la productivité des facteurs dans leur ensemble. De même une économie ouverte débouche sur une concurrence et une efficacité accrues tant sur le marché intérieur que sur le marché international.

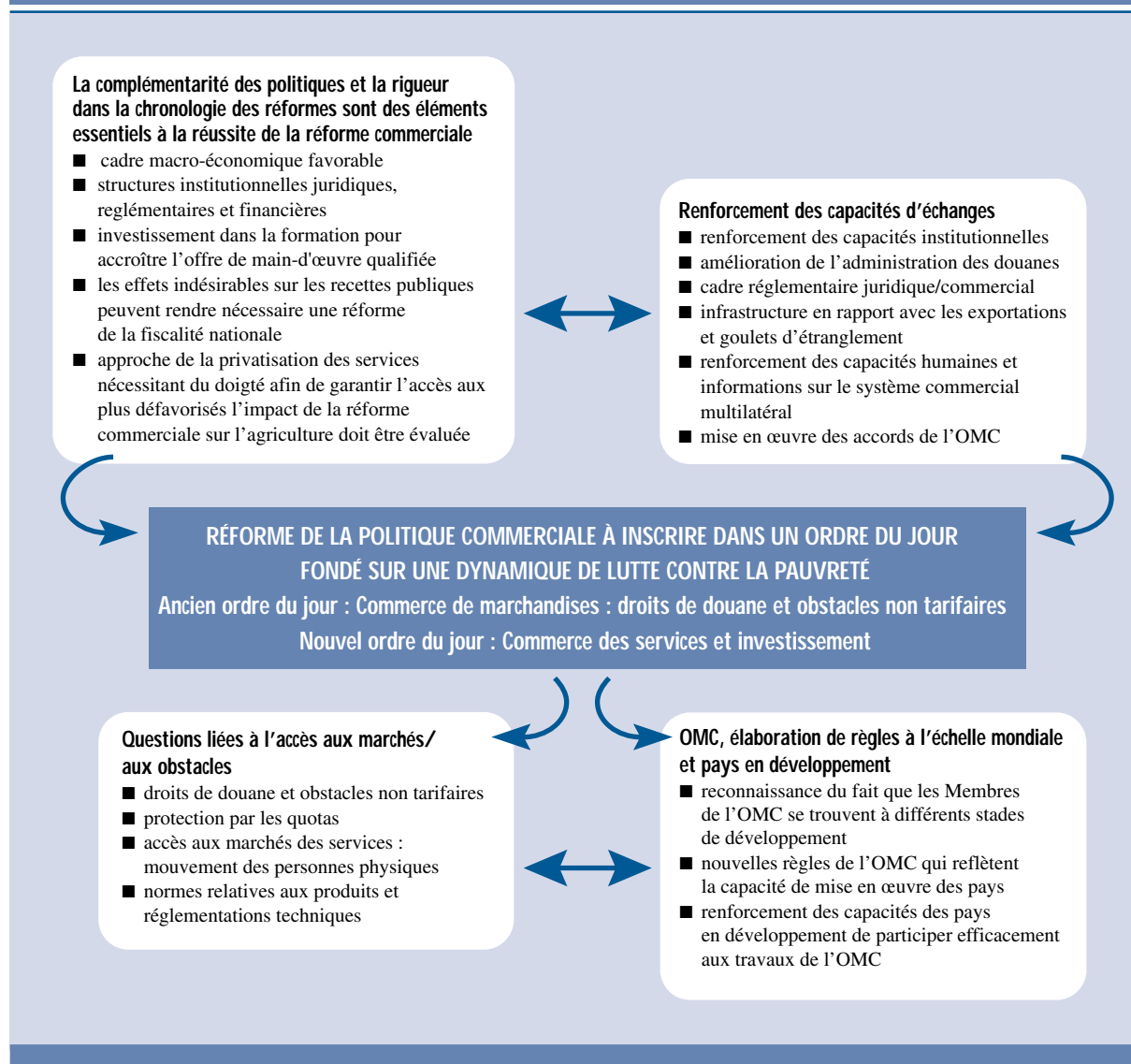
Bon nombre de pays qui ont orienté la structure des mesures d'incitation en faveur des produits d'exportation ont bénéficié d'une vive croissance à forte intensité de main-d'œuvre, induite par les exportations, qui s'est traduite par une forte hausse des revenus et des réductions substantielles de la pauvreté. Dans ces pays, comme le Vietnam, les effets à long terme de la réforme commerciale ont été extrêmement positifs - non seulement à cause du rythme élevé de croissance, mais aussi parce que le fait que le mécanisme de croissance a été gros consommateur de main-d'œuvre a été particulièrement bénéfique pour lutter contre la pauvreté. Les études détaillées par pays corroborent ces résultats généraux. Bon nombre de pays ont connu une croissance rapide après une réforme efficace des échanges accompagnée de mesures de soutien appropriées. Et aucun pays doté d'une économie fermée n'a enregistré de croissance durable à long terme.

Bon nombre de pays qui ont orienté la structure des mesures d'incitation...

Libéralisation des échanges et compétitivité des exportations

Un des débats qui se poursuivent concerne le lien entre l'ouverture et la politique commerciale. Certains pays (Corée) ont réorienté la structure des mesures d'incitation en faveur des exportations en recourant essentiellement à des subventions, à un taux de change sous-évalué et à un recours massif à des ristournes de droits de douane. Ils ont ainsi renforcé la compétitivité de leurs exportations et ouvert sélectivement l'économie aux importations concurrentielles tout en continuant à protéger sensiblement leur marché intérieur. Toutefois, cette méthode a provoqué à long terme de sérieux problèmes structurels et financiers. D'autres pays ont eu recours à d'autres solutions, telles que la création de zones pour l'industrie d'exportation (encadré 16), pour s'ouvrir davantage et profiter d'un accroissement des exportations, tout en maintenant des mesures commerciales restrictives dans le reste de leur économie.

Figure 1. Intégrer systématiquement les échanges aux stratégies nationales de développement



La conclusion qui se dégage ...

La conclusion qui se dégage est la suivante. Dans une certaine mesure, il est possible d'accroître l'ouverture de l'économie et, partant, d'accélérer la croissance tout en maintenant certains obstacles à l'importation. Il y a toutefois des limites à ce que l'on peut faire à l'aide de mesures telles que des ristournes des droits de douane et des subventions à l'exportation. Dans les pays les plus pauvres¹³, les subventions à l'exportation sont limitées à la fois par les budgets et par les engagements internationaux (OMC). Bon nombre de pays en développement sont dotés de capacités institutionnelles trop restreintes pour pouvoir appliquer des mesures de cet ordre. Et lorsqu'elles existent, elles ont tendance à profiter aux plus grands et plus gros producteurs et exportateurs et non à ceux qui sont pauvres. Entre-temps, les pays en développement à faible revenu doivent promouvoir des branches d'activité concurrentielles en analysant leur situation initiale et leurs concurrents, ainsi que leurs perspectives de débouchés dans le

cadre de la mondialisation. Il peut être possible de conserver et d'utiliser des mesures intérieures de manière sélective et d'une façon transparente qui ne soient pas en contradiction avec les règles de l'OMC, pour encourager des branches d'activité susceptibles d'apporter une contribution importante à l'expansion générale des exportations et à la compétitivité de l'économie. Un régime commercial libéral, qui donne un accès vital aux importations concurrentielles et est complété par des mesures intérieures sélectives et relativement modérées est un moyen plus sûr d'ouvrir son économie et de réduire la pauvreté que le recours à un système complexe de droits et de subventions.

Le développement des exportations est aussi entravé par d'autres facteurs tels que le manque d'infrastructures d'exportation, l'insuffisance des services auxiliaires d'exportation et des coûts élevés de transport, qui résultent souvent de l'inadéquation de la politique. En outre, les obstacles extérieurs aux échanges, en particulier aux échanges de produits agricoles et à forte intensité de main-d'œuvre, compromettent les efforts consentis par les individus et les pays pauvres pour diversifier leur production dans le sens de produits transformés en aval, à plus forte valeur ajoutée et à plus forte croissance.

Intégrer systématiquement les échanges dans les stratégies nationales de développement

Pour que les échanges puissent servir de moteur à la croissance, les pays en développement doivent mettre en place une stratégie pluridimensionnelle d'expansion des échanges – s'inscrivant dans un cadre macroéconomique favorable – et adopter une approche globale du développement et de la lutte contre la pauvreté. Les réformes institutionnelles et les améliorations apportées au cadre juridique peuvent aussi stimuler l'activité d'investissement, tout comme le développement des infrastructures et la mise en valeur du capital humain.

Cet ordre du jour ambitieux doit s'articuler autour d'une « vision nationale » de la façon dont le pays s'inscrira dans le processus de mondialisation, vision devant aller dans le sens du développement humain et rallier un maximum de suffrages au plan national¹⁴. Cette vision doit accorder autant de place aux considérations d'ordre structurel et social qu'aux préoccupations macroéconomiques et financières. C'est aussi la logique qui anime le programme mondial conjoint de la CNUCED et du PNUD intitulé « Mondialisation, libéralisation et développement humain durable » (encadré 5). Ce programme a pour objet de renforcer la capacité des pays en développement, en particulier à faible revenu, de gérer leur intégration à l'économie mondiale en favorisant néanmoins un développement humain durable. Cette approche repose sur le principe selon lequel c'est le pays partenaire qui détermine – et donc s'approprie – les objectifs de sa stratégie de développement en maîtrisant le calendrier et la séquence chronologique¹⁵.

Les réformes commerciales doivent faire partie intégrante des cadres de développement intégré. Il s'agit de faire en sorte que les priorités de la politique commerciale soient fixées en fonction du stade de développement de chaque pays, et cadrent avec les réformes de la politique de taux de change, de l'investissement direct étranger, de la concurrence et des normes de travail. Le degré de priorité que chaque pays accorde aux échanges dépend de la spécificité de sa situation économique et doit résulter d'un dialogue au plan national sur les priorités du développement et les réponses qui doivent y être apportées.

Un régime commercial libéral est un moyen plus sûr d'ouvrir son économie et de réduire la pauvreté...

Pour que les échanges puissent servir de moteur à la croissance...

Les réformes commerciales doivent faire partie intégrante des cadres de développement intégré

...une place
dans les stratégies
nationales de lutte
contre la pauvreté

Le but poursuivi maintenant est d'instrumentaliser le Cadre de développement intégré et de donner systématiquement aux échanges une place dans les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté. Cette démarche fait intervenir tous les moyens et méthodes permettant d'identifier les domaines prioritaires des échanges et de les intégrer au programme global de développement du pays¹⁶, et porte notamment sur les réformes commerciales, le renforcement des capacités en matière d'échanges commerciaux, l'accès aux marchés, l'établissement de règles à l'échelle mondiale et la coopération régionale (figure 1). Les réformes commerciales appellent des mesures d'accompagnement appropriées, étayées par un effort de renforcement des capacités.

Les instruments de nature à permettre l'intégration systématique des échanges dans des cadres de développement globaux et à garantir une mise en œuvre efficace des cadres intégrés seront le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) élaboré par la Banque mondiale et le FMI et le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement piloté par la Banque mondiale.

Il a maintenant été décidé de mettre en œuvre le cadre intégré sous forme d'exercices pilotes, la Banque mondiale assumant le rôle de chef de file. La stratégie d'intégration des échanges donnera lieu à une analyse des obstacles aux échanges, tant externes qu'internes, et comprendra notamment un ensemble élaboré de projets d'assistance touchant aux échanges, classés par ordre de priorité et ordonnés dans le temps, dont le financement éventuel sera examiné ultérieurement par les groupes consultatifs de la Banque mondiale et/ou par les tables rondes du PNUD.

Notes

1. *Echanges et développement dans les pays non membres de l'OCDE* [TD/TC(2000)14/FINAL].
2. *La coopération Sud-Sud : Perspectives générales*, sous la direction de Lynn Mytelka, OCDE 1994.
3. Accès aux marchés et renforcement des capacités d'exportation, [MM/LIB/WS9/1], Note d'information établie par l'OMC en vue de la réunion des ministres africains chargés du commerce tenue à Libreville en 2000.
4. Le rôle joué par les pays en développement dans le système commercial croît rapidement. En 1996, les échanges de l'Afrique subsaharienne se sont élevés en moyenne à 24 % du PIB, et 13 des 38 membres de l'OMC appartenant à l'Afrique subsaharienne ont accusé une part de leurs échanges dans le PIB supérieure à 35 %. Calculs du Secrétariat de l'OMC reproduits dans R. Blackhurst, B. Lyakurwa et A. Oyejide, *Improving African Participation in the WTO*, document demandé par la Banque mondiale pour une conférence tenue à l'OMC les 20 et 21 septembre 1999.
5. Pour une étude approfondie des incidences sur le développement de la mise en œuvre des accords de l'OMC, voir J. Michael Finger et Philip Schuler, « Implementation of Uruguay Round Commitments: The Development Challenges », *The World Economy*, 2000, N° 23.
6. C'est ainsi, par exemple, que l'absence de taux de change réels stables a constitué un problème persistant, qui a empêché une forte réaction des approvisionnements aux autres réformes commerciales. Le haut niveau des droits de douane associé aux faiblesses institutionnelles des administrations fiscales et douanières, en particulier, ont élevé le coût de l'exportation. Beaucoup de pays pauvres continuent de dépendre, pour leurs sources de revenus, du produit des droits de douane sur les biens d'équipement et les biens intermédiaires ; bien souvent, ils ne disposent pas de programmes efficaces d'exemption/de ristourne des droits de douane et ils se sont heurtés à des difficultés en voulant créer des zones franches efficaces pour l'industrie d'exportation. Enfin, la croissance des exportations a été entravée par la faiblesse des infrastructures d'exportation, l'inadéquation des services d'exportation annexes et les coûts élevés de transport, découlant souvent de politiques inadaptées – *Les perspectives économiques mondiales et les pays en développement*, 2001, Banque mondiale.
7. R. Blackhurst, B. Lyakura, A. Oyejide ; *Improving African Participation in the WTO*, document demandé par la Banque mondiale pour une conférence tenue à l'OMC les 20 et 21 septembre 1999.
8. Jim Fox, Consultant, fait remarquer qu'en adhérant au Marché commun de l'Afrique australe et orientale et à la Communauté du développement de l'Afrique australe, la Zambie a obligé les pouvoirs publics à accorder une attention et des efforts considérables – et peut-être supérieurs à ceux qui sont requis par les règles de l'OMC – à la politique commerciale de ce pays, qui est devenue beaucoup plus complexe.
9. *Enquête sur les activités de coopération des Membres du CAD en faveur du renforcement des capacités dans le domaine des échanges*, 1997 [DCD/DAC(97)24REV2].
10. Centre du Commerce International, *Report of the ITC Executive Forum on National Export Strategies*, p.30.
11. *Global Economic Prospects and Developing Countries 2001*, Banque mondiale.

12. Cette section s'appuie sur des contributions de Costas Michalopoulos, Conseiller spécial, Banque mondiale, et de Margriet Kuster, Ministère des affaires étrangères, Pays-Bas. Elle tient compte des discussions menées à Stockholm lors de la conférence « Globcom » sur « La pauvreté et l'économie internationale » des 20 et 21 octobre 2000.
13. Pour des informations complémentaires sur les diverses stratégies de développement des exportations et les arbitrages en jeu, voir *Global Economic Prospects 2001*, chapitre 2.
14. Voir « Redéfinir la promotion des échanges : nécessité d'une réponse stratégique », CCI (2000) pour quelques exemples concrets des approches retenues par les différents pays pour élaborer leurs stratégies d'exportation et renforcer les liens entre la stratégie et les autres initiatives économiques et sociales.
15. Voir « D'un commun accord : Vers une vision commune du développement et de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle » (*Dossiers du CAD - Coopération pour le développement, Rapport 1999*, p. 121), qui expose comment la communauté internationale a fait converger ses vues autour de l'idée d'un Cadre de développement intégré (CDI) et d'autres instruments apparentés comme le Bilan commun de pays (CCA) ou le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP), etc.
16. Séminaire relatif aux Cadres intégrés : The Policy Relevance of Mainstreaming Trade into Country Development Strategies : Perspectives of Least Developed Countries, OMC, Genève, 29-30 janvier 2001.

3 Contraintes pesant sur les échanges relevant de l'action publique

Les pays en développement se heurtent à de multiples difficultés dans leurs efforts visant à améliorer leur performance commerciale et dans les stratégies qu'ils poursuivent (ainsi que les donateurs). L'une des plus importantes est de surmonter les contraintes pesant sur les échanges relevant de l'action publique¹.

Pour être efficace, la politique commerciale doit pouvoir compter sur un secteur public, un secteur privé et une société civile conjointement désireux :

- De mettre en place durablement un environnement stratégique favorable aux échanges, généralement par l'adoption d'un régime d'importation libéral, l'instauration d'un cadre juridique et réglementaire solide et prévisible, l'établissement de procédures administratives, notamment douanières, rationnelles et simples, et l'édification d'une infrastructure économique efficace pour un faible coût.
- D'analyser et de suivre l'évolution des questions commerciales aux niveaux tant multilatéral que régional, de formuler et de mettre en application des politiques commerciales cohérentes, et de participer efficacement aux négociations multilatérales et régionales.
- De mettre en œuvre les accords multilatéraux, régionaux et bilatéraux.

La compétitivité commerciale exige des entreprises privées, des associations professionnelles, des groupes de la société civile et des organismes gouvernementaux qu'ils soient en mesure :

- De suivre et d'analyser l'évolution des opportunités qui s'ouvrent sur les marchés étrangers, des politiques et des institutions commerciales aux niveaux national, régional et multilatéral.
- D'intégrer leurs préoccupations et leurs besoins respectifs au processus d'élaboration de la politique commerciale nationale.
- De produire des biens et services correspondant aux normes de qualité, de conception, de santé, de sécurité, d'environnement et aux exigences en matière de délais en vigueur sur les marchés étrangers ou prescrites par les accords commerciaux internationaux.
- Offrir (ou utiliser) de multiples formes d'assistance technique et de services consultatifs en rapport avec les exportations et l'investissement, notamment dans les domaines des crédits à l'exportation, de l'aide à la commercialisation des exportations, du conseil en matière de gestion et de l'aide à se conformer aux normes internationales applicables aux produits.

Nombre des éléments de ces deux séries de recommandations se recoupent, et les acteurs des secteurs public et privé doivent être actifs sur les deux fronts. Les représentants du secteur privé et de la société civile ont des rôles essentiels à jouer pour façonner la politique commerciale. Et la quasi-totalité de ce qui doit être fait pour promouvoir la compétitivité relève de l'action des pouvoirs publics.

Le secteur privé et la société civile ont des rôles essentiels...

Distinguer entre les questions de l'ordre du jour liées aux obstacles aux échanges à la frontière et celles qui concernent les obstacles au-delà des frontières

Une autre manière d'aborder les difficultés auxquelles se heurtent les pays en développement consiste à distinguer entre les questions de l'ordre du jour liées aux obstacles aux échanges à la frontière et celles qui concernent les obstacles au-delà des frontières. Les premières sont centrées sur la mise en place d'incitations à l'appui d'une croissance efficiente, par la réduction du niveau moyen et de la dispersion de la protection à la frontière, l'élimination des obstacles non tarifaires et le renforcement des institutions publiques permettant de garantir que les biens traversent les frontières sans entraîner des coûts de transaction élevés, c'est-à-dire des régimes douaniers efficaces qui ne portent pas préjudice aux exportations. Les secondes concernent les normes et mesures réglementaires qui assurent que la réaction de l'offre à la libéralisation est efficiente, équitable et durable. La libéralisation des échanges de services destinée à améliorer la compétitivité et faciliter l'accès à l'information et à la technologie, ainsi que le renforcement des institutions en vue de récolter les fruits de la participation à des accords commerciaux régionaux ou multilatéraux sont des aspects importants à cet égard.

L'importance relative de ces deux ordres du jour de la politique commerciale varie considérablement d'un pays en développement à l'autre (tableau 1). Les questions liées aux obstacles à la frontière continuent d'être importantes en Asie du Sud et en Afrique². Quant aux questions non liées aux opérations à la frontière, elles sont relativement plus importantes dans les pays à revenu intermédiaire, où il y a généralement peu d'obstacles aux frontières et où l'infrastructure douanière et commerciale de base fonctionne normalement. Dans la mesure où les exigences et les priorités diffèrent selon les pays concernés, les donneurs doivent adapter leurs services aux besoins de leurs clients.

Principaux obstacles à l'expansion des échanges

Compte tenu de la diversité des situations, il serait risqué de se lancer dans des généralisations quant aux obstacles commerciaux que rencontrent les pays en développement. Mais de nombreux obstacles frappent au moins quelques pays en développement, et plusieurs affectent un grand nombre de pays en développement. Les pays en développement les moins avancés souffrent de déficits de capacités dans tous les domaines relevant soit de la politique soit de la compétitivité qui ont de l'importance pour l'expansion des échanges. Les pays plus avancés sur la voie du développement doivent généralement faire face à un éventail de problèmes plus restreint, mais de nature parfois très persistante.

Se donner les moyens de participer aux échanges internationaux

Dans leur effort pour conduire une politique commerciale efficace et exercer leurs droits et obligations en matière de commerce international, les pays en développement à faible revenu sont confrontés à toute une série de contraintes et de lacunes sur le plan des capacités. Un grand nombre d'entre eux en sont encore à s'efforcer de *mettre en place un cadre de politique économique favorable aux échanges* :

- L'inflation, les déficits des finances publiques et les taux d'intérêt demeurent élevés dans de nombreux pays.
- Toute une série de désincitations ou d'obstacles liés à la politique entravent les exportations, en particulier les taxes à l'exportation, la surévaluation des monnaies et les mesures de contrôle des capitaux.

Mettre en place un cadre de politique économique favorable aux échanges

Table 1. Les priorités selon les différentes catégories de pays

CATÉGORIE DE PAYS/RÉGION	PRIORITÉS NATIONALES				COOPÉRATION INTERNATIONALE	
	Ordre du jour classique		Nouvel ordre du jour		Ordre du jour classique	Nouvel ordre du jour
	POLITIQUES	INSTITUTIONS	POLITIQUES	INSTITUTIONS		
Pays à faible revenu, institutions faibles, (Afrique subsaharienne)	Abaisser les droits de douane ; réduire la dispersion ; passer à une taxation sur une base nationale	Renforcer les douanes ; ristournes ; admission temporaire	Renforcer l'efficacité des régimes de transport et de transit ; démantèlement progressif des monopoles	Développer la capacité du pays à concevoir des mesures réglementaires ; protéger le savoir, les actifs des autochtones	Renforcer les capacités de participer aux négociations	Évaluer la pertinence de la coopération internationale pour le développement ; impact des normes réglementaires (mesures sanitaires et phytosanitaires, obstacles techniques au commerce)
Pays à faible revenu, gouvernement fort (Afrique australe)	Réduire les obstacles aux frontières	Réduire la pesanteur administrative ; adopter les mesures de facilitation des échanges de Kyoto	Libéraliser les services ; accent mis sur la concurrence plutôt que sur la restructuration du capital des entreprises	Améliorer les organes chargés de fixer et de faire appliquer les normes publiques ; protéger le savoir et les actifs des autochtones ; réglementation pro-concurrentielle	Utiliser les accords internationaux pour réduire les obstacles aux frontières	Utiliser les accords internationaux comme points d'ancrage pour la politique nationale
Pays en transition (Europe et Asie centrale)	Maintenir des droits de douane relativement bas et uniformes	Développer l'infrastructure douanière et apparentée ; réglementations	Mettre au point des régimes juridiques et réglementaires pour les services	Développer les capacités du pays à concevoir des mesures réglementaires	Renforcer les capacités de participer aux négociations	Utiliser les accords internationaux comme points d'ancrage pour la politique nationale ; négocier une amélioration de l'accès aux marchés pour les personnes physiques
Pays à revenu intermédiaire (Amérique latine et Caraïbes, Asie de l'Est et Pacifique)	Limiter la portée de la discrimination découlant des accords régionaux et internationaux	Adopter les mesures de facilitation des échanges de Kyoto	Renforcer les politiques en matière de technologie ; commerce électronique ; développer la politique de la concurrence	Développer un régime juridique approprié et les institutions en rapport avec les droits de propriété intellectuelle dans le cadre de l'OMC	Étudier la portée des procédures relatives aux échanges et aux normes communes	Étudier la portée des normes communes dans les domaines de la réglementation qui concernent le commerce et l'investissement
Pays à revenu intermédiaire (Afrique du Nord et Moyen Orient)	Réduire de façon significative les obstacles aux frontières ; limiter la discrimination découlant des accords régionaux et internationaux	Réduire la pesanteur administrative ; Mettre en œuvre les mesures de facilitation des échanges de Kyoto	Libéralisation des services ; mettre fin aux monopoles ; rédiger une législation de la concurrence	Réglementation pro-concurrentielle et prudentielle ; mettre en place des autorités de la concurrence	Utiliser les accords régionaux et internationaux pour réduire la pesanteur administrative ; faciliter les échanges	Utiliser les accords internationaux comme des points d'ancrage et de cristallisation de la politique nationale

Source : Banque Mondiale.

- Pèsent aussi sur les exportations toute une série de mesures de protection vis-à-vis des importations, telles que droits de douanes élevés et variables, ou restrictions quantitatives. Certains PMA, en particulier, tirent des recettes substantielles des droits de douane, ce qui ne les incite guère à se lancer dans une complète libéralisation des importations³.
- Les régimes mis en place par la législation et la réglementation dans de nombreux pays se caractérisent par un manque de transparence et de prévisibilité. La corruption compromet l'efficacité économique dans certains pays.

Dans de nombreux pays en développement, les pouvoirs publics, le secteur privé et la société civile disposent de capacités limitées pour *formuler et mettre en œuvre la politique commerciale, et négocier et faire appliquer les accords commerciaux* :

...capacités limitées pour formuler et mettre en œuvre la politique commerciale, et négocier et faire appliquer les accords commerciaux

- La plupart des PMA et beaucoup d'autres pays en développement n'ont qu'une connaissance limitée des politiques, organismes et accords commerciaux régionaux et multilatéraux. Les Ministres du commerce sont souvent mal informés au sujet des règles et accords de l'OMC ou conclus à l'échelle régionale, et les autres fonctionnaires du gouvernement et acteurs du secteur privé en savent généralement encore moins⁴.
- Compte tenu du caractère limité des connaissances, des compétences et des ressources, il est difficile pour de nombreux pays en développement de négocier efficacement, d'appliquer les accords commerciaux, de remplir leurs engagements à ce titre et de défendre leurs droits dans le domaine commercial. Bien des pays déclarent être particulièrement déficients en termes de connaissances et de compétences techniques, aussi bien pour donner corps que pour se conformer au nombre croissant de dispositions techniques et de normes dans le domaine de l'environnement, de la santé, de la sécurité et de la qualité des produits prescrites dans les accords commerciaux régionaux et multilatéraux. Les PMA, en particulier, manquent des ressources humaines et financières pour mener à bien les réformes des institutions et de la réglementation nécessaires à la mise en œuvre de telles dispositions. Ils sont nombreux aussi à ne pas être en mesure de défendre leurs intérêts commerciaux efficacement ou de demander réparation dans le cadre du système de règlement des différends de l'OMC.
- De nombreux pays en développement trouvent difficile de poursuivre simultanément des politiques commerciales bilatérales, multilatérales et régionales efficaces. Certains pays en développement à revenu intermédiaire qui sont capables de jouer un rôle de chef de file dans le cadre d'accords commerciaux régionaux ne jouent qu'un rôle de figurants au sein de l'OMC.
- Les promesses du régionalisme sont encore loin de se concrétiser. La plupart des Membres de la Communauté économique des États de l'Afrique occidentale (CEDEAO), de la Communauté du développement de l'Afrique australe (SADC) et du Marché commun de l'Afrique australe (COMESA), trois des principaux mécanismes commerciaux infra-régionaux en Afrique, commercent encore davantage avec l'Union européenne qu'entre eux.
- Les lacunes en matière d'expertise commerciale, de compétences analytiques et de compétences de négociation résultent de la faiblesse des effectifs, du caractère limité des ressources à consacrer au recrutement et à la formation, de l'inadéquation de l'expérience et du fort taux de rotation. La plupart des PMA d'Afrique, par exemple, disposent de moins de cinq fonctionnaires chargés de travailler à temps plein sur les questions de politique commerciale⁵.

Les gouvernements ont du mal à recruter et à retenir les éléments les plus brillants dans le secteur public, qui offre un statut et une rémunération bien inférieurs à ceux du secteur privé.

- L'efficacité de la conception des politiques commerciales est également faible dans la plupart des PMA, et dans beaucoup d'autres pays en développement, du fait de l'accès limité de l'administration et du secteur privé à l'information sur les évolutions et les questions commerciales internationales, ainsi que sur les accords commerciaux internationaux. Dans les PMA, en particulier, le problème est aggravé depuis quelque temps par les disparités grandissantes que l'on peut constater entre les pays dans l'accès à la technologie de l'information. La diffusion de l'information sur les échanges nécessaire à l'élaboration des politiques est souvent irrégulière dans les pays en développement. Dans trois des pays ayant fait l'objet des études de cas pour ce projet, par exemple, les gouvernements ne disposaient pas de mécanismes fiables pour garantir que l'information relative aux questions commerciales était diffusée à l'ensemble des fonctionnaires et acteurs du secteur privé qui devaient en être les destinataires.
- La coordination des divers volets de la politique commerciale est faible dans de nombreux pays. La responsabilité en est souvent dispersée entre différents ministères⁶. Les Ministres des finances, dont l'influence sur la politique commerciale est significative puisque ce sont eux qui tiennent les cordons de la bourse, résistent parfois à certaines mesures de libéralisation des échanges qui ont pour effet de réduire les droits de douane et d'autres sources de recettes liées au commerce. Ce sont généralement les Ministres des affaires étrangères qui conduisent les négociations commerciales et font partie des missions auprès de l'OMC, mais ils manquent souvent de l'expérience requise dans le domaine des échanges et n'ont qu'un rôle limité dans l'élaboration de la politique commerciale une fois de retour dans leur pays. Quant aux Ministres du commerce eux-mêmes, leurs responsabilités s'étendent bien souvent au-delà des échanges à l'industrie et au tourisme.
- De nombreux pays en développement ne se dotent pas de stratégies d'expansion des échanges cohérentes. Certains gouvernements n'ont pas les capacités requises pour analyser les faiblesses et les atouts de leur économie ou de leurs principaux secteurs d'activité. Les échanges ne sont une priorité ni pour le gouvernement et ni pour le secteur des entreprises dans certains pays en développement, et la politique commerciale s'intègre souvent mal dans les stratégies nationales de développement⁷.
- Les mécanismes de consultation sur la politique commerciale au sein de l'administration, du secteur privé et de la société civile sont faibles, voire inexistant, dans la plupart des PMA et beaucoup d'autres pays en développement⁸. La participation du secteur privé aux débats sur les politiques à suivre est « limitée et ponctuel, pour l'essentiel »⁹. Dans les PMA, en particulier, l'absence d'interlocuteurs compétents dans le secteur des entreprises et au sein de la société civile est un obstacle au dialogue sur les politiques à suivre. Les associations professionnelles ont souvent peu de membres et des effectifs restreints. Les syndicats, les ONG et autres groupes de la société civile manquent souvent de financement et d'expertise, n'ont pas des compétences suffisantes pour mobiliser l'opinion et n'ont guère accès à l'information. Les fonctionnaires de l'administration sont souvent peu habitués à interagir avec le secteur privé. L'absence de dialogue régulier est responsable d'une mauvaise information des gouvernements quant aux évolutions dans le secteur privé, et les empêche de bénéficier de ses avis¹⁰.

- Le caractère limité des effectifs et de l'expertise diminue l'efficacité des missions à l'OMC de nombreux pays en développement. Moins d'une vingtaine de pays africains disposent d'une représentation à temps plein à l'OMC, et les autres dépendent souvent de seulement quelques fonctionnaires chargés de couvrir l'OMC ainsi que toutes les autres organisations internationales basées à Genève.
- Rares sont les pays en développement qui disposent d'institutions solides, indépendantes, et capables d'étudier et d'analyser les grands dossiers de la politique commerciale. En outre, la qualité de la politique commerciale dans de nombreux pays en développement se ressent de l'absence de collecte de données et d'analyses efficaces. Dans certains cas, les lacunes de la collecte de données sont la conséquence des inefficiences de l'administration douanière et d'autres carences de l'application de la législation et de la réglementation dans le domaine des échanges¹¹.

Promouvoir la compétitivité du secteur des entreprises

Dans les efforts qu'ils déploient pour améliorer la compétitivité des exportations et attirer l'investissement étranger, les entreprises et les gouvernements des pays en développement se heurtent à des difficultés sur trois fronts : la production de biens et de services exportables, les mesures destinées à faciliter et à soutenir les échanges, et l'investissement et l'accès aux marchés.

Production à l'exportation

Les entreprises des pays en développement doivent faire face à toute une série de difficultés pour produire des biens et des services qui obéissent aux normes internationales de conception, de qualité et de conditionnement, ou bien pour évoluer vers des lignes de produits à plus forte valeur ajoutée. Les représentants du secteur privé des pays en développement, y compris les hommes d'affaires interrogés au cours de la réalisation des études de cas consacrées au Ghana et au Sénégal, ainsi que les participants à l'atelier du CAD de mai 2000, évoquent souvent ces difficultés à concevoir et fabriquer des biens exportables comme l'obstacle le plus important à l'amélioration de la performance de leur pays à l'exportation. Le rapport 1999 du Forum exécutif du Centre du commerce international (CCI) en faisait état. Parmi les principaux problèmes qui pèsent sur la production à l'exportation figurent :

- Une infrastructure économique coûteuse, inefficace et insuffisante, notamment les systèmes de télécommunications, le réseau routier, le réseau ferroviaire, les services d'utilité publique, ainsi que les installations portuaires et aéroportuaires.
- L'accès limité à des moyens de production essentiels à des prix compétitifs à cause des restrictions à l'importation et d'un manque d'influence sur les marchés.
- L'accès limité au capital et son coût élevé.
- Des coûts de production élevés pour une qualité inférieure, imputables à la vétusté des moyens de production et à la rareté de la main-d'œuvre qualifiée.
- L'accès limité à une technologie de production avancée et au savoir-faire technique.

Encadré 6. Promouvoir la compétitivité du marché des fleurs en Ouganda

L'assistance orientée vers le marché au niveau des secteurs d'activité peut avoir un effet catalyseur pour la réussite à l'exportation des PMA. Il y a seulement une dizaine d'années, les seules roses que l'on pouvait trouver en Ouganda fleurissaient dans des jardins privés. Depuis 1993, le Centre de développement agricole ougandais, financé par l'USAID, a décidé d'étudier la demande sur les marchés mondiaux et de fournir des produits agricoles susceptibles d'être cultivés en Ouganda en vue de répondre à cette demande.

L'une des filières qui semblaient prometteuses était la production de roses qui seraient transportées par avion aux Pays-Bas pour y être vendues aux enchères. Le Centre a travaillé directement avec des entrepreneurs agricoles ougandais s'étant portés volontaires. Dans une logique partant de la demande sur le marché et procédant à rebours, le Centre a aidés ces entrepreneurs à définir le profil du produit, les normes de qualité, les circuits de commercialisation, les procédés de production, l'activité commerciale et le financement requis. Des consultants spécialisés – expatriés et locaux – ont travaillé en étroite collaboration avec les producteurs, les transporteurs et les établissements financiers ougandais, les aidant aux divers stades de la culture, de la préparation des envois, du financement et du transport pour que la production parvienne à destination dans les délais.

Les résultats ont été rien moins que spectaculaires : 22 exploitations sont aujourd'hui productrices de fleurs coupées. Les ventes sont passées de 0 à 133 millions de plants par an, pour des recettes à l'exportation de 14 millions de dollars en 1998. L'industrie des fleurs coupées en Ouganda emploie aujourd'hui 3 300 personnes, dont 75 pour cent sont des femmes, et propose des salaires trois fois plus élevés que les autres types d'activité existant dans les alentours. Les producteurs ougandais se sont diversifiés pour produire des chrysanthèmes, entre autres variétés. Des associations professionnelles dans le secteur des fleurs coupées ont vu le jour et prospèrent.

Cette démarche orientée sur le marché est l'un des premières illustrations de la nouvelle approche adoptée par l'USAID et un certain nombre d'autres donateurs. L'analyse concurrentielle permet d'évaluer les points forts d'une branche d'activité par rapport à la concurrence mondiale. Les pouvoirs publics et les acteurs du secteur privé dans la filière concernée recensent ensemble les opportunités, mais aussi les difficultés qui entravent l'amélioration de la performance sur les marchés mondiaux. Ensemble, ils procèdent à une analyse à rebours à partir de la demande sur le marché, et déterminent la marche à suivre pour surmonter ces difficultés et améliorer la performance du secteur.

- La conception industrielle des produits et leur conditionnement, qui ne sont pas conformes aux exigences internationales.
- Une mauvaise information sur les goûts des consommateurs étrangers et sur les normes applicables aux produits (santé, sécurité, environnement ou qualité), ainsi que sur la teneur des dispositions contenues dans les accords commerciaux régionaux et multilatéraux.
- Un manque de compétences en matière de gestion.
- L'absence de normes et de laboratoires de contrôle de la qualité ainsi que des services de soutien technique correspondants.
- L'accès limité à la technologie de l'information pour la conception technique des produits, l'achat des moyens de production et les procédés de fabrication.
- Le caractère limité de l'investissement direct étranger (source précieuse d'installations, de matériel, de technologie et de formation)¹².
- L'accès limité aux services de soutien aux entreprises - associations d'entreprises, entreprises privées et organismes publics qui offrent une assistance technique en rapport avec les problèmes liés aux rigidités de l'offre.

Services destinés à faciliter et à soutenir les échanges et l'investissement

Outre la difficulté de produire des biens exportables, on peut recenser un certain nombre d'autres problèmes liés aux opérations d'exportation et d'investissement. Ces problèmes rendent difficile pour les entreprises des pays en développement de trouver des acheteurs pour leurs produits, de s'approvisionner en moyens de production, d'attirer l'investissement et d'acheminer de façon économique les biens et les services des ateliers, usines et bureaux vers les marchés étrangers (encadré 6). Ces problèmes sont les suivants :

- Une infrastructure liée aux échanges coûteuse, inefficace et insuffisante, y compris au niveau des installations de stockage et de réfrigération.
- Une capacité limitée d'acquérir et d'analyser l'information relative aux opportunités existantes sur les marchés étrangers, et une connaissance inadéquate des pratiques commerciales internationales.
- Une expérience limitée de la commercialisation à l'exportation, y compris en ce qui concerne les compétences de négociation.
- Une mauvaise connaissance des règles d'origine et des normes applicables en matière de conception technique, de santé, de sécurité et d'environnement dans les accords commerciaux et sur les marchés étrangers.
- Une administration douanière corrompue et inefficace, et des procédures administratives dans ce domaine souffrant des mêmes problèmes.
- Des capitaux insuffisants et coûteux pour le financement des exportations, l'investissement et toute autre relation avec les entreprises étrangères.
- Une connaissance limitée de l'administration des importations et des exportations.
- L'inefficacité des services de promotion des exportations et de l'investissement dans les secteurs public et privé.
- L'application limitée de la technologie de l'information aux études du marché, à la gestion des transactions et aux relations établies entre acheteurs, fournisseurs, expéditeurs et autres.
- L'absence d'associations professionnelles et de services commerciaux compétents de nature à aider les entreprises à identifier les marchés, à monter des financements, à traiter les ventes à l'exportation et à gérer les transactions¹³.

Accès aux marchés

Enfin, un certain nombre de facteurs rendent difficile pour les exportateurs des pays en développement l'entrée sur les marchés étrangers. L'accès aux marchés est, de toute évidence, essentiel à la réussite de toute stratégie de développement des échanges. Les nouveaux marchés sont précieux aussi parce qu'ils stimulent le développement des capacités indispensables pour en récolter les fruits. L'apparition d'une nouvelle opportunité commerciale déclenche souvent investissements et activité entrepreneuriale, et fait naître de nouvelles activités pour des fournisseurs et prestataires de services ne participant pourtant guère à l'activité du secteur extérieur. Un meilleur accès aux marchés des autres pays en développement sera également un élément important du renforcement des capacités dans le domaine des échanges dans la mesure où il favorisera l'intégration à l'échelon régional, étape souvent décisive sur la voie de l'intégration mondiale.

...essentiel
à la réussite
de toute stratégie
de développement
des échanges

De nombreux pays en développement, dont l'ensemble des PMA, bénéficient d'un accès préférentiel à la plupart des marchés des pays industriels en vertu du SGP, du nouvel accord de partenariat ACP-CE et de certaines dispositions d'accords régionaux et multilatéraux. Un certain nombre d'exportations en provenance des pays en développement sont soumises à des pics tarifaires et à la progressivité des droits de douane, ce qui fait que les entreprises ont du mal à apporter une valeur ajoutée à leurs exportations. De plus, toute une série de dispositions spéciales d'accès sont progressivement supprimées – les préférences ACP, par exemple – et les initiatives de libéralisation des échanges à l'échelle régionale ou dans le cadre du Cycle d'Uruguay ont diminué les marges préférentielles dont bénéficiaient les pays en développement. Nombreux sont ceux qui n'ont pas mis en place de stratégies sectorielles ou de politiques commerciales de nature à répondre à l'érosion de ces marges et à l'élimination de ces mesures spéciales d'accès aux marchés.

Les gouvernements de nombreux pays en développement estiment que les pays industriels n'ont pas dûment mis en œuvre certains engagements en matière de libéralisation pris dans le cadre du cycle d'Uruguay. Certains soutiennent que de nouvelles barrières à leurs exportations sont actuellement mises en place en remplacement des obstacles tarifaires et non tarifaires supprimés en application de l'accord du cycle d'Uruguay.

Comme indiqué plus haut, les exportateurs des pays en développement ont aussi du mal à se conformer à des dispositions complexes concernant les règles d'origine et à un nombre grandissant de normes relatives en particulier aux marchés étrangers, à la santé, à la sécurité et à l'environnement. L'incapacité de certifier que leurs produits obéissent aux normes exigées à l'importation par les pays industrialisés peut s'avérer un handicap très coûteux pour les exportateurs de nombreux pays en développement. Les gouvernements des pays en développement craignent, en outre, que les pays industrialisés n'utilisent des normes de qualité pour protéger leurs marchés. Les accords commerciaux et, de plus en plus souvent, les négociations conduites par des représentants du secteur privé aboutissent à la prescription de normes internationales. Les pouvoirs publics et les acteurs du secteur privé dans de nombreux pays en développement, notamment les PMA, ne disposent pas de la formation et des connaissances nécessaires pour prendre une part effective à ces discussions relatives aux normes.

Enfin, de nombreux pays en développement comptant parmi les moins avancés ont une capacité limitée à défendre leurs droits d'accès aux marchés. Si les pays en développement considérés dans leur ensemble recourent de plus en plus largement à des mesures antidumping, les PMA sont souvent dans l'incapacité de réunir les éléments requis pour porter une affaire devant le système de règlement des différends de l'OMC et ont du mal à contester les actions requérant des droits antidumping et autres mesures compensatoires.

Notes

1. On entend ici par bonne performance commerciale une augmentation durable du volume, de la diversité et de la valeur ajoutée des exportations et l'accroissement des entrées d'IDE qui donnent lieu à des gains à l'exportation, contribuent à améliorer les technologies de production et stimulent l'emploi. Un certain nombre de pays en développement, comme El Salvador et le Viêt Nam, sur lesquels portent deux des études de cas réalisées dans le cadre de ce projet, ont enregistré d'importantes hausses des gains à l'exportation sans observer parallèlement une véritable diversification des produits exportés ou des marchés étrangers sur lesquels ils étaient le plus présents. Le Bangladesh, pour donner un autre exemple, a vu s'accroître considérablement ses gains à l'exportation au cours des deux dernières décennies, mais quatre produits seulement représentent plus de 90 pour cent de ses exportations manufacturées, et la moitié des exportations totales sont destinées à seulement trois marchés étrangers. De tels pays seraient qualifiés de réussites nuancées ou partielles au sens de la définition utilisée ici.
2. Voir *Africa in the 21st Century* ; nombreux documents de l'équipe chargée des échanges au sein du Groupe de recherche sur le développement de la Banque mondiale et GEP2001.
3. Au cours de l'Atelier organisé par le CAD en mai 2000, José Manuel Salazar a signalé que pour les pays en développement le recouvrement des taxes à l'importation et à l'exportation à la frontière était parfois plus facile que celui des impôts à l'intérieur du pays.
4. En réponse à une enquête menée récemment par le gouvernement japonais, les autorités chinoises ont qualifié « d'insatisfaisante » la capacité de leur Ministre du commerce de traiter les engagements de son pays au titre de l'OMC (Enquête japonaise APEC pour l'assistance technique). Dans l'évaluation des besoins préalable à l'élaboration du Cadre intégré, le gouvernement du Mozambique déclarait que « l'information spécifique concernant les accords de l'OMC, leur interprétation et leur impact sur divers secteurs, est dérisoire au niveau tant du secteur public que du secteur privé local ». Les autorités ont également décrit leurs capacités de négociation et d'analyse commerciale comme « très limitées » (p. 3). Dans un rapport établi pour une réunion des donateurs dans le contexte de l'élaboration du Cadre intégré, le gouvernement de la Tanzanie a qualifié sa propre compréhension des accords du Cycle d'Uruguay et celle du secteur privé de « très faibles » (Rapport final, p. 22). De même, dans son évaluation des besoins préalable à l'élaboration du Cadre intégré, le gouvernement de l'Ouganda a taxé ses capacités de négociation et d'analyse commerciale de « quasi-inexistantes ».
5. P. Lance Graef, « Building WTO Expertise in Sub-Saharan Countries », document établi pour le Symposium pour l'Afrique subsaharienne relatif à l'assistance technique liée au commerce au sein de l'OMC, Seattle, État de Washington, 29 novembre 1999, p. 3.
6. Dans l'étude de cas consacrée au Ghana, Solignac-Lecomte conclut que la dispersion de l'autorité entre plusieurs ministères avait nui à l'efficacité de la politique commerciale du pays. Dans un document établi pour une réunion de donateurs au cours de l'élaboration du Cadre intégré, le gouvernement de la Tanzanie expliquait que les échanges pâtissaient du fait qu'il n'existe pas un organisme public unique ayant au premier chef la responsabilité du développement des exportations. (Ministère de l'industrie et du commerce, Gouvernement de la Tanzanie, « Rapport élaboré pour les consultations sur l'assistance liée au commerce, 13 novembre 1999, p. 13).

7. D'après un document stratégique du PNUD pour le renforcement des capacités en Afrique, « En dépit du fait que le développement des exportations est l'une des rares options généralement approuvées dans la plupart des pays d'Afrique, rares sont les gouvernements qui ont élaboré une stratégie cohérente et complète en vue de promouvoir les échanges » . (Fifth Inter-Country Programme for Africa, Regional Bureau for Africa; PNUD, 8). Il a été suggéré que les pays en développement qui n'ont pas fait des échanges une priorité essentielle ne font en cela que suivre l'exemple de certains donateurs, qui n'ont pas fait des échanges leur priorité dans leurs programmes d'aide.
8. Une évaluation récente des initiatives du Réseau de l'entreprise en Afrique conclut que, dans la plupart des pays d'Afrique, « il n'existe généralement pas de processus établi de dialogue et d'échange d'informations entre les secteurs public et privé sur les questions commerciales » (Étude de cas des Réseaux de l'entreprise en Afrique de l'Est, Réseau de l'entreprise en Afrique australe, Réseau de l'entreprise en Afrique de l'Ouest, réalisée par Deborah Orsini, Management Systems International, Washington. Repris par le CAD de l'OCDE dans un document diffusé sous la cote DCD(2000)10/ANN5, p. 18).
9. T. Ademola Oyejide, « Interests and Options of Developing and Least-Developed Countries in a New Round of Multilateral Trade Negotiations », G24 Discussion Paper Series, (UNCTAD and the Center for International Development, Harvard University), mai 2000, p. 23).
10. Le gouvernement de la Tanzanie a déclaré aux donateurs participant à l'élaboration du Cadre intégré que « les faiblesses en matière de capacité parmi les exportateurs était à la fois la cause et la conséquence de l'absence d'un mécanisme officiel de dialogue entre le gouvernement et les exportateurs » (Ministère de l'industrie et du commerce, Gouvernement de la Tanzanie, « Rapport établi pour les consultations sur l'assistance technique liée au commerce », 13 novembre 1999, p. 21).
11. Le gouvernement de la Tanzanie estime que les exportations « non déclarées » pourraient représenter à peu près le double des exportations officiellement enregistrées. Un décalage deux fois moins important serait déjà l'indication d'un déficit de la collecte des données nuisant considérablement à la qualité de l'analyse nécessaire à l'élaboration d'une politique efficace. Le fait qu'un tel volume d'échanges relève de l'économie informelle en Tanzanie, situation qui prévaut dans d'autres pays en développement, suggère que l'Etat se voit privé du même coup des recettes correspondantes sous forme de droits de douane ou d'autres recettes liées aux échanges.
12. La médiocrité des infrastructures, la rareté de la main-d'œuvre qualifiée, la petite taille des marchés intérieurs de nombreux pays en développement, le contrôle des capitaux, l'instabilité des systèmes réglementaires et juridiques, le manque de continuité de la politique économique, la pesanteur des procédures administratives, la corruption et l'inquiétude que peuvent susciter l'instabilité politique ou les conflits sont autant de facteurs qui contribuent au déficit d'investissement direct étranger dans de nombreux pays en développement.
13. Dans son évaluation des besoins préalable à l'élaboration du Cadre intégré, le gouvernement a déclaré que le Bangladesh comptait 135 associations professionnelles et 55 chambres de commerce, mais que seulement 16 de ces institutions étaient susceptibles de fournir des services de promotion des échanges. (Évaluation des besoins, p. 12).

4 Mettre en place un cadre stratégique durable pour promouvoir les échanges

Les pays en développement désireux d'améliorer leur performance commerciale se heurtent à l'évidence à de nombreux problèmes. Leurs déficits de capacités doivent être comblés dans tout un éventail de domaines, à traiter souvent simultanément, et une palette étonnamment diverse de parties prenantes doivent y être associées. Les efforts de développement des échanges doivent par ailleurs s'inscrire, ou être intégrés, dans une perspective plus générale de développement s'articulant autour d'une stratégie de lutte contre la pauvreté, une politique macroéconomique saine, des mécanismes d'ajustement, et des mesures destinées à stimuler l'entreprise privée. Enfin, l'évolution constante de l'économie mondiale, des institutions du système commercial multilatéral et des économies en développement elles-mêmes sont autant d'éléments qui font que la nature des problèmes liés à l'expansion des échanges sera amenée à évoluer au fil du temps.

L'ampleur, la complexité et l'évolution constante des problèmes que pose le développement des échanges ont donné lieu à un consensus selon lequel les principaux objectifs du renforcement des capacités dans ce domaine doivent être d'aider les pays en développement à établir des cadres et des mécanismes durables pour l'élaboration de leur politique commerciale. De fait, l'expérience montre qu'aucun pays n'a jamais pu retirer des avantages substantiels des échanges sans avoir mis en place un cadre de politique commerciale efficace. Un tel cadre et le processus d'élaboration de la politique commerciale se construisent bien sûr autour d'un ensemble d'institutions et de dispositifs distincts, dont chacun mérite l'attention des pays en développement comme des donateurs. Mais les efforts collectifs des donateurs et des pays en développement doivent être guidés par une vision de la politique commerciale et de sa logique qui permettent la mise en œuvre d'une stratégie de développement des échanges ancrée dans une stratégie nationale de développement au sens large (figure 2)¹.

Cette approche a plusieurs atouts. En effet, l'instauration d'un cadre de politique commerciale solide aura pour effet de :

- *Permettre aux pays en développement de s'atteler à tout un éventail de défis et d'opportunités dans le domaine des échanges – y compris à ceux qui ne sont pas prévisibles – et ce, sur une période prolongée.*
- *Permettre aux pays en développement de maintenir et d'améliorer leurs capacités d'échanges après le départ des donateurs, de façon à s'affranchir progressivement de leur dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure.*
Le caractère participatif d'un processus d'élaboration efficace de la politique commerciale (examiné plus en détail ci-après) contribuera à renforcer les capacités locales, du fait que les parties prenantes sauront « tirer les leçons de l'expérience » et apprendront au contact les uns des autres.
- *Faciliter « l'appropriation » au plan local des efforts de développement des échanges.* La participation d'un grand nombre d'acteurs au processus d'élaboration de la politique commerciale facilitera une véritable « appropriation » au plan local du développement des échanges et assurera que les stratégies et politiques concernant les échanges répondent à une véritable demande.

Aider à établir des cadres et des mécanismes durables pour l'élaboration de leur politique commerciale

- Réduire le risque que les politiques commerciales des pays en développement soient influencées par les priorités de la politique commerciale des donateurs. La diminution de l'aide extérieure et un recours accru aux capacités locales minimiseront les risques de voir la politique commerciale des pays en développement faussée par les objectifs des politiques commerciales des donateurs.

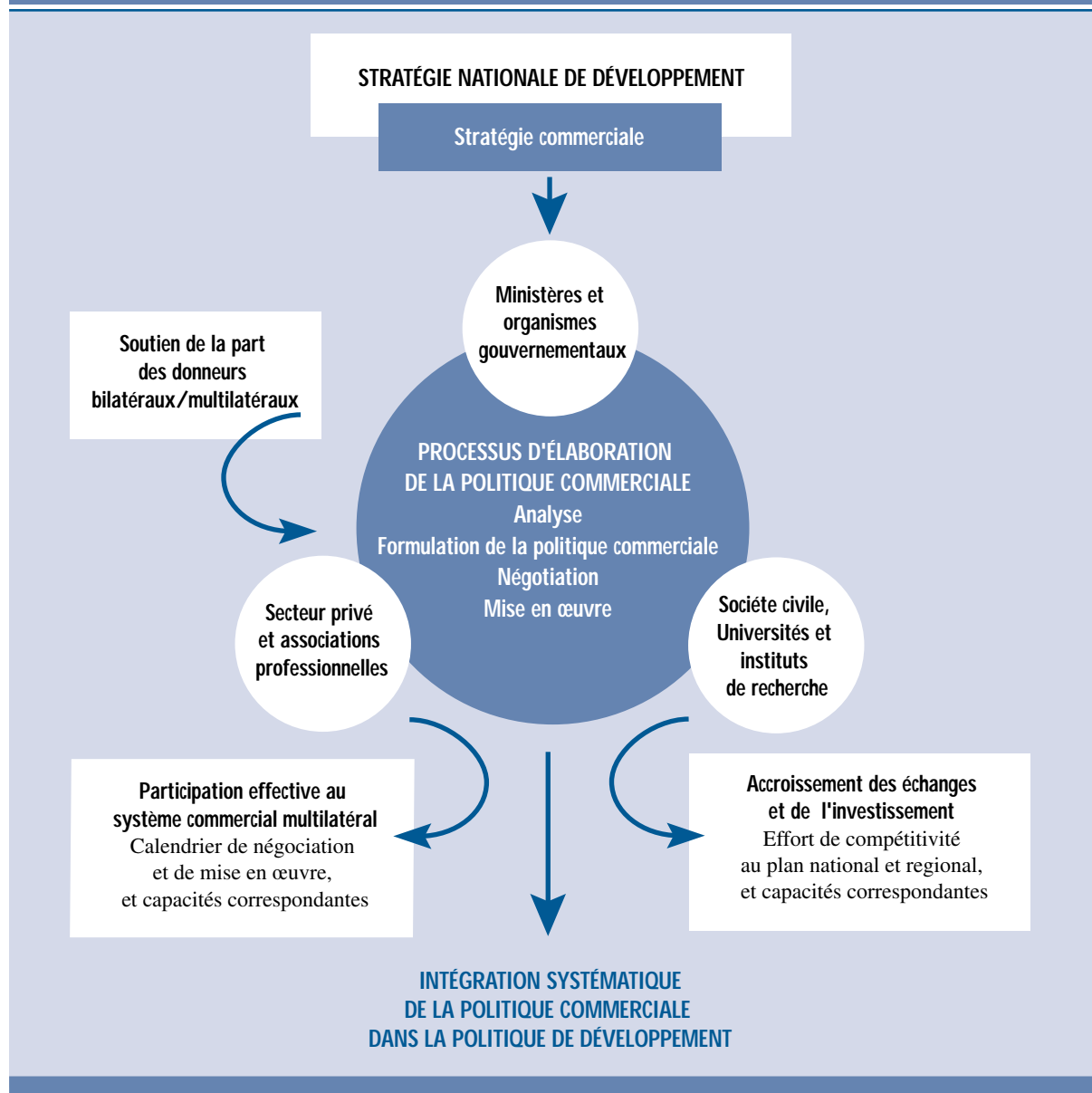
Le cycle de la politique commerciale

Il n'existe pas un unique moyen correct de structurer le cadre de la politique commerciale, et il n'y a pas deux pays qui ait adopté la même approche. Pourtant, chaque pays, quelle que soit la trajectoire qu'il choisisse, doit articuler son action autour d'un cycle se décomposant en quatre phases : formulation de la politique et de la stratégie commerciales ; préparation et mise en œuvre des stratégies de négociation ; mise en œuvre des accords ; et suivi et évaluation des politiques et des accords.

... doit être ouvert

- Le processus de *formulation de la politique commerciale* doit être ouvert, et permettre une contribution significative du secteur des entreprises et de la société civile. Il doit aussi faire une grande place à l'analyse. Les gouvernements doivent avoir une compréhension de fond des principaux accords régionaux et multilatéraux auxquels ils sont parties et des évolutions du commerce international qui ont des retombées sur leur économie. Ils doivent s'être dotés des moyens de collecter des données et de la capacité d'analyse nécessaires pour bien comprendre les points forts et les points faibles de leur économie dans l'ensemble, et des problèmes auxquels doivent faire face des secteurs en particulier. Les entreprises doivent bien appréhender leurs propres problèmes de compétitivité et avoir une idée juste des opportunités qui leur sont offertes sur les marchés internationaux. Les divers groupes de la société civile doivent avoir la capacité de suivre les effets économiques et sociaux des politiques et des évolutions dans le domaine des échanges.
- La *préparation des positions et de la stratégie de négociation* doit aussi être ouverte à toutes les parties prenantes. Pour aboutir à des accords satisfaisants, les négociateurs doivent avoir une connaissance détaillée des intérêts, des préoccupations et des capacités des principales parties prenantes sur place. Les gouvernements doivent savoir ce que les principaux groupes espèrent obtenir des négociations et ce à quoi ils peuvent accepter de renoncer. Un certain nombre de pays en développement ont choisi pour ce faire d'inviter des représentants des associations professionnelles et des ONG à faire partie des équipes de négociation officielles sur les questions commerciales. Au fur et à mesure qu'avancent les négociations, les négociateurs doivent savoir si, du point de vue des différents services ministériels compétents, telle ou telle proposition formulée pendant la négociation peut être menée à bien avec succès. Si l'élaboration de la politique commerciale et des positions de négociation s'est caractérisée par des consultations ouvertes aux différentes parties concernées, le fruit de ces négociations sera probablement considéré comme légitime par les parties extérieures au gouvernement et comme applicable par les principaux acteurs politiques.

Figure 2. Les stratégies nationales de développement et le processus d'élaboration de la politique commerciale



- La responsabilité de la mise en œuvre peut incomber à plusieurs ministères et à l'appareil législatif. De fait, les ministères du commerce ne jouent parfois qu'un rôle secondaire dans la mise en œuvre des accords. La difficulté et le coût de la mise en œuvre des accords commerciaux dépendent donc des capacités des divers ministères et services intéressés et des priorités qu'ils se sont fixées.
- Le suivi et l'évaluation des politiques et des évolutions commerciales internationales, ainsi que des accords commerciaux, nécessiteront, là aussi, la contribution de parties prenantes venant de l'entreprise et de la société civile, de même qu'une bonne coordination des politiques au sein de tout un éventail de ministères et services ministériels.

La responsabilité de la mise en œuvre peut incomber à ...

Le suivi et l'évaluation ...

Ce qui caractérise le développement des échanges dans de nombreux pays parmi les moins avancés, c'est le fait que ceux-ci ne disposent ni des ressources humaines ni des institutions nécessaires pour mener à bien avec compétence chacune des quatre phases du cycle de la politique commerciale. La plupart des pays à revenu intermédiaire, en revanche, ont mis en place depuis quelques années une machinerie de politique commerciale qui fonctionne. Il ne faut en aucun cas sous-estimer à quel point il importe que les stratégies des donneurs soient toujours adaptées au plus près aux besoins de pays à niveaux de revenu différents.

Même s'il n'est pas possible de décrire le cadre d'action idéal de nature à promouvoir les échanges, les efforts déployés récemment pour renforcer les capacités mettent en évidence certaines caractéristiques ou dispositifs qui semblent avoir favorisé le succès. Donneurs et pays en développement doivent chercher à mettre en place des cadres de politique commerciale à partir des éléments suivants :

- Une stratégie commerciale cohérente étroitement intégrée à la stratégie globale de développement du pays.
- Des mécanismes de consultation efficaces entre les trois principaux groupes d'acteurs : les pouvoirs publics, le secteur des entreprises et la société civile.
- Des mécanismes efficaces de coordination des politiques à l'intérieur des services gouvernementaux.
- Une stratégie visant à améliorer la collecte, la diffusion et l'analyse des informations dans le domaine des échanges.
- Des réseaux pour l'élaboration de la politique commerciale, soutenus par des organismes de recherche locaux.
- Des réseaux d'établissements œuvrant à la promotion des échanges.
- Un engagement de la part de toutes les parties prenantes à mettre en œuvre des stratégies régionales d'ouverture.

Une stratégie commerciale cohérente

L'élaboration rigoureuse d'une stratégie commerciale intégrée dans le cadre d'action global - une vision de la façon dont l'économie nationale, compte tenu de ses atouts et de ses faiblesses, doit être reliée à l'économie mondiale - est le point de départ indispensable à toute action efficace en faveur de l'expansion des échanges. Sans un tel support, il sera très difficile pour les pays concernés de fixer des objectifs et d'évaluer les progrès accomplis pour les atteindre, d'assigner des responsabilités pour la réalisation de tâches essentielles, de conserver des ressources financières et en personnel peu abondantes et de faire bon usage de l'aide au développement dont ils sont bénéficiaires. De fait, aucun pays en développement n'a jamais réussi à améliorer de façon significative sa performance commerciale sans avoir mis en œuvre une telle stratégie. Mais de nombreux pays qui n'ont pas encore fait décoller leurs exportations (comme le Ghana, l'un des pays ayant fait l'objet d'une étude de cas) n'ont pas mis en place de stratégie cohérente de développement des échanges.

Toute stratégie commerciale doit s'articuler autour des questions suivantes :

- Quels sont les principaux obstacles à l'expansion des échanges et comment peuvent-ils être surmontés ?
- Quelle doit être la position du pays par rapport à ses partenaires commerciaux régionaux ?

...le point de départ
indispensable

Toute stratégie
commerciale doit
s'articuler autour
des questions
suivantes

Encadré 7. L'approche retenue par les Philippines

- Faire du développement des exportations une priorité dans la législation
- Intégrer officiellement le développement des exportations au plan national de développement économique
- Institutionnaliser le partenariat public-privé en mettant en place un organe de coordination à direction conjointe et des équipes chargées de la mise en œuvre de la stratégie.
- Désigner une organisation de tutelle chargée de représenter les intérêts et de relayer les préoccupations du secteur privé
- Mettre en œuvre des mesures en faveur de la promotion des exportations en même temps que les stratégies de développement industriel et de promotion de l'investissement
- Regrouper les secteurs d'activité sur la base de leurs besoins prioritaires communs en matière d'aide à l'exportation
- Suivre l'évolution de la stratégie et l'actualiser régulièrement

Sur la base du rapport établi pour le Forum exécutif de 1999 par Maria Rosario Q. Franco, Consultante indépendante en stratégie commerciale, Manille.

- Quels doivent être les objectifs prioritaires du pays dans les négociations commerciales multilatérales, et que doit-il être préparé à concéder ?
- Quels ajustements macroéconomiques ou structurels seront nécessaires pour favoriser un décollage des exportations et de l'investissement ?
- Quels sont les principaux défis à relever par les pouvoirs publics en ce qui concerne l'infrastructure, l'investissement et le financement des échanges ?
- Comment doit-on relier le plan de développement des échanges au cadre plus large du développement à proprement parler ?
- Comment optimiser la contribution des échanges à la réduction de la pauvreté ?
- Quels seront les effets probables de l'évolution des prix induite par l'accroissement des échanges (en particulier des produits agricoles) sur les dépenses des ménages, la consommation et le niveau de pauvreté ?
- En quoi la libéralisation des échanges affectera-t-elle les prix relatifs des produits exportables et des produits des autres secteurs ? Certains droits sociaux et droits des femmes dans le travail sont-ils particulièrement précaires ?
- En quoi la libéralisation des échanges influera-t-elle sur la division du travail entre les hommes et les femmes au sein des secteurs et entre les secteurs ?
- Quelles sont les conséquences sociales et économiques probables de l'expansion des échanges ou d'un afflux d'investissement étranger ?
- Quel rôle doivent jouer les parties prenantes du monde de l'entreprise et de la société civile dans l'effort de développement des échanges ?
- Quel rôle ces parties prenantes sont-elles en mesure et désireuses de jouer ?
- D'où pourraient provenir les éventuelles ressources supplémentaires nécessaires au développement des échanges ?
- Que doit-on demander aux donateurs ?

Encadré 8. Les enseignements à tirer de l'expérience du Japan-Vietnam Joint Research (JVJR)

Le JVJR avait pour objet d'aider le Viêt Nam dans la mise en œuvre d'un Plan quinquennal de développement social et économique, qui prévoit notamment un important train de réformes économiques, en lui prodiguant des conseils sur les plans de la stratégie et de l'analyse. Le JVJR s'est appliqué tout particulièrement à s'assurer de la participation à la recherche des principales parties prenantes du côté vietnamien, et en particulier, du Ministère de la planification et de l'investissement et du personnel de l'Institut des stratégies de

développement et de l'Institut central de la gestion économique, qui lui sont affiliés. D'autres ministères, la Banque nationale du Viêt Nam et la National Economic University, y ont également contribué. La réussite du programme est à mettre à l'actif du dialogue constant qui s'est noué entre les différents interlocuteurs, du respect de l'appropriation du projet au plan local et de la possibilité qu'ont eue les Vietnamiens de bien appréhender les différentes options stratégiques et de faire leur choix en connaissance de cause.

Pour être durable et efficace, le cadre de politique commerciale doit s'organiser autour de...

De nombreux pays en développement accueilleront favorablement l'assistance que les donateurs leur fourniront dans leur effort initial pour concevoir une stratégie de développement des échanges. Comme cela a été indiqué précédemment, l'une des finalités essentielles du soutien apporté par les donateurs doit être d'aider les pays en développement à mettre en place un cadre durable et efficace leur permettant de revoir et d'actualiser leur stratégie et leur politique commerciales. Pour être durable et efficace, le cadre de politique commerciale doit s'organiser autour de deux mécanismes de consultation essentiels qui se recoupent, l'un mettant en présence les diverses parties prenantes de la sphère gouvernementale et hors sphère gouvernementale, et l'autre faisant intervenir les responsables de l'élaboration des politiques.

Mécanismes de consultation

La formulation et la mise en œuvre de stratégies et de politiques de développement des échanges saines exigent une concertation entre les principaux représentants des trois principaux groupes d'acteurs : des organisations émanant des pouvoirs publics, du secteur des entreprises et de la société civile telles que syndicats et ONG spécialisées dans la défense des consommateurs, de l'environnement et de la justice sociale. La structure donnée à ces mécanismes de consultation est moins importante que le sérieux de la participation, la fidélité avec laquelle les participants relaient l'opinion de leurs mandataires et la légitimité que la consultation confère au processus d'élaboration de la politique commerciale.

...parvenir à un accord sur les objectifs nationaux de développement

L'objectif initial de la consultation de toutes les parties prenantes doit être de parvenir à un accord sur les objectifs nationaux de développement des échanges et sur les moyens de les concrétiser. Un groupe de consultation avec les différentes parties prenantes peut aussi être chargé de procéder en permanence à des réajustements en fonction des succès et des échecs rencontrés ou de l'évolution des circonstances. Le même organe, ou peut-être un groupe de députés, peut aussi se voir assigner un rôle de conseil sur les politiques et pratiques permettant de mettre en œuvre la stratégie commerciale nationale. Une autre fonction utile - pour laquelle la participation du secteur privé est essentielle - consiste à contribuer à la coordination de la fourniture de services de soutien aux échanges. Enfin, l'engagement de hauts fonctionnaires en faveur d'un dialogue sur les politiques à suivre dans le domaine des échanges serait révélateur de la préoccupation que suscitent les échanges au plus haut niveau, ce qui stimulerait les fonctionnaires aux échelons intermédiaires, les cadres et les autres participants au processus d'élaboration des politiques.

Encadré 9. Exemples de mécanismes de consultation

Aux Philippines, la loi sur les exportations confie à un organisme directeur, le Conseil pour le développement des exportations, la responsabilité globale de la formulation et de la coordination de l'effort national de développement des exportations. Ce Conseil se compose de huit représentants de niveau ministériel et de neuf représentants du secteur privé. Présidé par le Ministre du commerce et de l'industrie, il se réunit une fois par mois, et « veille ainsi à ce que le développement des exportations et le contrôle de la stratégie demeurent la préoccupation constante des décideurs et des chefs d'entreprise de haut niveau »². L'action du Conseil pour le développement des exportations est soutenue par un ensemble de « comités en réseau », organes émanant du secteur privé qui formulent des recommandations sur des questions propres aux différents secteurs d'activité.

Le gouvernement de Maurice rencontre deux fois par an les membres du Conseil économique conjoint, qui regroupe les principales associations du secteur privé, notamment la Chambre de commerce et d'industrie, la Chambre de l'agriculture, la Fédération du patronat de Maurice et des organisations représentant les grands secteurs ou intérêts industriels. Les représentants du Conseil économique conjoint ont par ailleurs fait partie de l'équipe chargée de négocier pour le pays les accords de Lomé et d'autres accords commerciaux régionaux et multilatéraux. En outre, le gouvernement, les syndicats et la Fédération du patronat se consultent sur les questions commerciales et autres questions économiques à l'occasion de réunions tripartites organisées régulièrement³.

Qui doit participer aux consultations relatives à la politique commerciale nationale ? Les gouvernements doivent être représentés par de hauts fonctionnaires de l'ensemble des ministères ou services ministériels chargés de dossiers en rapport avec les échanges. Les législateurs doivent également y être associés. Le secteur des entreprises doit être lui aussi représenté par des responsables des grandes associations industrielles ou agricoles, et la société civile par les responsables des syndicats et des ONG. Des mécanismes de consultation ont été mis en place avec succès dans un certain nombre de pays en développement parmi les plus avancés (encadré 9).

Dans de nombreux pays en développement, en particulier les PMA, il n'existe pas, toutefois, d'associations professionnelles dotées des compétences nécessaires à la défense des intérêts industriels ou sectoriels au niveau national lors de l'élaboration de la politique et sur les marchés internationaux. Nombreuses sont les ONG dont l'organisation et le financement sont insuffisants et qui n'ont guère de contacts avec les responsables de l'élaboration des politiques. Compte tenu des carences de nombreuses associations professionnelles ou ONG dans les PMA, l'une des premières étapes essentielles pour instaurer un dialogue constructif entre les parties prenantes dans certains pays consistera à favoriser la mise en place d'institutions privées susceptibles d'être des interlocuteurs efficaces pour l'administration. De fait, dans ces pays et dans d'autres, le soutien des donateurs sera nécessaire sous de multiples formes en vue de lancer des consultations fructueuses relatives à la politique commerciale nationale. Plusieurs donateurs, ainsi que des associations professionnelles et des ONG des pays industrialisés, proposent déjà assistance technique et formation aux fonctionnaires, à des groupes professionnels et à des ONG qui participent à l'exercice de formulation de la stratégie commerciale nationale. Le but de l'aide dans ce domaine doit être de faire entrer dans ces consultations sur la politique commerciale autant de points de vue sur la question que possible, y compris ceux des parties concernées par les éventuelles conséquences négatives d'un développement des échanges.

Qui doit participer aux consultations relatives à la politique commerciale nationale ?

L'une des premières étapes essentielles pour instaurer un dialogue...

...réussi à mettre en présence les principales parties prenantes...

Le Programme intégré CNUCED/OMC/CCI d'assistance technique à l'Afrique (JITAP) est une initiative conjointe qui a réussi à mettre en présence les principales parties prenantes grâce au soutien des donateurs (figure 3). Ce programme avait comme volet essentiel la mise en place au niveau national de réseaux de personnes ayant une connaissance de fond des questions relatives au système commercial multilatéral.

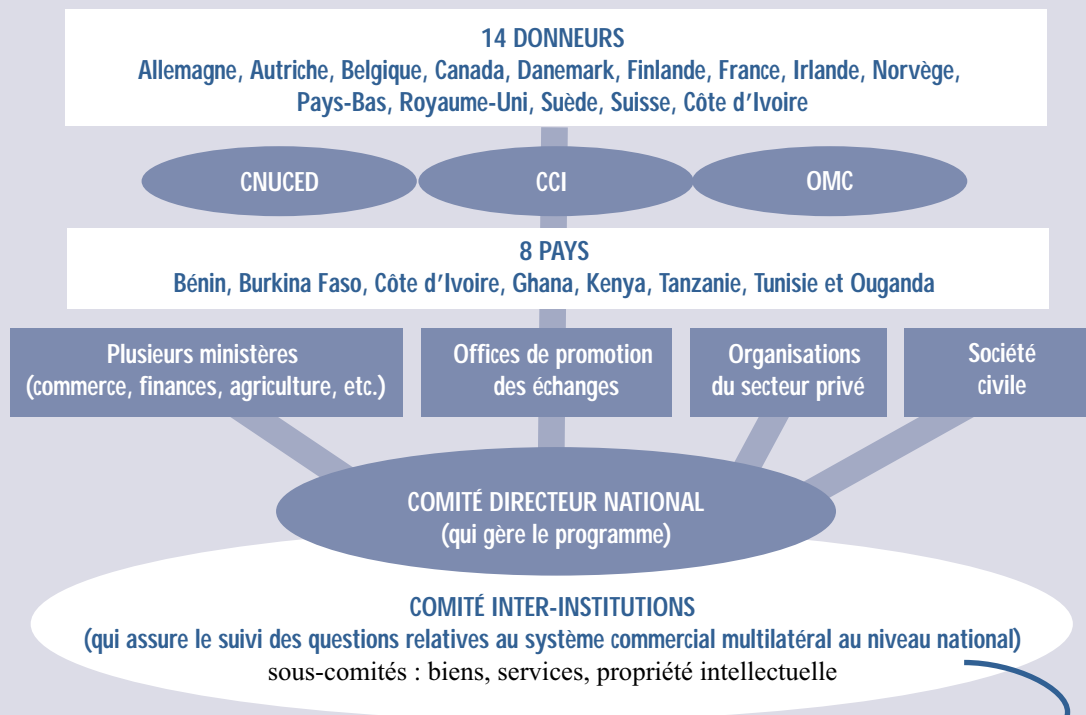
L'architecture du JITAP donne une perspective éclairée de la portée de l'assistance technique liée au commerce (grands secteurs d'activité) et définit qui en sont les acteurs. Ses principales caractéristiques sont les suivantes :

- Une approche intégrée du renforcement des capacités, traitant d'un large éventail de questions (grands secteurs d'activité) essentielles à la participation active et constructive des pays faisant partie du programme au système commercial multilatéral.
- L'intervention de toute la palette des parties prenantes, qu'ils soient acteurs ou bénéficiaires : les ministères concernés, les offices de promotion des échanges, les organes du secteur privé, la société civile.
- Une approche reposant à la fois sur les procédures et sur les résultats. Une politique est la résultante d'un processus de consultation et de mise en œuvre conjointe. La dynamique de gestion du programme – par un partage des responsabilités entre les divers acteurs du Comité directeur national, au lieu d'un seul directeur désigné – favorise un processus d'élaboration de la politique commerciale sans exclusive.
- Un effort intégré et conjoint des trois principaux organismes traitant du commerce multilatéral pour s'attaquer à ces questions, reposant sur la complémentarité de leurs atouts respectifs. L'un des principaux facteurs de réussite est l'implantation explicite de la direction au sein du CCI.
- Une approche hybride – mélange d'activités de portée strictement nationale et d'activités internationales (infra-régionales) – de la conception et de la mise en œuvre des activités relevant du programme (même si les fonds engagés sont le plus souvent spécifiques à un pays).
- Une participation majeure des donateurs aux accords de financement – le montant global attendu est supérieur à 7 millions de dollars, venant de 13 donateurs, sur trois ans.
- Un modèle de gestion composé de plusieurs strates : l'une à Genève, où les trois organismes et la communauté des donateurs interviennent, les autres au niveau infra-régional, l'une à Kampala l'autre à Abidjan respectivement pour l'Afrique de l'Est et l'Afrique de l'Ouest, et des mécanismes de coordination au niveau national.

Coordination des politiques

Un second mécanisme de consultation essentiel à la mise en place d'une politique commerciale efficace est celui qui doit exister au sein même du gouvernement dans les pays en développement. De même que les consultations avec les parties prenantes, les rouages d'une coordination efficace de la politique peuvent prendre diverses formes. Mais le système commercial multilatéral et les marchés internationaux sont devenus d'une grande complexité depuis une vingtaine d'années et le nombre d'entités gouvernementales dont l'expertise et l'approbation sont nécessaires à la mise en œuvre d'une politique saine s'est multiplié en conséquence. Les évolutions du commerce et de l'investissement au plan international ont souvent des répercussions sur la nature

Figure 3. Programme intégré CNUCED/OMC/CCI d'assistance technique aux pays moins avancés et autres pays africains



Objectif	Activités
Assistance à l'administration des douanes	Assistance technique répondant à une demande pour la mise en œuvre de l'Accord sur l'évaluation en douane, etc.
Modifications du cadre juridique et environnement des entreprises	Assistance technique répondant à une demande
Centres de ressources sur le système commercial multilatéral	Documentation et accès Internet pour l'administration, les entreprises et les universités
Gestion de l'information sur les échanges	Examen des services nationaux d'information sur les échanges, mise en place d'un réseau national de producteurs ou de vecteurs d'informations sur les échanges
Réseaux	Forums de discussion sur Internet pour les partenaires au programme et les réseaux nationaux
Mise en valeur des ressources humaines ; amélioration des connaissances sur le système commercial multilatéral	Formation de formateurs sur les questions relatives au système commercial multilatéral
Analyse de l'impact du système commercial multilatéral sur l'économie nationale et adaptation de la politique commerciale	Étude + symposium
Formulation de stratégies sectorielles de promotion des exportations	Valorisation des ressources humaines ; évaluation du potentiel à l'exportation et sur les marchés
Formulation de stratégies de promotion des exportations au niveau des entreprises	Secrets industriels, le guide de l'exportation à l'intention des PME
Financement des exportations	Manuel général sur la façon d'approcher les banques : études analytiques des mécanismes de financement des exportations
Gestion de la qualité et conditionnement des exportations	Soutien aux centres nationaux d'enquêtes (au sein des organismes nationaux de normalisation)

même de l'action des ministères responsables des finances, de l'infrastructure, de la protection sociale, du travail, de la planification économique, des statistiques, de la justice et des affaires étrangères. L'inverse est également de plus en plus vrai : les politiques formulées bien au-delà du ministère du commerce ont en effet des conséquences sur les échanges.

Toutes les unités des ministères et du gouvernement doivent systématiquement être associées

Pourtant, les responsables de tous ces services ou départements ministériels disparates ne sont pas toujours pleinement conscients des implications que peuvent avoir les échanges sur les questions dont ils ont à traiter. A cet égard, il n'est guère surprenant de voir que les débats inter-organisations sur les questions commerciales sont peu fréquents ou pèchent par un manque d'informations. Pour être efficaces, toutes les unités des ministères et du gouvernement dont l'action affecte ou est affectée par les échanges commerciaux doivent systématiquement être associées aux débats relatifs à la politique commerciale.

Si des mécanismes efficaces de consultation des parties prenantes et de coordination entre les organisations sont en place, les pays en développement pourront s'atteler à une série de tâches qui relèvent de la mise au point et de la constante amélioration de la stratégie et de la politique commerciales. Les représentants du secteur privé peuvent alerter les responsables de l'élaboration des politiques des éventuels obstacles aux échanges et à l'investissement et prendre l'initiative de la formulation de stratégies sectorielles de développement des échanges. Quant aux gouvernements, ils peuvent débattre en avant-première de nouvelles initiatives dans ce domaine avec les parties intéressées. Les représentants de la société civile peuvent sensibiliser les décideurs et les représentants du secteur privé du coût social que peuvent entraîner de nouvelles mesures de politique commerciale. Sur le plan interne, et en consultation avec les parties intéressées hors gouvernement, les pouvoirs publics peuvent évaluer la politique et la stratégie poursuivies et procéder à des corrections à mi-parcours s'il y a lieu.

Information sur les échanges

L'accès à l'information est essentiel...

L'accès à l'information sur la politique commerciale au plan international et sur l'évolution des marchés est à ce point essentiel à l'efficacité de la politique et à la réussite commerciale qu'il mérite une attention spéciale dès lors qu'il s'agit de renforcer le cadre de la politique commerciale. La coordination des politiques est étroitement tributaire de la circulation sans entraves de l'information entre les nombreux départements et services ministériels responsables de dossiers en rapport avec les échanges. L'élaboration d'une politique efficace exige en outre d'accéder à des informations à jour sur la politique commerciale internationale et sur l'évolution des marchés ainsi qu'à tout ce que produisent les autres gouvernements et organisations multilatérales en rapport avec les échanges commerciaux. La compétitivité des exportations et le développement de l'investissement aussi requièrent d'avoir accès à des informations à jour sur les règles commerciales, les débouchés sur les marchés étrangers ainsi que sur les normes internationales relatives à la santé, à la sécurité et à l'environnement. En bref, toute stratégie d'expansion des échanges doit faire une large place à l'amélioration de l'accès à l'information et de la circulation de l'information.

Les nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC) offrent des outils puissants

Les nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC) offrent aux donateurs et aux pays partenaires des outils puissants pour obéir aux exigences d'information induites par l'effort de coordination des politiques et de compétitivité. En facilitant l'interaction en temps réel et la diffusion rapide et peu coûteuse des données et des documents, ces technologies peuvent apporter une contribution extrêmement précieuse à la diffusion de l'information au sein des administrations, entre les

Encadré 10. Une approche intégrée peut-elle fonctionner ?

Programmation conjointe du CCI, de la CNUCED et de l'OMC :

Le Programme intégré conjoint d'assistance technique (JITAP)

Le Programme intégré CNUCED/OMC/CCI d'assistance technique à l'Afrique (JITAP, voir www.jitap.org) – opérationnel depuis le milieu 1998 dans huit pays* – constitue une approche novatrice faisant intervenir la programmation conjointe d'institutions spécialisées des Nations Unies. L'expérience acquise jusqu'ici a été riche d'enseignements sur les méthodes et mécanismes d'assistance technique liée au commerce.

Le rapport d'évaluation à mi-parcours d'octobre 2000 concluait que le JITAP contribuait très utilement à faire participer plus activement les pays bénéficiaires au système commercial multilatéral, et offrait un cadre plus complet à l'assistance technique liée au commerce à l'échelon national. Dans la plupart des cas, c'était de fait la seule tentative effective de renforcer les capacités d'un pays de faire face aux *divers aspects* de la participation au système commercial multilatéral.

- La réaction des bénéficiaires a été bonne dans la plupart des cas.
- La mise en œuvre a été un peu lente aux premiers stades, essentiellement à cause des exigences inhérentes à un exercice de programmation complexe, mais les effets étaient déjà tangibles, en particulier du point de vue de la sensibilisation aux questions liées aux échanges, de la valorisation des ressources humaines, du renforcement des capacités au sein des divers organismes nationaux et de l'amélioration du dialogue entre les différentes parties prenantes.

- La coordination entre les institutions a été bonne, surtout du point de vue de la programmation et aux premiers stades de la mise en œuvre. Cela est perçu comme une indication claire qu'une approche intégrée PEUT fonctionner, même si une attention constante ou une stimulation occasionnelle peuvent être nécessaires.
- Dans certains domaines, des améliorations et un effort de consolidation s'imposent : davantage de souplesse, globalement ; une participation plus active des chefs d'entreprise (qui suppose de parvenir à comprendre leurs préoccupations et leurs perceptions réelles, et d'y apporter une réponse) ; une participation plus active des universités, des enseignants et des formateurs professionnels, y compris des consultants privés ; et l'instauration de partenariats sur le terrain avec les donateurs bilatéraux et multilatéraux.
- Parmi les nombreuses initiatives d'assistance technique liée au commerce, au niveau bilatéral aussi bien que multilatéral, le JITAP se distingue par son approche unique axée sur les procédures, et fondée sur une analyse approfondie des divers aspects de l'élaboration de la politique commerciale, et par son idée de ne pas seulement créer des capacités « statiques », mais d'enclencher une dynamique autour de la formulation d'une politique commerciale sans exclusive mettant en présence toutes les parties prenantes.

Le rapport concluait que le JITAP devait être considéré comme un élément catalyseur pour la fourniture d'assistance technique par les donateurs au niveau national. Il recommandait d'envisager un suivi dans les pays bénéficiant actuellement du JITAP et d'étendre sa couverture à d'autres pays, à partir d'une analyse approfondie des réalités de l'élaboration des politiques dans chaque pays.

* Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Ghana, Kenya, Ouganda, Tanzanie et Tunisie.

Source : De Silva, L., HB Solignac Lecomte, H. Haefliger et M. Kaur Grewal, 2000, *Rapport d'évaluation à mi-parcours du Programme intégré conjoint d'assistance technique (JITAP)*, Genève, CCI/CNUCED/OMC.

gouvernements et les principales parties prenantes, et entre les gouvernements et les organisations internationales. Pour les mêmes raisons, ces technologies permettront d'améliorer considérablement l'accès des secteurs public et privé à des informations vitales et dont il faut souvent disposer sans délai sur des questions de politique commerciale ou des évolutions dans le domaine des échanges. Appliquée aux besoins du commerce, la technologie de l'information peut faciliter la commercialisation des exportations à l'étranger, améliorer l'accès des exportateurs et des importateurs à l'information sur les marchés étrangers, permettre de nouer et de maintenir des liens entre acheteurs et fournisseurs, et faciliter l'accès à la formation et à l'assistance technique. Les TIC peuvent aussi avoir pour effet de renforcer la coopération pour le développement dans le domaine des échanges en rendant plus souples les multiples formes d'assistance technique, en en étendant la couverture, en en améliorant le contenu et en en réduisant le coût.

Il est nécessaire de disposer d'un matériel perfectionné ainsi que d'un personnel technique formé

Pour récolter pleinement les fruits de ces nouvelles ressources, il est nécessaire de disposer d'un matériel informatique et d'équipements de télécommunication perfectionnés ainsi que d'un personnel technique formé. Il sera coûteux de doter les pays en développement de ces équipements et des ressources humaines correspondantes. Il importe également de reconnaître que l'application des technologies de l'information au processus d'élaboration de la politique commerciale en est encore à un stade précoce. Les TIC évoluent constamment, et leur potentiel n'est pas encore pleinement exploité. Peu d'évaluations de leur efficacité dans le domaine des échanges ont encore été réalisées, et de nouvelles stratégies pour l'application de ces technologies au processus d'élaboration des politiques devront être définies.

Politique commerciale et réseaux

En relation avec des sources non gouvernementales de recherche, d'analyse et de dialogue

L'analyse, l'information et le dialogue technique, qui sont si essentiels à l'élaboration d'une politique commerciale saine, ne peuvent être ni produits ni consommés uniquement par les pouvoirs publics. Les responsables de l'élaboration des politiques doivent être en relation par le biais de réseaux officiels et informels avec des sources non gouvernementales de recherche, d'analyse et de dialogue dans le domaine des échanges. La mise en place de réseaux peut contribuer à la formation d'une « masse critique » de ressources humaines et institutionnelles qui repousse les limites inhérentes à l'approche précédente du renforcement des capacités, qui ne pouvait s'inscrire dans la durée et qui s'adressait à des pays et des institutions en particulier, et à un petit nombre de spécialistes. Gouvernements et donateurs doivent faire de l'instauration de tels réseaux une priorité de toute stratégie de développement des échanges.

Ces réseaux peuvent prendre la forme d'organisations officielles ou d'arrangements informels, de portée nationale ou régionale. Plusieurs réseaux officiels se sont constitués depuis une dizaine d'années, notamment le Réseau latino-américain de commerce international (LATN), lancé au début des années 90 par la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) à Buenos Aires, le Southern Africa Trade Network (SATRN) récemment créé, dont le siège se trouve au Botswana Institute for Trade and Policy Analysis ou encore le réseau CAPAS (Programme coordonné d'aide dans le secteur des services en Afrique), lancé en 1992 par le Eisenhower Center de l'Université de Columbia et la CNUCED. L'un des objectifs essentiels de ces réseaux est de mettre en rapport les chercheurs et les responsables de la politique commerciale dans une région donnée. De fait, un grand nombre des chercheurs intervenant dans ces réseaux participent aux groupes de travail sur l'élaboration des politiques organisés par les gouvernements.

L'initiative *World Tr@de Net* que soutient le CCI est une autre approche riche de promesses. Son objectif est de combler le manque de connaissances des questions relatives au système commercial multilatéral par la création de réseaux nationaux et régionaux d'experts et de formateurs. Venant de l'administration, d'associations professionnelles et des milieux universitaires, ces spécialistes aideront à bâtir un gisement de savoir dans le domaine des échanges et à l'actualiser au sein de leurs sphères professionnelles respectives. Ils seront en relation les uns avec les autres ainsi qu'avec d'autres ressources documentaires et réseaux régionaux et multilatéraux par le truchement des centres de référence existant au sein des ministères, universités et associations professionnelles. Une autre initiative visant la mise en place de réseaux, le nouvel Africa Knowledge Networks Forum ne s'intéresse pas uniquement aux échanges, mais peut néanmoins revêtir de l'intérêt pour les donateurs et autres parties concernées par le renforcement des capacités d'échanges. Le Forum, financé par la Commission économique pour l'Afrique, a pour objet de faciliter l'interface entre les réseaux afri-

Encadré 11. Mise en place d'un réseau de promotion des échanges au Viêt Nam

Il manque au Viêt Nam une infrastructure solide de services de soutien aux échanges. Le CCI, avec le soutien du gouvernement de la Suisse et du PNUD, lance donc un projet de promotion des échanges et de développement des exportations au Viêt Nam. La première activité centrale du projet consiste à travailler avec tout un éventail d'institutions de soutien aux entreprises et de ministères et organismes publics à la mise en place d'un projet de « réseau de promotion des échanges ». Ce projet mettra à profit l'expérience de quatre pays, l'Australie, la Suisse, la Thaïlande et la Malaisie, qui abandonnent tous les fonctions classiques de soutien aux échanges centralisées au sein d'offices de promotion des échanges au profit d'un réseau regroupant de nombreux organismes de soutien très spécialisés.

Ce réseau sera organisé autour des quatre fonctions fondamentales du développement et de la promotion des

échanges : i) stratégie commerciale et promotion des échanges ; ii) informations commerciales ; iii) mise au point de produits et iv) valorisation des ressources humaines. Dans le domaine de l'information commerciale, plusieurs pourvoyeurs d'informations (la Chambre de commerce et d'industrie, l'Ordre des avocats, un organisme public d'information sur les échanges, un fournisseur de données Internet du secteur privé, et d'autres encore) ont déjà mis en place entre eux un réseau informel en se spécialisant chacun dans divers aspects de l'information. Dans le domaine de la formulation de la stratégie commerciale et des mesures en faveur des échanges, plusieurs institutions ont fait récemment leur apparition, qui pourraient bien constituer l'ossature du réseau, y compris Vietrade (Ministère du commerce) et plusieurs associations professionnelles constituées autour de produits (poisson, fabrication de chaussures, confection et autres). D'autres éléments du réseau restent encore à mettre au point en fonction des besoins.

cains de chercheurs, les responsables de l'élaboration des politiques et les organismes de formation. Il a vocation à proposer une base de données africaines spécialisées recouvrant tout un éventail de disciplines, et permettant aux responsables de l'élaboration des politiques de retrouver toutes les études et analyses pertinentes dont ils peuvent avoir besoin.

L'une des conditions préalables à la constitution de réseaux et à l'élaboration de la politique commerciale est l'existence de capacités de recherche locales en dehors des milieux gouvernementaux et universitaires, ou d'instituts de recherche indépendants. L'expérience du projet de la Fondation salvadorienne pour le développement économique et social (FUSADES) à El Salvador, décrite dans l'une des études de cas réalisées pour ce projet, illustre la contribution précieuse à l'analyse que peut apporter un institut de recherche non gouvernemental. Un autre exemple en est le Consortium pour la recherche économique en Afrique (CREA), réseau de chercheurs dont les membres, institutionnels ou particuliers, viennent d'une douzaine de pays d'Afrique de l'Est. Le Consortium, soutenu par les donateurs et des fondations privées, a obtenu de très bons résultats dans la formation d'économistes africains et le parrainage d'études dans différents domaines d'intérêt.

L'existence de capacités de recherche locales

Organismes de promotion des échanges

Les pays en développement ont besoin de mettre en place des réseaux d'organismes de promotion des échanges capables de fournir cinq catégories de services aux exportateurs : information sur la politique commerciale et renseignements commerciaux, promotion et commercialisation des exportations, mise au point de produits, services financiers et formation. Étant donné qu'aucun organisme ou entreprise ne peut à lui(elle) seul(e) fournir l'intégralité de ces services de façon efficace, des réseaux nationaux et régionaux d'organismes de promotion des échanges, fournissant chacun une gamme limitée de services spécialisés, peuvent jouer un rôle essentiel pour stimuler les exportations et l'investissement (encadré 11). Ce modèle de réseau se distingue de l'approche classique, dans laquelle l'organisme public chargé de promouvoir les échanges cherchait à couvrir la quasi-totalité des besoins en services de soutien des exportateurs.

Les pays en développement ont besoin d'organismes capables de fournir un choix de services aux exportateurs

Un large éventail d'instances, émanant des secteurs public aussi bien que privé, peuvent fournir des services de soutien aux échanges, notamment :

- Les organismes qui offrent une assistance technique dans le domaine des normes de qualité des produits (métrologie, conformité-évaluation).
- Les consultants spécialisés dans la conception des conditionnements.
- Les banques commerciales et autres établissements financiers proposant des crédits commerciaux et des garanties.
- Les transitaires et les chargeurs.
- Les points d'information sur les échanges.
- Les Chambres de commerce et d'industrie.
- Les organismes de promotion de l'investissement et du développement industriel.
- Les organismes de R&D.
- Les conseils sectoriels de promotion des exportations.
- Les instituts de formation (universités et écoles de commerce).
- Les organismes de promotion de la petite entreprise.
- Les associations professionnelles ou associations d'entreprises (dans l'industrie manufacturière, les secteurs exportateurs et les secteurs organisés autour de produits).
- Les cabinets de consultants.
- Les représentations commerciales à l'étranger.

L'avantage comparatif d'une organisation...

Dans le cadre d'un réseau de soutien aux échanges, l'avantage comparatif d'une organisation par rapport à une autre réside soit dans sa spécialisation technique intrinsèque, soit dans ses relations privilégiées avec les marchés, les fournisseurs et les partenaires. Une certaine concurrence entre ces organisations peut être salutaire. En même temps, il est toutefois bienvenu qu'un organe public assure la supervision et la coordination. En effet, une instance de coordination centralisée peut aider la chaîne des services de soutien à fonctionner efficacement en mettant en place des liens opérationnels entre les ministères, les organismes de promotion des échanges et le monde des affaires. Elle peut aussi garantir l'accessibilité de l'ensemble des services.

Etablir des liens au sein du secteur privé

S'il s'est agi de montrer jusqu'ici la nécessité de renforcer la consultation et la communication au sein du secteur public et entre les secteurs public et privé, l'établissement de liens solides entre les organisations du secteur privé est aussi un élément déterminant pour le développement des échanges. L'approche retenue par certains pays a consisté à mettre en place et à soutenir des comités d'exportation de certains produits spécifiques. Ces comités évaluent les contraintes et les ouvertures à l'exportation, et mettent au point des initiatives visant à développer conjointement les marchés en vue d'un cofinancement avec les organisations nationales de promotion des échanges.

Encadré 12. Encourager la création de secteurs d'activité et de réseaux industriels à vocation exportatrice

Le Ministère de l'industrie indien a mené avec succès un programme national de développement des secteurs d'activité industrielle pour augmenter la compétitivité internationale de la petite industrie. Sa méthode prend en compte le fait que les secteurs d'activité efficaces et compétitifs sont caractérisés par des liens forts en amont et en aval entre les entreprises et les institutions locales. Les enseignements tirés de la mise en œuvre du programme sont les suivants :

■ Prévoir des initiatives pilotées par la demande.

Chaque secteur d'activité a sa propre dynamique en ce qui concerne les besoins, les fournisseurs de services, les relations mises en réseau et les institutions disponibles. Les initiatives qui doivent être prises par l'institution d'appui au commerce devraient par conséquent combler les lacunes ou consolider les relations existantes.

■ Mettre au point des systèmes et des liens locaux.

Les associations professionnelles et autres intermédiaires, comme les consortiums et les coopératives, jouent un rôle décisif dans le renforcement de ces systèmes d'appui sectoriels.

■ Concentrer les efforts sur les personnes.

La création de secteurs d'activité et de réseaux se traduit essentiellement par un changement dans la manière dont les personnels des entreprises, des institutions, des

organisations gouvernementales et non gouvernementales établissent des liens réciproques pour créer un environnement commercial favorable aux exportations.

■ Définir des critères d'évaluation.

Les critères d'évaluation habituels pour les ventes, les exportations, l'emploi, etc. ne sont pas suffisants pour évaluer l'impact et la rentabilité d'un lien entre le commerce et l'industrie reposant sur des secteurs d'activité. Les critères qualitatifs, comme le degré de coopération, la création d'une identité commune, l'amélioration des relations et la consolidation des capacités des équipes dirigeantes, sont également importants pour renforcer la compétitivité à long terme. L'expérience nous enseigne qu'un minimum de trois à quatre ans est nécessaire pour créer un impact durable (s'agissant des objectifs à la fois de développement et d'exportation) au niveau du secteur d'activité.

■ Créer des capacités institutionnelles.

Les « courtiers en secteurs d'activité » constituent une clé importante pour ce genre de liens entre l'industrie et le commerce. Les institutions capables de renforcer les ressources doivent être identifiées et recevoir une aide. De la même façon, les institutions d'appui au niveau de la base (techniques, financières ou autres) doivent être soutenues dans le cadre d'une stratégie nationale de développement des exportations.

Contribution de M. Mukesh Gulati, ONUDI, New Dehli.

CCI - Forum exécutif, *Redéfinir la promotion des échanges commerciaux - Nécessité d'une réponse stratégique*

Le lien entre le commerce et l'industrie peut revêtir une importance particulière pour encourager la participation du secteur des PME. Selon un représentant de l'ONUDI, les entreprises qui occupent la même position dans la chaîne de valeur pourraient, par le biais d'une coopération *horizontale*, « réaliser des économies d'échelle hors de portée d'une petite entreprise isolée, obtenir des intrants achetés en vrac, parvenir à une utilisation optimale des machines tout en mettant en commun leur capacité de production de manière à répondre à des commandes d'exportation importantes. Grâce à l'intégration *verticale* avec d'autres PME ou avec de grandes entreprises situées plus loin dans la chaîne de valeur, une PME peut se spécialiser dans son activité de base. La constitution de *réseaux interentreprises* peut aussi créer un espace d'apprentissage collectif, un « collège invisible », lieu d'échange et de mise au point des idées, et de partage des connaissances dans une tentative collective visant à améliorer la qualité du produit et à occuper des segments de marché plus profitables »⁴.

Pour que la coopération entre entreprises réussisse, il faut souvent que l'intervention d'un agent extérieur joue un rôle de catalyseur. Cela peut aider à stimuler le regroupement des secteurs d'activité et la création de réseaux industriels mus par l'exportation, qui peuvent alors contribuer à la mise au point d'éléments à forte intensité de savoir comme la conception, l'amélioration de la qualité et la R&D.

La constitution de réseaux interentreprises peut créer un espace d'apprentissage collectif

L'IDE peut générer diverses productions qui renforcent la compétitivité nationale

Les liens entre commerce et développement sont peut-être d'une importance encore plus grande pour le développement des exportations dans les PMA. L'IDE peut générer diverses productions qui renforcent la compétitivité nationale. L'IDE comporte non seulement des capitaux, mais aussi du savoir-faire en gestion et technique, des compétences organisationnelles, des bases de données et des voies d'accès aux marchés. Plus les liens entre les filiales des sociétés étrangères, les entreprises locales et les institutions publiques sont nombreux, plus les retombées seront grandes sur l'économie intérieure, d'où l'intérêt d'intégrer totalement les sociétés étrangères dans les systèmes nationaux de production, d'innovation et de développement des exportations⁵.

Stratégies régionales d'ouverture

...est essentielle à la réussite de l'effort de développement des échanges

L'adoption de stratégies régionales d'ouverture est essentielle à la réussite de l'effort de développement des échanges, et pas seulement pour les pouvoirs publics. Les facteurs économiques qui rendent les échanges régionaux potentiellement si valables sont bien connus : réduction des coûts de transaction en raison de la proximité géographique et culturelle ; économies réalisables lorsque la production et la commercialisation sont réparties hors des frontières nationales et lorsque le capital et le travail peuvent se déplacer vers les lieux où leur rentabilité est la plus élevée ; opportunité d'acquérir une expérience de la production et de la commercialisation des exportations sur des marchés régionaux familiers avant de s'aventurer sur des marchés internationaux plus concurrentiels. Mais le régionalisme peut également renforcer autrement la compétitivité et l'élaboration de la politique commerciale, et les donneurs et les pays partenaires doivent systématiquement réfléchir aux débouchés régionaux à tous les niveaux de la planification de l'effort de développement des échanges :

A mesure que se développera l'intégration régionale...

- Pour les pays qui sont parties à des accords commerciaux régionaux, les discussions avec les partenaires régionaux sur la stratégie commerciale, la politique commerciale et les positions à défendre dans les négociations multilatérales occupent déjà une place prééminente dans le processus d'élaboration de la politique commerciale au niveau national (encadré 13). Mais *à mesure que se développera l'intégration régionale, les pays trouveront de plus en plus intéressant de coordonner leur politique commerciale non seulement pour les échanges intra-régionaux, mais aussi pour l'évolution du système commercial multilatéral.*

Les consultations entre les représentants du secteur des entreprises...

- *Les consultations entre les représentants du secteur des entreprises des pays voisins peuvent aider les responsables de l'élaboration des politiques à adopter des politiques régionales plus efficaces.* Les consultations entre représentants de la société civile peuvent aider à assurer la pérennité sociale et économique des politiques régionales. Avec l'aide des donneurs, les entreprises et les ONG doivent constituer des réseaux régionaux en vue d'améliorer l'accès à l'information sur les marchés et de se préparer à mieux faire valoir les intérêts des entreprises et de la société civile à l'échelle régionale. A l'instar des pouvoirs publics de leur pays, certaines entreprises ont commencé à s'organiser en réseaux régionaux pour améliorer leur accès mutuel à l'information sur les marchés et à se préparer aussi à mieux défendre les intérêts des entreprises dans le contexte des accords commerciaux régionaux. Ainsi, le Réseau de l'entreprise en Afrique de l'Ouest (REAO) peut offrir un modèle aux entreprises d'autres régions. S'étant rapidement développé depuis sa création au début des années 90, ce Réseau compte aujourd'hui plus de 350 membres issus de douze pays. Il a pour objectif de promouvoir les échanges et l'investissement intra-régionaux et d'améliorer le climat des affaires dans la région. Par le biais de réunions

Encadré 13. Capacités institutionnelles nationales en vue des négociations internationales : coordination interministérielle et dialogue secteur public/secteur privé à Maurice

Le portefeuille des activités de coopération régionale de Maurice s'est considérablement étoffé avec sa participation à l'IOR et à la SADC, en plus du COMESA et de la Commission de l'Océan indien (COI). Afin de coordonner son engagement dans ces différents cercles, un cadre institutionnel a été mis en place qui associe les différents instances gouvernementales, mais aussi les opérateurs économiques, à la définition de la stratégie de coopération régionale de Maurice.

La Division de la coopération régionale

Elle rend compte au Ministère du développement économique et de la coopération régionale, et assure la coordination des actions de Maurice en matière de coopération régionale. Ses missions sont les suivantes :

- Formuler une politique régionale cohérente avec la stratégie nationale
- Favoriser la mise en œuvre des politiques visant à assurer la compatibilité entre les actions entreprises au niveau régional et international
- Développer une base d'informations pour la planification stratégique et la formulation des politiques régionales
- Promouvoir le dialogue national intersectoriel sur les questions régionales.

Dans ce contexte, la Division :

- joue le rôle d'observatoire de la coopération régionale
- couvre aussi bien les évolutions affectant les membres de groupes dont Maurice fait partie que des aspects plus généraux

- fait fonction de Secrétariat du Conseil de coopération régionale
- prépare des notes techniques, rapports, documents stratégiques, et les contributions de Maurice aux réunions de la COI, de la SADC, du COMESA, de l'IOR
- coordonne les projets de coopération régionale
- conseille les ministères sur la préparation et la mise en œuvre des projets régionaux
- informe régulièrement le Cabinet sur les questions de coopération régionale.

Le Conseil de coopération régionale

Son rôle est de définir une stratégie nationale vis-à-vis des initiatives de coopération et d'intégration économiques régionales entreprises dans le monde.

Ce forum associe décideurs politiques et représentants du monde des affaires au processus de décision pour une participation active et cohérente de Maurice au niveau des groupements régionaux et sur la scène internationale. Son mandat est vaste : i) identifier, examiner et débattre des questions régionales ; ii) promouvoir de manière générale le développement de la coopération régionale. Il a un rôle de conseil auprès du gouvernement et se réunit sous la présidence du Ministre du développement économique et de la coopération régionale. Il comprend des représentants des secteurs public et privé qui sont en relation avec les décideurs et les opérateurs de la région, soit sur le plan professionnel, soit en leur capacité personnelle.

Source : Commission de l'Océan Indien, 1998, *L'avenir de la COI – Réflexion stratégique sur la coopération régionale dans les dix prochaines années*, Maastricht : ECDDP.

officielles et de contacts informels, ses membres tissent de nouveaux liens commerciaux, échangent des avances commerciales et leur expérience en la matière, et débattent de préoccupations communes⁶.

- *Les solutions aux problèmes d'accès à l'information peuvent souvent être mises en œuvre plus facilement – et pour moins cher – à l'échelle régionale.* Les pays qui ont souscrit au même accord commercial régional partagent souvent les mêmes besoins d'information sur les échanges et sur les politiques adoptées. Dans ce cas de figure, il est parfois plus rentable pour des pays voisins de partager des liens de communication et des ressources documentaires sur les échanges que de tenter de mettre en place les siens chacun de son côté. Se relier les uns avec les autres au sein d'un réseau d'information commun peut également consolider les liens stratégiques et commerciaux entre pays voisins. C'est un autre domaine où les donateurs soutiennent des initiatives qui semblent prometteuses. Le Canada, par exemple, a aidé le Secrétariat permanent du Traité général d'intégration économique de l'Amérique centrale à bâtir un système d'information reposant sur la technologie Internet. Ce système, qu'utilisent les

Les solutions aux problèmes d'accès à l'information...

fonctionnaires gouvernementaux et les acteurs du secteur privé des cinq pays qui font partie du Marché commun centraméricain, propose de la documentation sur l'intégration économique de l'Amérique centrale et des statistiques détaillées sur le commerce régional. D'après ses utilisateurs, le système leur a été précieux au cours des négociations commerciales, et pourrait servir de modèle à un système plus important qui viserait à soutenir les négociations sur le libre-échange dans l'hémisphère occidental.

Les réseaux de soutien à l'élaboration de la politique commerciale et les initiatives de recherche locales...

- *Les réseaux de soutien à l'élaboration de la politique commerciale et les initiatives de recherche locales sont susceptibles de donner lieu à des économies d'échelle s'ils couvrent toute une région.* Lorsque des pays commercent de façon significative les uns avec les autres, participent ensemble à des accords commerciaux régionaux ou partagent les mêmes intérêts au sein du système commercial multilatéral, les initiatives régionales de mise en réseau dans le domaine de la stratégie et de recherche peuvent être essentielles, et pas seulement utiles, pour la préparation d'une politique commerciale saine. En outre, il peut être extraordinairement difficile - et probablement superflu - de créer au sein de chaque pays d'une région une capacité de recherche et un réseau distincts et indépendants spécialisés. Conscients de ce potentiel, les donateurs encouragent les collaborations régionales en matière de recherche, soutenant de nombreux projets et exercices qui mettent en présence des chercheurs et des décideurs des pays membres de ces regroupements régionaux.
- *Les liens culturels et linguistiques favorisent également la mise en place de réseaux d'appui aux échanges qui fonctionnent à l'échelle régionale.* Les liens opérationnels entre les organismes de promotion des échanges dans les différents pays peuvent contribuer au développement de liens commerciaux au sein d'une région. Des liens régionaux existent déjà entre des organismes de promotion des échanges dans des domaines tels que la gestion de la qualité et l'information commerciale.
- *Les gouvernements des pays en développement et les donateurs doivent renforcer les secrétariats chargés d'administrer les accords commerciaux régionaux, dont les analyses et l'assistance technique seront de plus en plus demandées au fur et à mesure de l'intégration régionale.* La plupart des secrétariats régionaux ont déjà du mal à répondre aux demandes d'information, d'analyse, d'assistance technique et de formation. Renforcer l'aptitude des organisations régionales à fournir ces services est un moyen efficace - et économique - pour les donateurs de contribuer à l'établissement de capacités commerciales que les pays pris isolément éprouveraient des difficultés à construire et à financer.

...renforcer les secrétariats chargés d'administrer les accords commerciaux régionaux

Notes

1. Il importe de souligner que la finalité d'un « processus d'élaboration de la politique commerciale » efficace, selon la définition retenue ici, n'est pas simplement d'améliorer les politiques commerciales stricto sensu, mais aussi de renforcer la capacité des secteurs public et privé de s'attaquer ensemble aux questions qui ont des répercussions sur la compétitivité des exportations.
2. « Country Studies : The Philippines » Rapport 1999 du Forum exécutif de l'International Trade Centre, p. 7.
3. « Country Studies : Mauritius » Rapport 1999 du Forum exécutif de l'International Trade Centre, p. 8.
4. Giovanna Ceglie, ONUDI, citée dans *Redéfinir la promotion des échanges – Nécessité d'une réponse stratégique*.
5. Khalil Hamdani, CNUCED, cité dans *Redéfinir la promotion des échanges – Nécessité d'une réponse stratégique*.
6. Avec l'aide des donateurs, des chefs d'entreprise d'Afrique de l'Est et d'Afrique australe ont aussi mis en place des réseaux d'entreprises, mais ils sont de création plus récente et de plus petite dimension que le REAO.

5 Principes applicables au renforcement des capacités dans le domaine des échanges

Le chapitre précédent décrivait les composantes essentielles d'un cadre durable pour l'élaboration de la politique commerciale que les pouvoirs publics, les principales parties prenantes et les donateurs devraient mettre en place dans les pays en développement. Cette approche du renforcement des capacités d'échanges a d'importantes conséquences pour les donateurs.

Longtemps, le renforcement des capacités a été synonyme de mise en place d'institutions, ou d'une assistance technique, la cible visée étant une institution unique ou un petit nombre d'individus. Aujourd'hui, il devient synonyme de mise en place de systèmes ou de réseaux - entre institutions et individus, souvent par delà les frontières, pour atteindre des objectifs communs. Le réseau favorise une masse critique de ressources humaines et institutionnelles qui transcende les limites de l'ancienne approche. Dans le domaine du développement des échanges, comme d'une manière générale, un rôle clé des donateurs est de faciliter les processus qui aboutissent à cette masse critique. Ce rôle est pleinement compatible avec la stratégie de partenariat du CAD. Les principes et approches ci-après faciliteront ce processus selon des modalités compatibles avec les principes de partenariat.

Le renforcement des capacités devient synonyme de mise en place de systèmes ou de réseaux...

Coordonner les efforts de renforcement des capacités commerciales

L'ampleur de l'effort de renforcement des institutions requis pour avoir les moyens de mettre en place un cadre durable pour l'élaboration de la politique commerciale - et a fortiori un cadre caractérisé par les liens régionaux existant entre les parties prenantes - est hors de portée d'un donneur bilatéral ou multilatéral à lui tout seul. En outre, le cadre d'action requis ne peut pas fonctionner efficacement si les institutions et les mécanismes autour desquels il s'articule sont assemblés (ou consolidés) indépendamment les uns des autres. La conception du cadre et du processus d'élaboration de la politique commerciale varie nécessairement d'un pays à l'autre. Mais si l'on veut que cette conception soit solide, et que la politique commerciale soit dûment mise en œuvre, il est évident que les donateurs devront largement s'entendre sur les objectifs, la séquence chronologique des activités et un minimum de division du travail entre leurs rangs. Les donateurs doivent aussi rester en contact étroit pendant toute la durée du processus de renforcement des institutions, pour veiller à ce que les missions les plus déterminantes ne soient pas négligées et que les éléments du cadre se mettent en place comme prévu.

...hors de portée d'un donneur bilatéral ou multilatéral à lui tout seul

Les dimensions régionales d'un processus efficace d'élaboration de la politique commerciale ne font qu'accentuer l'urgence de la coordination entre les donateurs (encadré 14). La coordination entre les donateurs qui sont actifs dans une région donnée est essentielle à la réussite de la mise en œuvre d'initiatives régionales dans divers domaines : consultation des parties prenantes, coordination de la stratégie et de la politique, accès à l'information, constitution de réseaux autour des questions de politique commerciale, recherche et services d'appui aux échanges.

...elle permet aussi d'économiser les ressources des donneurs et de les rendre plus productives

Que ce soit à l'échelon national ou régional, l'amélioration de la coordination entre les donneurs n'a pas seulement plus de chances de favoriser un processus efficace d'élaboration de la politique commerciale, mais elle permet aussi d'économiser les ressources des donneurs et de les rendre plus productives. En cofinçant l'instauration d'un cadre de politique commerciale, les donneurs se donneront aussi les moyens de préserver leurs ressources, de partager les risques et d'accentuer l'effet de levier de leurs propres investissements.

Veiller à ce que le renforcement des capacités d'échanges couvre un champ complet d'activités dont l'exécution devra être intégrée

Les efforts déployés dans un domaine doivent aller de pair avec d'autres efforts complémentaires

Le principe selon lequel les efforts de coopération pour le développement doivent être à la fois complets et intégrés est plus qu'un mot d'ordre, il est déterminant pour la réussite de toute action visant à instaurer un cadre de politique commerciale viable. La mise en place progressive d'un tel cadre requiert une action sur de multiples fronts, faisant intervenir de très nombreux acteurs, et les efforts déployés dans un domaine doivent aller de pair avec d'autres efforts complémentaires dans d'autres domaines. Une approche de vaste portée aide aussi les pays à définir leurs besoins prioritaires et les donneurs à déterminer et à coordonner leurs interventions prioritaires.

Les donneurs doivent consentir un effort tout particulier pour atteindre un large éventail d'acteurs essentiels, y compris ceux qui redoutent que l'expansion des échanges portent atteinte à leurs intérêts, et pour les associer à la conception des projets, notamment lorsqu'ils visent à mettre en place des mécanismes de consultation. Les donneurs doivent aussi veiller à ce que les nouveaux mécanismes de coordination des politiques fassent intervenir l'ensemble des départements ministériels concernés par la politique commerciale. Enfin, ils doivent consacrer des ressources à renforcer les capacités des services et départements ministériels autres que les ministères du commerce.

Favoriser l'appropriation et la participation locales dans toutes les activités de coopération pour le développement dans le domaine des échanges

...sont les caractéristiques distinctives d'un cadre efficace pour le commerce

Ce sont les chefs d'entreprise et les représentants de la société civile qui perçoivent de la façon la plus aiguë les contraintes en matière de capacités d'échanges et les défis que pose l'expansion des échanges. C'est pourquoi la participation locale et la consultation - entre les parties prenantes, au sein des administrations nationales et entre régions - sont les caractéristiques distinctives d'un cadre efficace pour le commerce. En aidant les pays en développement à mettre en place un tel cadre, les donneurs s'assureront que le processus de développement des échanges est bien pris en main à l'échelon local et répond bien à la demande.

Un processus d'élaboration de la politique commerciale qui fonctionne bien favorisera aussi l'appropriation au plan local tout en réduisant autant que possible le risque que les intérêts commerciaux des donneurs entrent en conflit avec ceux des pays partenaires. Et une fois que le processus est rôdé, les principaux acteurs maîtriseront mieux leurs relations avec les donneurs, identifieront avec plus de précision les objectifs pouvant être atteints avec un concours supplémentaire des donneurs.

Encadré 14. L'approche de l'UE à l'égard de la coordination entre les donateurs

L'Union européenne s'efforce depuis quelques années d'encourager une coordination plus efficace de ses divers programmes d'aide afin d'en renforcer la cohérence et la complémentarité. Il existe depuis 1998 des orientations pour une coordination opérationnelle entre la Communauté et ses États Membres, qui reposent sur l'échange immédiat d'informations et sur la consultation. Ces procédures se sont révélées difficiles à mettre en œuvre, et le Conseil des Ministres de l'UE a récemment approuvé plusieurs propositions émanant de la Commission afin d'améliorer et de renforcer l'efficacité des mesures de coordination de la Communauté.

- *Une Déclaration sur la politique de la Communauté en matière d'aide au développement* qui est centrée sur l'action communautaire dans six domaines prioritaires, dont le lien entre commerce et développement, et qui comprend l'aide apportée aux pays en développement pour faciliter leur intégration au système commercial multilatéral.
- *Un accord sur un cadre harmonisé pour la programmation par pays de l'aide au développement de la Communauté*, s'appuyant sur la propre stratégie de développement du pays bénéficiaire et utilisant les mécanismes de coordination mis en place par les institutions de Bretton Woods ou le PNUD partout où cela est possible (Cadre de développement intégré, Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP), Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement). L'intention est pour les États Membres de l'UE et la Commission de s'appliquer ensemble à élaborer, puis mettre en œuvre, ces nouveaux mécanismes de coordination, sous la direction des autorités du pays partenaire et dans le cadre d'une coordination bien plus vaste entre les donateurs, à l'aide du CSLP, ou équivalent, comme outil opérationnel de base.

- *Un ensemble d'orientations actualisées pour la coordination opérationnelle* entre la Commission et les États Membres de l'UE, qui rassemble des propositions visant à améliorer la coordination sur le terrain, notamment par un échange d'informations et, partout où cela est possible, par un partage des tâches et une approche stratégique commune fondée sur le nouveau cadre harmonisé pour la programmation par pays.

La Communauté tente actuellement d'appliquer cette nouvelle approche à la programmation de son aide au développement future à tous les pays en développement, et notamment aux 77 pays ACP couverts par l'Accord de Cotonou signé en juin 2000. Cette approche est un excellent moyen d'y intégrer systématiquement les questions liées aux échanges, de mettre au point des programmes de promotion des échanges propres aux différents secteurs, lorsque ceux-ci figurent parmi les priorités retenues par le pays partenaire, et de partager l'effort et les ressources mises en œuvre entre les donateurs de façon coordonnée et transparente. Elle est en parfaite concordance avec l'approche intégrée du renforcement des capacités dans le domaine des échanges actuellement mise au point via le JITAP ou le Cadre de développement intégré pour les PMA. La Communauté est convaincue que pour pouvoir intégrer systématiquement le soutien à la politique commerciale dans la coopération pour le développement, il faut l'introduire aux premiers stades du processus de la programmation par pays ou régionale et, en même temps, l'intégrer pleinement dans le contexte plus large de la préparation des cadres de développement intégré, des CSLP et du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement. Une amélioration de la coordination entre les donateurs est essentielle à la réussite sur ces deux fronts.

Concevoir et adopter des approches destinées à renforcer la viabilité

Si le processus d'élaboration de la politique commerciale relève véritablement d'une démarche participative et sans exclusive, la participation des diverses parties prenantes aux débats sur la politique à suivre aura elle-même pour effet de renforcer les capacités locales et de favoriser la pérennité du processus. Mais il convient que les donateurs réfléchissent plus systématiquement aux moyens de pérenniser les efforts de renforcement des capacités d'échanges. Il leur faut, en outre, adapter leurs réponses aux besoins et capacités des pays partenaires.

Il sera peut-être nécessaire de mettre au point de nouvelles techniques et stratégies de coopération pour le développement. Les initiatives « ponctuelles », dans le cadre desquelles des spécialistes techniques étrangers séjournent pendant quelques semaines, voire quelques mois, dans un pays pour travailler sur un problème mais s'en retournent sans laisser de compétences exploitables derrière eux ne sont pas seulement inefficaces, elles ne font qu'engendrer de la désillusion parmi les fonctionnaires et dirigeants des pays en développement. Une autre solution consiste à nommer pour des périodes

Si le processus d'élaboration de la politique commerciale relève véritablement d'une démarche participative et sans exclusive...

Encadré 15. Le rôle du CCI dans le renforcement des capacités d'échanges

La mise en place d'un environnement macroéconomique sain et d'une politique commerciale efficace est une condition nécessaire, mais pas suffisante, à l'intégration des pays en développement au système commercial multilatéral. Il convient également de développer les capacités du côté de l'offre, notamment en mettant au point des produits, en se dotant de compétences en matière de commercialisation, en créant des services de soutien au commerce efficaces et en poursuivant des stratégies de développement des échanges opérationnelles, y compris des plans d'action sectoriels. Le renforcement des capacités au niveau opérationnel du développement des échanges, dans l'optique d'améliorer la compétitivité de l'entreprise individuelle, est au cœur de la mission du CCI.

Plus précisément, les objectifs du CCI sont les suivants :

- Mettre en place des compétences de base au niveau national pour maîtriser et traiter les conséquences pour les entreprises de l'évolution du cadre réglementaire relatif au système commercial multilatéral et adopter une position de négociation en fonction d'une bonne compréhension de la réalité des produits et des marchés et de leur potentiel ;
- Renforcer la capacité du pays de formuler des stratégies d'exportation, en particulier au niveau des produits et des secteurs, sur la base d'évaluations réalistes des capacités d'offre et de la demande internationale et d'une bonne compréhension des pratiques commerciales internationales ;

- Renforcer la capacité des organisations de soutien au commerce de fournir des services efficaces à la communauté des entreprises ;
- Améliorer la performance commerciale et faciliter la diversification des exportations dans quelques secteurs clés de produits et de services ; et
- Renforcer la compétitivité sur le plan international au niveau de l'entreprise en améliorant la performance à tous les niveaux du processus de développement des exportations en utilisant les outils, les guides et les possibilités issues de l'expérience concrète.

A l'échelle mondiale, le CCI poursuit une stratégie de « réseaux-produits » qui suppose la mise au point dans le cadre d'une démarche participative de produits génériques tels qu'outils d'aide au diagnostic, outils de formation, guides pratiques, outils de gestion de l'information, bases de données et applications Internet. Ces outils sont fournis par le biais d'un réseau d'organisations partenaires (agents multiplicateurs) chargées de leur adaptation (tant en termes de contenu que d'approche pédagogique) et de leur application générale, ce qui réduit leurs coûts et leurs délais de livraison et accroît leur portée, l'information en retour et leur pérennité. En fonction des ressources disponibles, une assistance plus aboutie et plus personnalisée peut être apportée au niveau national.

assez prolongées - un ou deux ans, par exemple - des techniciens expatriés au sein de ministères ou d'associations du secteur privé. L'interaction durable avec un spécialiste des échanges peut permettre d'améliorer la qualité de l'élaboration de la politique commerciale dans de nombreux PMA, dont les ministères du commerce et les groupes professionnels ne se composent souvent que d'une poignée de fonctionnaires à plein temps.

**...à recenser
et à utiliser
les talents locaux
lorsqu'ils affectent
du personnel
à des projets**

Les donateurs doivent aussi s'attacher davantage à recenser et à utiliser les talents locaux lorsqu'ils affectent du personnel à des projets. On pourrait faciliter un recours accru aux services d'experts nationaux, en étant mieux informé sur l'expertise locale, en faisant montre de plus de souplesse dans le recrutement des experts et en décentralisant le pouvoir au profit du personnel sur le terrain. Mais lorsqu'ils recrutent du personnel pour la gestion des projets, les donateurs doivent veiller à ne pas priver de leur personnel le plus qualifié des ministères et des associations d'entreprises manquant d'effectifs. Les missions d'observation à l'étranger - autre stratégie de renforcement des capacités - peuvent aussi réduire la disponibilité des fonctionnaires et responsables locaux, et elles doivent donc être soigneusement conçues.

Encadré 16. Zone franche économique : une pépinière pour le développement des échanges

La Zone franche économique d'aujourd'hui est le prolongement logique de la Zone franche industrielle d'exportation d'hier – une zone d'activité économique spéciale obéissant à des règles et à des objectifs politiques et sociaux définis. Si dans leur forme initiale, il leur a été reproché d'être statiques, fortes consommatrices de main-d'œuvre, de ne répondre qu'à des incitations et d'être source d'exploitation, les nouvelles Zones franches économiques sont dynamiques, à forte intensité d'investissement, obéissent aux exigences de la gestion et sont source d'autonomisation.

La Zone franche économique est un instrument d'action que les pouvoirs publics utilisent pour atteindre certains objectifs spécifiques. Chaque zone est conçue pour surmonter les obstacles qui s'opposent au commerce et au développement : médiocrité des infrastructures, inefficacité de l'administration publique ou instabilité économique et sociale. Le caractère limité de ses ressources peut empêcher un pays, ou même la communauté internationale, de résoudre rapidement de tels problèmes pour l'ensemble du pays, mais un investissement modeste dans la création d'une zone franche économique peut permettre de les atténuer localement de sorte que le pays puisse commencer à bénéficier des retombées de l'interdépendance mondiale grandissante et acquérir l'expérience requise pour réussir sur les marchés mondiaux.

La nouvelle Zone franche économique est un lieu où un pays peut apprendre à fabriquer et à vendre des produits et services nouveaux pour lui. Elle est le plus souvent dotée d'une infrastructure de qualité supérieure, opère dans un environnement fonctionnel transparent et possède une direction prompte à réagir. Après un laps de temps indispensable pour acquérir un peu de recul et de confiance, le modèle de la zone franche économique est reproduit ailleurs dans le pays et les premières entreprises commencent à sortir de la structure initiale de la zone. En même temps, la zone franche économique elle-même est dynamique. La direction de la zone a pour objectif de fournir un environnement aux entreprises qui est toujours supérieur à ce qu'il est dans le reste du pays. Elle cherche à attirer les investisseurs les plus sophistiqués en termes de valeur ajoutée par travailleur, de capital investi par travailleur et/ou par niveau de technologie. *La Zone franche économique fait office de « pépinière ».*

La plus avancée de ces zones franches économiques modernes est « l'ancienne » zone de Kaohsiung, au Taïpei chinois, qui a commencé par une simple activité de couture pour évoluer vers le montage électronique de vêtements de prêt-à-porter haut de gamme, puis vers la conception et les

essais électroniques ainsi que vers la recherche-développement, et cherche désormais à attirer des sociétés afin qu'elles y implantent leur siège et à abriter des centres logistiques mondiaux pesant des milliards de dollars. La Zone de Kaohsiung existe depuis 35 ans et peut être considérée comme amortie puisqu'elle a généré plus de 30 milliards de dollars EU de recettes nettes en devises (soit un tiers du total pour le Taïpei chinois). Dans le même temps, les zones franches industrielles du Bangladesh ont déplacé une bonne partie de l'industrie de la confection à la campagne et commencé à attirer des emplois à plus forte valeur ajoutée vers les usines textiles et le montage électronique. Certaines zones franches chinoises traversent aussi une période de transition : après avoir perdu quelques-uns de leurs premiers investisseurs au profit de sites plus éloignés dans les terres, elles se sont ralliés des investisseurs dans les technologies de pointe.

Ces zones performantes ont des caractéristiques communes :

- **Elles bénéficient du soutien de l'État au plus haut niveau,** désireux de créer un environnement véritablement international pour les entreprises.
- **Elles se situent à proximité des grandes plates-formes de transport et des grands centres de population.**
- **Elles bénéficient de programmes visant à généraliser les pratiques fructueuses dans d'autres régions du pays,** ce qui peut être fait en créant de nouvelles zones franches comme en Chine, par le biais de programmes offrant aux entreprises individuelles les avantages de la zone, comme aux États-Unis, à Maurice, en Tunisie, au Bangladesh et en Inde, ou encore par la possibilité accordée aux entreprises implantées dans les zones franches de sous-traiter au sein de l'économie nationale sous la supervision de l'administration des douanes, comme en Corée.
- **De solides équipes de direction contribuent à la réussite de l'investissement.** La direction d'une zone a par exemple convaincu le Ministère de l'éducation de l'État de mettre des enseignants à la disposition de travailleurs souhaitant poursuivre leurs études et de leur décerner des diplômes, dans des locaux fournis par la zone franche.
- **L'engagement de la direction de la zone franche économique à faire fructifier les capitaux des investisseurs,** en ne recherchant et en ne sélectionnant que les investisseurs les plus susceptibles d'utiliser au mieux les installations de la zone franche et en réorientant les autres vers les programmes de rechange cités précédemment.

Renforcer les capacités des donneurs dans le domaine des échanges

De nouvelles contraintes aux compétences et connaissances des donneurs

Les options de développement des échanges présentées ici imposeront de nouvelles contraintes aux compétences et connaissances des donneurs. L'expérience du renforcement des institutions (secteur public, secteur privé et hybride) et les mécanismes de consultation revêtiront de plus en plus d'importance. De même que les stratégies visant à étoffer les réseaux de services d'appui et les bases d'informations sur la politique commerciale. Le renforcement de la consultation des diverses parties prenantes et la coordination des politiques nécessiteront de plus grandes compétences d'intermédiation, en particulier sur le terrain. La connaissance de la politique et des questions commerciales sur les plan régional aussi bien que multilatéral, devra être consolidée à la fois sur le terrain et au siège. Il sera également utile de mieux connaître le secteur des entreprises et celui des ONG.

...un échange d'informations systématique...

Étant donné que la participation des donneurs à diverses formes de renforcement des capacités dans le domaine des échanges est encore assez nouvelle, ceux-ci pourraient bénéficier d'un échange d'informations systématique sur les programmes et l'expérience de leurs homologues. L'un des moyens de faciliter un tel échange d'informations consisterait à créer un portail Internet dédié au partage des travaux des donneurs sur le renforcement des capacités dans ce domaine. Les donneurs pourraient volontairement rendre accessibles à leurs homologues toute une série d'informations en rapport avec leurs activités, documents stratégiques, descriptions de projets et budgets y afférents, évaluations de projets et documents de référence. En fonction des ressources disponibles, il pourrait aussi être envisagé qu'un administrateur du portail s'occupe d'une base de données complète sur les projets, actualise les liens et les ressources du portail et charge divers documents ou informations pertinents émanant d'institutions extérieures aux donneurs. Une base de données pourrait s'avérer assez utile pour les donneurs qui envisagent d'autres formes d'aide - et être précieuse dans la perspective de la coopération entre les donneurs. Un dialogue régulier entre les communautés de l'aide et des échanges contribuerait aussi à développer une compréhension identique et à améliorer éventuellement la qualité des approches.

Un dialogue régulier entre les communautés de l'aide et des échanges...

Engager des ressources financières et humaines plus importantes pour soutenir les efforts visant à mettre en place les cadres de politique commerciale dans les pays en développement – avec la perspective de retombées substantielles

Le renforcement des institutions est une tâche ardue. Aider à mettre en place un cadre de politique commerciale dans un pays où il n'y en a jamais eu nécessite un engagement de longue haleine de la part des donneurs et les efforts d'un grand nombre de fonctionnaires compétents. Si ces efforts portent leurs fruits, et si les capacités mises en place sont durables, les donneurs peuvent peu à peu réduire leur rôle. L'efficacité par rapport au coût d'un tel effort à long terme sera bien plus grande que l'efficacité par rapport au coût d'une démarche ponctuelle incapable de créer une véritable dynamique de la politique commerciale.

Annexe 1

Suivi et Évaluation

Le suivi et l'évaluation – deux fonctions complémentaires de la gestion qui permettent de vérifier si le soutien apporté par les donateurs et l'aide au renforcement des capacités d'échanges atteignent leurs objectifs – sont des moyens d'appréciation de la performance et des résultats des projets, programmes et activités. Ils doivent aller de pair avec la mise en œuvre, en vue d'identifier les points forts, mais aussi les problèmes susceptibles de se poser, et de façon à prendre les mesures correctrices qui s'imposent.

L'aide consentie par les donateurs doit répondre de façon appropriée aux aspirations et aux besoins réels des bénéficiaires. A cette fin, le suivi et l'évaluation doivent permettre :

- De déterminer si les activités ont été conçues et formulées de façon à soutenir de façon adéquate les stratégies et objectifs nationaux du pays bénéficiaire.
- De faire ressortir les facteurs favorables ou défavorables à la réalisation des objectifs fixés au niveau national et de déterminer dans quelle mesure les interventions des donateurs cadrent avec les objectifs globaux et la stratégie pluridimensionnelle mis au point par le pays bénéficiaire.

Les activités de soutien des donateurs doivent atteindre de façon appropriée et cohérente les objectifs fixés. Pour ce faire, il faut :

- Examiner la qualité du contenu de l'aide.
- Évaluer le processus en vue d'identifier les produits (activités) au moyen d'instruments d'évaluation permettant de mesurer la performance par rapport aux attentes.
- Apprécier la capacité des équipes qui apportent les ressources requises pour les activités et déterminer dans quelle mesure ces ressources peuvent être transformées en produits ou en résultats.
- Étudier les résultats et l'impact des interventions des donateurs, en prenant dûment en compte l'opinion des bénéficiaires directs.
- Apprécier le degré de durabilité, réelle ou potentielle, des résultats.
- S'intéresser aux liens entre les diverses activités mises en œuvre par un donneur, d'une part, et aux liens entre ces activités et celles que soutiennent d'autres donateurs bilatéraux et multilatéraux, d'autre part, dans le souci de mieux intégrer ces activités et d'en dégager les synergies ou de faire apparaître celles qui pourraient être exploitées.

Il faut également faire bon usage des ressources disponibles :

- En analysant les aspects administratifs et gestionnels de chaque intervention avec la pleine participation des organismes bénéficiaires.
- En appréciant la possible pérennité des activités en fonction des ressources disponibles.
- En prenant acte des leçons tirées de l'expérience, notamment de l'impact potentiel de l'aide consentie par les donateurs sur le renforcement des capacités humaines et institutionnelles, à l'échelle tant nationale que régionale.

Les dimensions de l'évaluation de l'aide apportée par les donateurs au développement des échanges

Pour apprécier la qualité des interventions des donateurs, il convient d'évaluer aussi objectivement que possible les trois dimensions suivantes : *pertinence, performance et réussite*.

La pertinence d'une activité ou d'un ensemble d'activités peut être mesurée par l'opportunité et la validité des objectifs fixés pour ces activités en fonction :

- du contexte national, régional et international dans lequel se trouvent les bénéficiaires. L'évaluation doit prendre en compte cette dimension importante, qui englobe le niveau de développement du pays bénéficiaire, ses relations économiques régionales et son degré d'intégration dans l'économie mondiale.
- des besoins réels des bénéficiaires directs de l'aide consentie par les donateurs. L'évaluation par le pays bénéficiaire de ses besoins réels et leur formulation en consultation avec les utilisateurs finaux englobe tout le travail de terrain nécessaire à l'évaluation de la pertinence d'une activité, d'un projet ou d'un programme.
- de la mission, de la compétence et de l'avantage comparatif de chaque donneur par rapport aux autres.

La performance des programmes d'aide des donateurs peut être mesurée en évaluant les progrès accomplis par rapport aux objectifs fixés. Pour cela, il faut s'intéresser aux ressources mises en œuvre et aux résultats obtenus. Les critères de performance se rapportent souvent à :

- l'efficacité : savoir dans quelle mesure les objectifs ont été atteints et les produits livrés.
- l'efficience : obtenir la transformation optimale des ressources mises en œuvre en produits.
- la ponctualité : garantir les délais en ce qui concerne aussi bien les ressources mises en œuvre que les résultats. L'évaluateur doit veiller tout particulièrement aux échéances prévues pour l'achèvement des activités.

La réussite est une dimension dont l'évidence apparaît à plus long terme, surtout en ce qui concerne l'aide destinée principalement à la mise en œuvre de politiques ainsi qu'au renforcement des institutions et des capacités. La réussite à mettre à l'actif de l'aide consentie par les donateurs dépend de l'impact sur les bénéficiaires et doit se traduire par une évolution de leur situation. La participation active à des négociations commerciales peut être l'un des indicateurs utilisés pour mesurer cet impact. La réussite dépend aussi en grande partie de la pérennité des résultats, surtout en termes de renforcement des capacités, même après le départ des donateurs. L'autonomie des bénéficiaires doit être l'un des objectifs à long terme de toute forme d'aide. Des indicateurs spécifiques pourraient montrer si un objectif, quel qu'il soit, a été atteint, selon que l'échéance des résultats escomptés relève du court, du moyen ou du long terme.

Identification des indicateurs

Les indicateurs peuvent signaler des changements de situation ou des résultats spécifiques. Ils montrent si les objectifs fixés dans le cadre des activités ont été atteints. Chaque pays partenaire doit s'appliquer à fixer ses propres objectifs de développement national autour des échanges et intégrer le suivi et l'évaluation dans la stratégie (encadré 17).

Dans le contexte de l'aide qu'apportent les donateurs au renforcement des capacités dans le domaine des échanges, les indicateurs doivent être établis au moment de la conception et de la programmation, et lors de l'évaluation des besoins des bénéficiaires et de la fixation d'objectifs spécifiques. A cet égard, il convient de réfléchir à la finalité des activités, aux bénéficiaires ciblés et à leurs besoins, aux changements escomptés en conséquence des activités, au degré d'efficience des activités pour atteindre les objectifs et à leur mesure, ainsi qu'aux critères à utiliser pour apprécier la réussite des activités (impact, pérennité et contribution au renforcement des capacités).

Des critères quantitatifs, qualitatifs et supplétifs peuvent être utilisés. Les indicateurs quantitatifs calibrent les résultats des activités en termes de volume et en fonction de leur efficacité par rapport au coût. Les indicateurs qualitatifs servent plutôt à évaluer les comportements et attitudes en vue de mesurer l'impact et la pérennité des résultats. Quant aux indicateurs supplétifs, on y a recours lorsqu'il est difficile d'appréhender la réalité en l'état. Ils aident à dégager les tendances de la performance, les problèmes potentiels et les signes de réussite. Tous ces indicateurs peuvent être utilisés pour analyser l'impact de l'aide sur les bénéficiaires à court, moyen et long termes.

Favoriser la participation des pays aux échanges mondiaux

Quelle est la part du pays dans les échanges mondiaux (objectif en pourcentage) ?

Favoriser l'adoption des réformes commerciales et l'élaboration des politiques

Quelles réformes ont été entreprises ?

Quelles en sont les conséquences ?

Renforcer les capacités humaines et institutionnelles afin de participer au système commercial multilatéral

Combien de PMA sont représentés à Genève/Bruxelles ?

Combien de délégations de PMA participent aux réunions et aux négociations ?

Organiser les activités de développement des capacités d'échanges

Quelle est l'ampleur de la participation ?

Combien d'entreprises et de secteurs sont représentés ?

Renforcer les aspects institutionnels de la mise en œuvre des accords de l'OMC

Des institutions telles que les points d'information pour des accords comme l'AGCS ou relatif aux obstacles techniques au commerce et au système généralisé de préférences sont-elles en place et opérationnelles ?

Le secteur privé est-il en mesure de formuler des commentaires en temps opportun sur la plupart des notifications de l'OMC en rapport avec les intérêts des exportateurs ?

Renforcer la capacité des institutions de formuler et de mettre en œuvre la politique

Les organes consultatifs nationaux sont-ils opérationnels ?

Qui en fait partie ?

Des stratégies ont-elles été élaborées dans l'optique de la mise en œuvre ?

Développer l'accès à l'information sur les questions commerciales et les réseaux entre secteurs public et privé

A quel type d'information les organismes publics et le secteur privé ont-ils accès ?

Quelles sont leurs sources ?

Les informations sont-elles pertinentes et à jour ?

Des mécanismes ou organes tels que les Centres de référence de l'OMC sont-ils opérationnels et ouverts au secteur privé ?

Encadré 17. Indicateurs de performance de la stratégie – les Philippines

Contribution aux objectifs de développement national	Contribution à la croissance de l'entreprise et à l'élargissement de la base des exportations	Réalisation d'objectifs/initiatives spécifiques
<ul style="list-style-type: none"> ■ Résultats des exportations nationales ■ Contribution en pourcentage des exportations au produit intérieur brut (PIB) ■ Contribution des exportations à la création de nouveaux emplois ■ Augmentation des exportations par région 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Concentration d'industries officialisée/établie ■ Augmentation de la valeur ajoutée des principaux produits d'exportation ■ Accroissement net du nombre des exportateurs ■ Augmentation du nombre des sous-traitants et des fournisseurs de composants pour l'exportation ■ Mise au point et lancement réussi de nouveaux produits d'exportation 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Réalisation des réformes de politique générale ■ Lancement de programmes et de services ■ Réalisation de projets conjoints avec d'autres organismes ■ Exécution de programmes de coopération technique bilatéraux/multilatéraux ■ Lancement de programmes d'exportation visant les moyens de subsistance

CCI – Forum exécutif, *Redéfinir la promotion des échanges commerciaux : nécessité d'une réponse stratégique*

Mettre en place des mécanismes de coordination sur les questions liées à l'OMC au niveau national

Des comités nationaux (ou des points de contact) ont-ils été créés pour coordonner les questions en rapport avec l'OMC et fonctionnent-ils ?

Adapter la législation et la réglementation nationales aux accords commerciaux internationaux

Les lois ou réglementations adoptées ont-elle été notifiées ?

Un programme de réforme législative a-t-il été approuvé par le gouvernement ?

Renforcer la compétitivité du secteur privé

Les exportations des entreprises locales se sont-elles accrues ?

Utiliser les mécanismes multilatéraux pour protéger les droits

Quels ont été jusqu'ici les résultats du recours au système de règlement des différends et des mécanismes de sauvegarde de l'OMC ?

Combien d'affaires ont été portées devant l'OMC ?

Annexe 2

Quatres études de cas : parallèles et contrastes El Salvador, Ghana, Sénégal et Viêt Nam

Les quatre études de cas réalisées lors de la préparation de ces lignes directrices mettent en évidence des caractéristiques communes à tous les pays en développement ou presque. Elles révèlent aussi des différences significatives. Dans les quatre pays, un grand nombre des principaux obstacles au développement des échanges (pour ne pas dire tous) ne sont pas directement liés au commerce. La performance à l'exportation de El Salvador a été contrecarrée par la mauvaise qualité de l'infrastructure, les coûts de production qui sont élevés par rapport à leur niveau dans les pays voisins et l'ampleur des fonds rapatriés par les Salvadoriens travaillant à l'étranger, qui ont généré des tensions à la hausse sur le taux de change. La performance du Viêt Nam à l'exportation, bien que vigoureuse, semble avoir été entravée par des obstacles juridiques ou liés aux politiques menées. Les exportateurs sénégalais sont aux prises avec le coût élevé des facteurs, la limitation du crédit et la médiocrité de l'infrastructure matérielle. Enfin, au Ghana, « l'instabilité macroéconomique, en partie alimentée par les politiques monétaire et budgétaire du gouvernement, est semble-t-il, 'l'obstacle essentiel qui nuit à la compétitivité' » .

Le Viêt Nam et El Salvador ont tous deux enregistré une croissance spectaculaire de leurs exportations dans les années 90. Depuis deux ans, toutefois, le Viêt Nam connaît un recul sensible de l'investissement direct étranger, lequel avait joué un rôle clé dans l'accroissement des exportations des années 90, et a dû faire face à des décisions de réforme délicates dans l'effort qu'il déploie pour devenir Membre de l'OMC. Quant à El Salvador, ses exportations ne se sont ni accrues ni diversifiées autant que celles de ses voisins. L'arrivée à échéance de l'Arrangement Multi-Fibres va poser un problème majeur au secteur du textile salvadorien, un important pourvoyeur de devises, mais dont les coûts sont relativement élevés. Comme El Salvador, le Ghana et le Sénégal se trouvent face à la perspective de perdre pour une bonne part leur accès préférentiel à des marchés étrangers de première importance, lorsque les États du Groupe ACP autres que les PMA devront abandonner les préférences tarifaires non réciproques instituées dans le cadre de l'Accord de Lomé. Les quatre pays - et notamment les deux qui ont les meilleurs résultats à l'exportation, le Viêt Nam et El Salvador - tirent l'essentiel de leurs recettes d'exportation d'une gamme relativement étroite de produits. Tous ont des difficultés à se diversifier, aussi bien sur le plan des produits que des marchés.

Les ministères, les organismes du secteur privé et les entreprises privées des quatre pays ont eu, à des degrés divers, du mal à accéder à l'information sur l'évolution de la politique commerciale internationale et les marchés étrangers et à la diffuser. Au Viêt Nam, au Ghana et au Sénégal, le déficit d'informations est la résultante de l'accès limité à l'informatique et à Internet, et des capacités limitées d'analyse des données et des tendances. Au Sénégal et au Ghana, ces contraintes ont été encore compliquées par les difficultés rencontrées pour assurer que l'information et les données soient bien diffusées à tous les fonctionnaires et représentants du secteur privé qui s'y intéressent. D'après les observations faites au Viêt Nam et au Sénégal, l'accès inadéquat à l'information compromet non seulement l'efficacité de l'élaboration de la politique commerciale, mais aussi le pouvoir de négociation des exportateurs dans leurs relations avec les intermédiaires ou les importateurs.

El Salvador est le seul des quatre pays dont on peut dire qu'il dispose d'importantes capacités techniques dans toutes les composantes essentielles de la politique commerciale : analyse et formulation de la politique commerciale, négociations commerciales et mise en œuvre des accords. Le Ghana et le Sénégal doivent venir à bout de multiples difficultés pour formuler leur politique commerciale, préparer les négociations et remplir leurs engagements. Le Viêt Nam a sollicité des concours extérieurs pour l'aider à procéder aux réformes stratégiques et institutionnelles nécessaires pour devenir membre de l'OMC.

Le Ghana et El Salvador ont assez bien articulé leurs stratégies de développement des échanges, alors que le Viêt Nam et le Sénégal ne se sont pas dotés de stratégies bien définies. L'absence de stratégie de développement des échanges cohérente ne semble pas jusqu'ici avoir considérablement nui à la performance du Viêt Nam à l'exportation. À l'inverse, l'existence d'une telle stratégie au Ghana ne paraît pas avoir stimulé la performance à l'exportation du Ghana. La dispersion de l'autorité en matière de politique commerciale sur plusieurs ministères risque de mettre à mal l'effort que produit ce pays pour bâtir une stratégie commerciale cohérente.

L'intégration régionale est un élément clé de la stratégie commerciale des quatre pays. Mais au Ghana et au Sénégal, le secteur public et le secteur privé semblent manquer des capacités techniques dont ils auraient besoin pour participer efficacement à l'élaboration de leurs schémas d'intégration régionale respectifs.

L'aide au renforcement des capacités dans le domaine des échanges ne constitue pas un élément important du portefeuille global d'activités des donateurs dans aucun des quatre pays. À El Salvador, par exemple, l'assistance liée au commerce ne représente qu'environ 2 pour cent des dépenses totales des donateurs depuis 1993.

Les donateurs ne coordonnent pas activement leur assistance liée au commerce dans aucun des quatre pays. Cela peut s'expliquer en partie par le fait que les projets dans le domaine des échanges n'ont qu'une place modeste dans leur portefeuille d'activités. À des degrés divers, les donateurs dans les quatre pays coordonnaient leurs activités ou échangeaient des informations dans d'autres formes d'assistance. C'est au Viêt Nam que la consultation et l'échange d'informations semblent avoir le plus progressé, pays où le PNUD joue le rôle de chef de file au sein de la communauté des donateurs, et au Sénégal, où dix-neuf comités de coordination des donateurs ont été créés (mais aucun pour l'assistance liée au commerce).

Pour des raisons différentes, le Sénégal, le Ghana et le Viêt Nam ont eu des difficultés à faire un usage efficace de l'assistance technique liée au commerce. La « compétition » des donateurs pour accéder aux responsables et aux institutions chargés de la politique commerciale encourage peut-être ces pays à accepter plus d'assistance que ce qu'ils peuvent absorber. En outre, les responsables peuvent aussi valider des projets en rapport avec le commerce non pas parce qu'ils sont convaincus de leurs bienfaits, mais à cause de la rémunération, des équipements ou des éventuelles autres ressources qu'apportent avec eux ces projets.

Les gouvernements et les organismes privés semblent se satisfaire de leur « appropriation » de la stratégie de développement des échanges au Viêt Nam et à El Salvador (même si les organismes du secteur privé ne participent pas encore de façon significative à l'élaboration de la politique commerciale au Viêt Nam). Au Ghana et au Sénégal, les organismes du secteur privé ne sont déclarés insatisfaits du contenu des activités de développement des échanges soutenues par les donateurs, dont ils estiment qu'il ne répond pas parfaitement à leurs besoins.

Annexe 3

Renforcement des capacités dans le domaine des échanges : sites Internet utiles

www.wto.org

Organisation mondiale du Commerce

Dans le cadre de l'OMC, la coopération technique a pour objet d'aider les pays bénéficiaires à comprendre les accords de l'OMC et à améliorer leur capacité d'utiliser le système commercial multilatéral pour progresser sur la voie de la croissance économique et atteindre leurs objectifs de développement.

www.wto.org/english/thewto_e/teccop_e/tecguide_e.htm

Guide des sources d'assistance technique liée au commerce

Cet outil a vocation à être un guide complet de l'assistance technique fournie par l'OMC et d'autres organisations et gouvernements. L'information contenue dans le Guide a été communiquée par les organisations et les gouvernements concernés.

www.intracen.org/

Centre du commerce international

Le Centre du commerce international (CCI) CNUCED/OMC travaille avec les pays en développement et les économies en transition à monter des programmes efficaces de promotion des échanges en vue de développer leurs exportations et d'améliorer leurs activités d'importation. Ses travaux couvrent six domaines d'action prioritaires : développement des produits et des marchés ; développement des services de soutien aux échanges ; information sur les échanges ; mise en valeur des ressources humaines ; achats internationaux et gestion de l'offre ; et évaluation des besoins et conception des programmes de promotion des échanges.

www.intracen.org/itcinfo/techinfo/english/list.htm

Les outils de coopération technique du CCI

www.jitap.org/

Programme intégré conjoint d'assistance technique

Le JITAP est un programme de collaboration lancé conjointement par le CCI, l'OMC et la CNUCED pour enclencher un processus d'élaboration de la politique commerciale solide dans les pays pauvres, où les capacités institutionnelles sont faibles et le niveau de sensibilisation à ces questions très bas.

www1.worldbank.org/wbiiep/trade/default.html

Banque mondiale

Le site Internet de la Banque mondiale sur le développement et les échanges internationaux a été créé dans l'optique de proposer un outil de recherche, de formation et de sensibilisation aux personnes qui s'intéressent à la politique commerciale et aux pays en développement. L'accent a été mis en particulier sur les nouvelles questions commerciales à l'ordre du jour dans le cadre du nouveau cycle de négociations prévu à l'OMC. Des cours et des supports de formation intéressants peuvent y être consultés.

www1.worldbank.org/wbiiep/trade/WTO_2000.html

Banque mondiale – OMC Projet de renforcement des capacités 2000

Ce projet de renforcement des capacités et de recherche sur trois ans a été lancé en janvier 1999 pour aider les pays en développement à participer plus efficacement au prochain cycle de négociations de l'OMC. Le site contient essentiellement des études. Il propose des liens avec des sites Internet de régions du monde en développement comme le Consortium pour la recherche économique en Afrique (CREA), le Réseau latino-américain de commerce international (LATN) et le Secrétariat pour une politique commerciale et industrielle (TIPS), un centre de ressources pour la recherche sur la politique industrielle et commerciale en Afrique australe, dont certains comprennent des sections spéciales sur le renforcement des capacités d'échanges.

www.unctad.org/en/techcop/techcop.htm

CNUCED

Les programmes de coopération technique liée au commerce de la CNUCED visent à élargir les opportunités commerciales des pays en développement en renforçant leurs capacités dans ce domaine par le biais de services consultatifs, de l'accès à l'information et de la formation. Il s'agit principalement d'étendre et d'améliorer leurs débouchés à l'exportation, notamment dans le secteur des produits de base, et de renforcer l'efficacité des transactions à l'exportation et à l'importation tout en limitant les coûts.

www.ldcs.org

Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce à l'intention des PMA

C'est une initiative émanant de six organisations ayant décidé de travailler avec les pays les moins avancés (PMA) à mieux coordonner leurs programmes de soutien aux échanges. Ce site contient toutes les informations pertinentes sur les progrès du Cadre intégré dans les PMA. Sa dernière mise à jour n'est pas très récente, mais le site sera actualisé dès que la responsabilité administrative sera transférée du CCI à l'OMC.

www.ftaa-alca.org/

Zone de libre-échange des Amériques

Ce site Internet donne des informations utiles sur le mécanisme, ses comités, et les mesures élaborées pour faciliter les échanges commerciaux dans l'hémisphère.

www.ftaa-alca.org/tecass/tapindex.asp

Base de données de la Zone de libre-échange des Amériques sur les programmes d'assistance technique

www.ictsd.org/

Centre international pour le commerce et le développement durable

Le Centre est une organisation non gouvernementale indépendante à but non lucratif qui contribue à une meilleure compréhension des problèmes liés au développement et à l'environnement dans le contexte des échanges internationaux. Un bulletin d'information très utile sur les échanges propose une revue de presse hebdomadaire reprenant des articles et des informations liées au commerce et intéressant la communauté du développement durable et des échanges (abonnement électronique gratuit sur le site).

www.iisd.org/tkn/default.htm

Réseau de connaissances sur les échanges

C'est un des volets d'un projet visant à renforcer la capacité à long terme de traiter des questions liées au commerce et au développement durable dans les instituts de recherche et les organisations non gouvernementales des pays en développement, et au sein des gouvernements, grâce à un effort de sensibilisation et une meilleure compréhension de ces questions. Le réseau reliera les participants au projet et consolidera la recherche sur le commerce et le développement durable.

www.oneworld.net/ecdpm/

ECDPM

Ce programme vise à renforcer la capacité des organisations des pays ACP de gérer la politique en matière de développement ainsi que la coopération internationale, et à améliorer la coopération entre les partenaires au développement en Europe et dans le Sud. Le site web fournit des informations sur la nouvelle Convention de Cotonou (notamment sur le nouveau régime commercial) et présente diverses publications sur les échanges et le renforcement des capacités.

www.capacity.org/

Renforcement des capacités – ECDPM

Site Internet dédié à la promotion des approches politiques et pratiques du renforcement des capacités dans la coopération internationale pour le développement. Un numéro thématique spécial consacré au renforcement des capacités dans le domaine des échanges est prévu pour la fin 2001.