

Les lignes directrices du CAD

Renforcer les capacités commerciales au service du développement

DÉVELOPPEMENT



OCDE



© 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

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	12 Encourager la création de secteurs d'activité et de réseaux industriels à vocation exportatrice	61
2 Renforcement des capacités dans le domaine des échanges : concepts et évolution	23	13 Capacités institutionnelles nationales en vue des négociations internationales : coordination interministérielle et dialogue secteur public/secteur privé à Maurice	63
3 Cadre intégré pour les pays les moins avancés	24	14 L'approche de l'UE à l'égard de la coordination entre les donneurs	69
4 Echanges et parité hommes-femmes	27	15 Le rôle du CCI dans le renforcement des capacités d'échanges	70
5 Programme CNUCED/PNUD sur la mondialisation, la libéralisation et le développement humain durable	28	16 Zone franche économique : une pépinière pour le développement des échanges	71
6 Promouvoir la compétitivité du marché des fleurs en Ouganda	41	17 Indicateurs de performance de la stratégie – les Philippines	76
7 L'approche retenue par les Philippines	51		
8 Les enseignements à tirer de l'expérience du Japan-Vietnam Joint Research (JVJR)	52	ORGANIGRAMMES	
9 Exemples de mécanismes de consultation	53	1 Intégrer systématiquement les échanges aux stratégies nationales de développement	30
10 Une approche intégrée peut-elle fonctionner ?	57	2 Les stratégies nationales de développement et le processus d'élaboration de la politique commerciale	49
11 Mise en place d'un réseau de promotion des échanges au Viêt Nam	59	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 donateurs 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 liées 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. Échanges 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 :

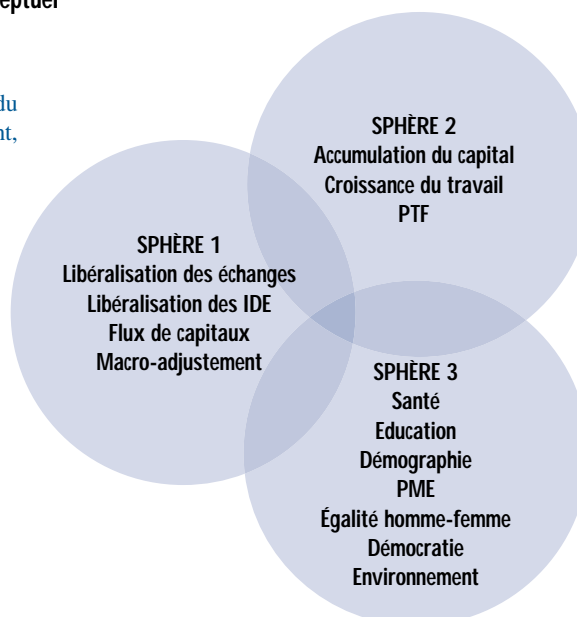
Programme CNUCED/PNUD sur la mondialisation, la libéralisation et le développement humain durable
E-7024, CNUCED, Palais des Nations
CH-1211, Genève 10, Suisse

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.

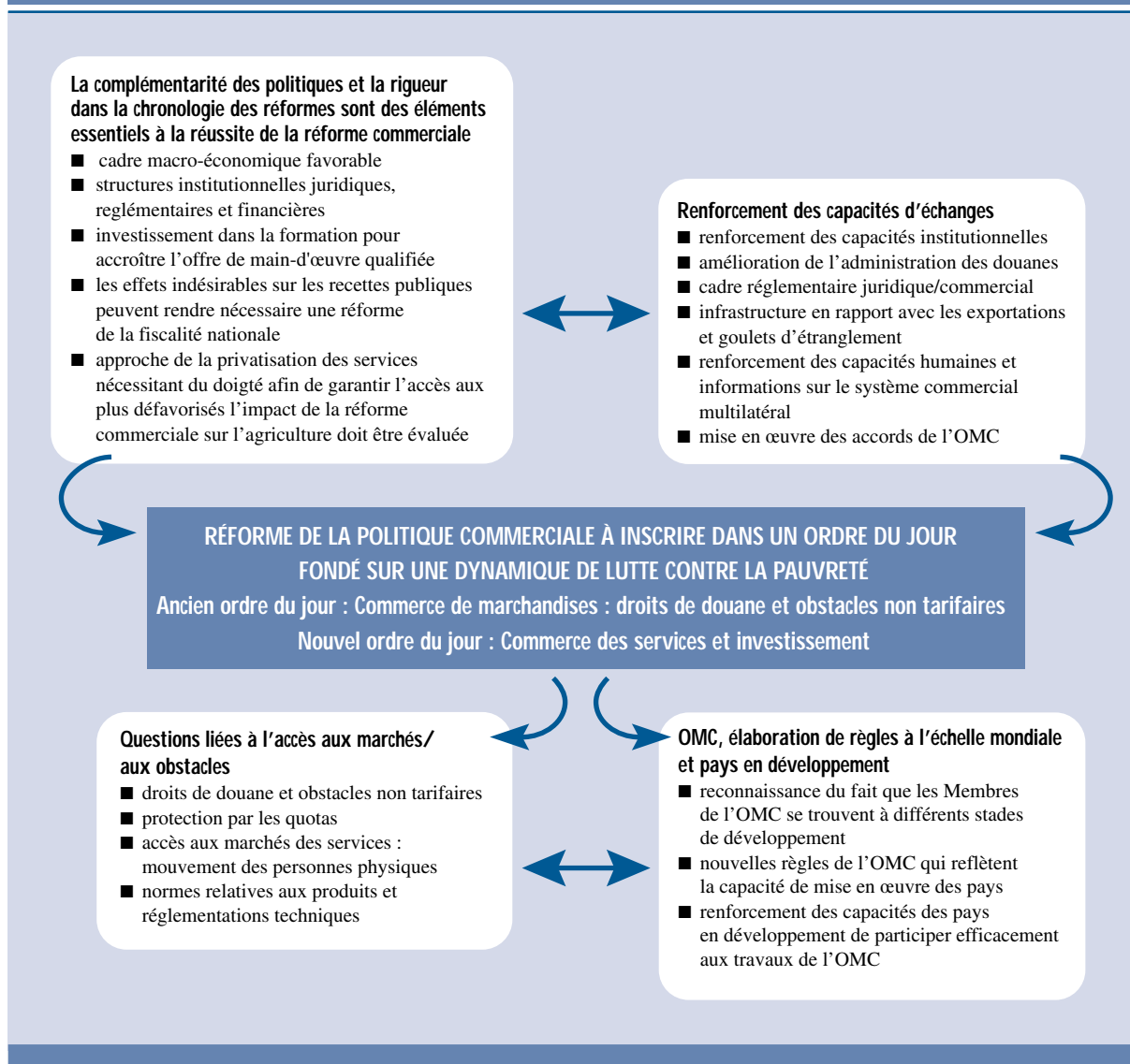
Bon nombre de pays qui ont orienté la structure des mesures d'incitation en faveur des produits d'exportation ont bénéficié d'une vive croissance à forte intensité de main-d'œuvre, induite par les exportations, qui s'est traduite par une forte hausse des revenus et des réductions substantielles de la 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.

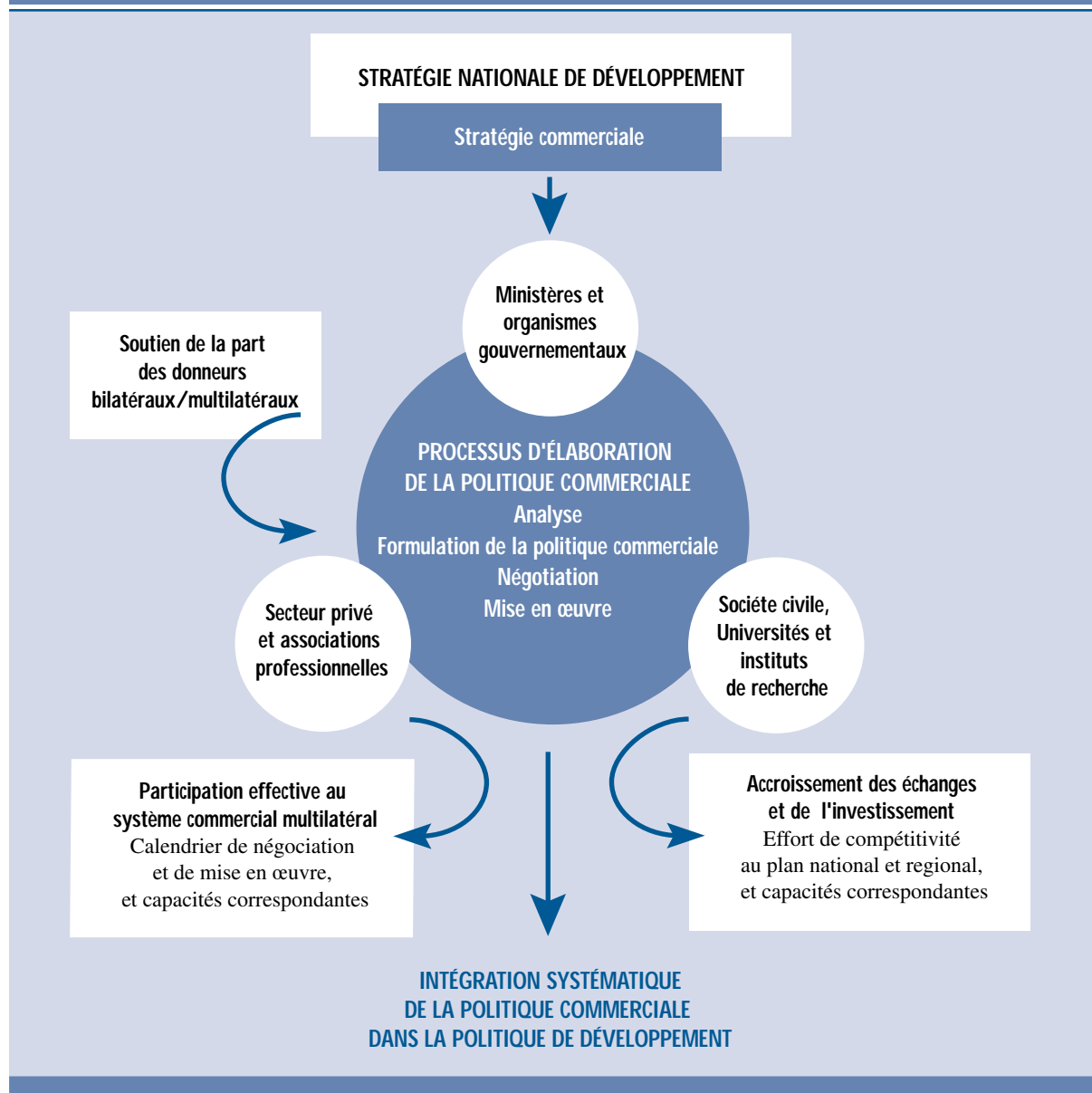
Le cycle de la politique commerciale

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 donateurs 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.

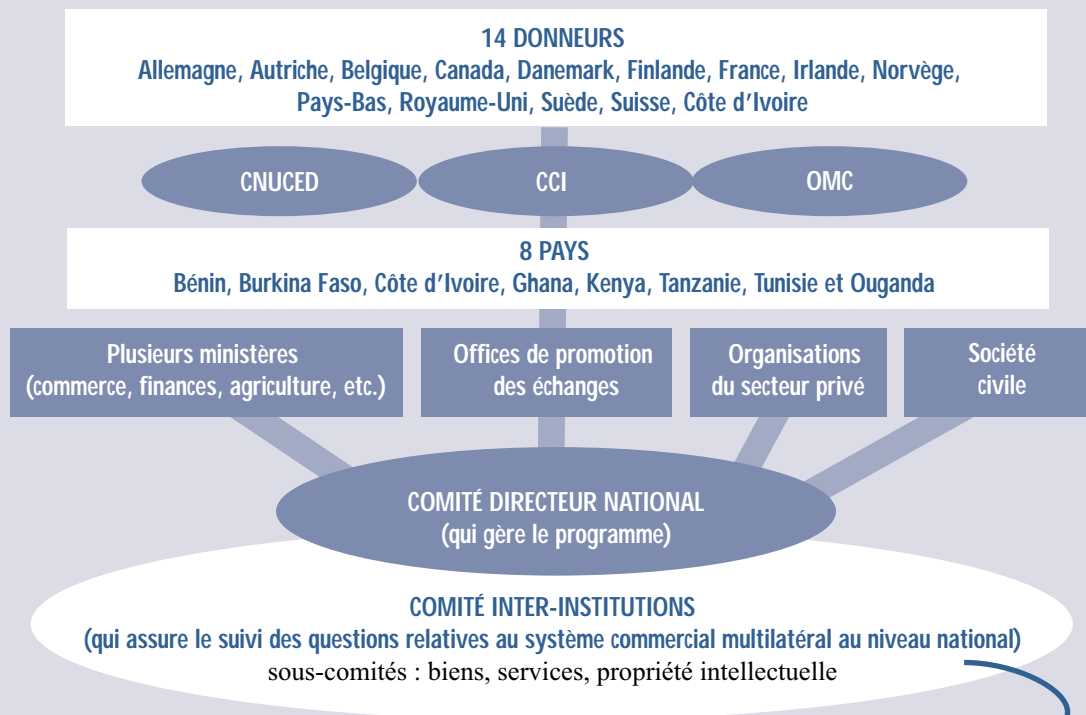
L'architecture du JITAP donne une perspective éclairée de la portée de l'assistance technique liée au commerce (grands secteurs d'activité) et définit qui en sont les acteurs. Ses principales caractéristiques sont les suivantes :

- 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 différentes 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 : ECDPM.

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.

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

■ *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.

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 donateurs et de les rendre plus productives

Que ce soit à l'échelon national ou régional, l'amélioration de la coordination entre les donateurs 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 donateurs et de les rendre plus productives. En cofinçant l'instauration d'un cadre de politique commerciale, les donateurs 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 donateurs à déterminer et à coordonner leurs interventions prioritaires.

Les donateurs 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 donateurs 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 donateurs 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 donateurs 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 donateurs, identifieront avec plus de précision les objectifs pouvant être atteints avec un concours supplémentaire des donateurs.

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 ralliées 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. A 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. A 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. A 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.

Lignes directrices du CAD

Le Comité d'aide au développement de l'OCDE adopte des orientations destinées à guider la conduite par ses Membres de leurs programmes de coopération pour le développement. Ces lignes directrices reflètent les vues des Membres et les enseignements qui se dégagent de leur expérience et font appel à la contribution d'institutions multilatérales et d'experts indépendants, y compris d'experts de pays en développement.

Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle

Le rapport sur *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle* approuvé par le CAD à sa réunion à haut niveau de 1996 définit les orientations stratégiques de la coopération pour le développement pour le XXI^e siècle. Il rappelle l'importance du développement pour les populations du monde entier et les avancées impressionnantes qui ont été obtenues sur le plan du développement humain au cours des cinquante dernières années. Il propose un projet d'avenir s'articulant autour d'un ensemble d'objectifs – concernant le bien-être économique, le développement social et la durabilité environnementale – dérivés des résultats des conférences des Nations unies et préconise, pour donner corps à ce projet, des stratégies fondées sur le partenariat destinées à favoriser l'effort propre, une amélioration de la coordination et la cohérence des politiques. Les objectifs, et l'approche fondée sur le partenariat, qui y sont présentés ont depuis lors rallié l'adhésion de l'ensemble de la communauté internationale du développement.

Dans ces conditions, les Membres du CAD ont entrepris d'élaborer une série de lignes directrices à l'appui des ambitieux objectifs définis dans *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle*.

Les lignes directrices du CAD (2001) :

- ***La réduction de la pauvreté***
- ***Stratégies de développement durable***
- ***Renforcer les capacités commerciales au service du développement***
- ***Prévenir les conflits violents***

Ouvrages déjà parus dans la série des Lignes directrices du CAD

- ***Lignes directrices du CAD pour l'égalité homme-femme et le renforcement du pouvoir des femmes dans le cadre de la coopération pour le développement***
- ***L'expansion du secteur privé***
- ***Le développement participatif et la bonne gestion des affaires publiques***
- ***L'aide des donateurs en faveur du développement des capacités dans le domaine de l'environnement***
- ***Lignes directrices sur l'aide et l'environnement***

N° 1 : Bonnes pratiques pour les études de l'impact sur l'environnement exercé par les projets de développement

N° 2 : Bonnes pratiques pour les études et stratégies nationales concernant l'environnement

N° 3 : Lignes directrices établies à l'intention des organismes d'aide concernant le déplacement involontaire et la réinstallation dans le cadre de projets de développement

N° 4 : Lignes directrices sur les problèmes d'environnement de dimension globale destinées aux organismes d'aide

N° 5 : Lignes directrices établies à l'intention des organismes d'aide relatives à la gestion des produits chimiques

N° 6 : Lignes directrices établies à l'intention des organismes d'aide pour la lutte contre les parasites et la gestion des pesticides

N° 7 : Lignes directrices établies à l'intention des organismes d'aide relatives à la réduction de l'incidence des catastrophes naturelles

N° 8 : Lignes directrices établies à l'intention des organismes d'aide concernant les aspects régionaux et mondiaux de la mise en valeur et de la protection des milieux marins et littoraux

N° 9 : Lignes directrices établies à l'intention des organismes d'aide pour une meilleure préservation et une utilisation durable des zones humides tropicales et subtropicales

Consultez le site web du CAD/OCDE à l'adresse
www.oecd.org/dac

**DIRECTION DE LA COOPERATION POUR LE DEVELOPPEMENT****DCD(2000)10/ANN5**
A usage officiel**ATELIER DU CAD : VERS L'ELABORATION DE BONNES PRATIQUES A L'INTENTION DES
DONNEURS POUR LE RENFORCEMENT DES CAPACITES DANS LE DOMAINE DES ECHANGES****ETUDE DE CAS SUR LE RESEAU DE L'ENTREPRISE EN AFRIQUE DE L'EST, LE RESEAU DE
L'ENTREPRISE EN AFRIQUE AUSTRALE, LE RESEAU DE L'ENTREPRISE EN AFRIQUE DE
L'OUEST**

La présente étude de cas sur les réseaux d'entreprises en expansion en Afrique examine les enseignements que peuvent en tirer les donneurs dans leur effort pour favoriser une stratégie régionale de développement des échanges et des investissements en tant que tremplin vers l'intégration régionale et mondiale. Elle offre également un modèle unique quant à la façon dont la nouvelle génération d'entrepreneurs peut contribuer à renforcer la compétitivité internationale, ainsi qu'à établir et à mettre en oeuvre un programme de réforme des échanges. Elle a été effectuée par une société de conseil privée en liaison avec l'USAID en vue de contribuer aux débats de l'atelier des 29-30 mai 2000 sur le thème "vers l'élaboration de bonnes pratiques à l'intention des donneurs pour le renforcement des capacités dans le domaine des échanges". Les opinions exprimées dans cette étude de cas sont celles de Management Systems International (MSI), maître d'oeuvre de ce programme conduit par l'OCDE depuis 1995-1999.

Personne à contacter : Ebba Dohlman [tél. : (33) 1 45 24 98 48/fax : (33) 1 44 30 63 33/Email :
ebba.dohlman@oecd.org]

JT00110536

TABLE DES MATIÈRES

Acronymes	4
I. L'initiative Réseau de l'entreprise.....	5
A. Introduction	5
B. Présentation générale.....	5
<i>Contexte politique</i>	6
<i>Contexte économique</i>	6
<i>Évolutions positives récentes</i>	7
<i>Organisation du Réseau de l'entreprise</i>	8
<i>Exemples de réalisations</i>	9
II. Obstacles aux échanges et besoins en matière de renforcement des capacités.....	12
A. Obstacles aux échanges régionaux et internationaux liés aux politiques mises en œuvre et aux problèmes du côté de l'offre.....	12
<i>Environnement macroéconomique</i>	12
<i>Politiques sectorielles</i>	13
<i>Coût des facteurs</i>	13
<i>Coûts de transaction</i>	13
<i>Accès aux possibilités de financement</i>	13
<i>Investissement direct étranger</i>	13
<i>Obstacles au financement et à l'investissement régional résultant des politiques mises en œuvre</i>	14
<i>Obstacles au financement et à l'investissement régional résultant du comportement des acteurs</i>	15
<i>Institutions commerciales</i>	15
<i>Institutions d'intégration économique régionale</i>	16
B. Besoins des Réseaux de l'entreprise en matière de renforcement des capacités.....	21
III. Efforts des donneurs pour promouvoir le renforcement des capacités des Réseaux de l'entreprise dans le domaine des échanges	22
A. <i>Soutien des donneurs aux Réseaux de l'entreprise</i>	22
B. <i>Financement initial pour le renforcement des institutions régionales et la mise en place des réseaux</i>	23
C. <i>Assistance technique pour le lancement, la promotion et le développement des Réseaux</i>	23
<i>Identification des membres appelés à former le noyau du Réseau</i>	24
<i>Élaboration d'un plan d'action stratégique</i>	24
<i>Renforcement des capacités de lobbying</i>	24
<i>Élaboration d'une stratégie pour assurer la viabilité financière</i>	25
<i>Échange d'expériences entre les unités nationales</i>	25
<i>Création d'une image de marque et relations extérieures</i>	25
D. <i>Développement des contacts entre les entreprises</i>	25
E. <i>Le Centre régional d'informations commerciales (CRIC)</i>	26
F. <i>Partenariats public/privé pour la réforme</i>	26
G. <i>Allocation de ressources</i>	27
H. <i>Autonomie locale</i>	27

I.	<i>Viabilité</i>	27
J.	<i>Coordination des donateurs</i>	28
IV.	Conclusions et recommandations	28
A.	Conclusions	28
	<i>Les échanges ne constituent pas (encore) une des grandes priorités des gouvernements africains</i>	28
	<i>Le secteur privé formel doit être le fer de lance</i>	29
	<i>Les marchés régionaux sont essentiels à la transition vers la mondialisation</i>	29
	<i>Les partenariats entre le secteur public et le secteur privé doivent être effectifs et réguliers</i>	30
	<i>Les Réseaux de l'entreprise peuvent jouer un rôle central dans le développement des échanges régionaux et internationaux</i>	30
B.	Recommandations	30
	<i>Faire de l'intégration régionale une priorité</i>	30
	<i>Aider à développer l'accès aux possibilités de financement à moyen et à long terme</i>	32
	<i>Encourager les programmes du secteur privé visant à établir des liens d'entreprise à entreprise</i>	32
	<i>Promouvoir l'utilisation des technologies de l'information et faciliter les flux d'informations commerciales</i>	33
	<i>Encourager les forums de production des échanges productifs</i>	33
	<i>Renforcer les capacités dans le domaine des négociations commerciales multilatérales</i> ...	33
	<i>Faire connaître les réussites exemplaires</i>	33
	<i>Créer un groupe cible donateurs/secteur public/secteur privé</i>	33
	Annexe : Club du Sahel - Réunion du Comité de Pilotage du PASP, 28 et 29 octobre 1999	36
	Références	41

ÉTUDE DE CAS SUR

LE RÉSEAU DE L'ENTREPRISE EN AFRIQUE DE L'EST LE RÉSEAU DE L'ENTREPRISE EN AFRIQUE AUSTRALE LE RÉSEAU DE L'ENTREPRISE EN AFRIQUE DE L'OUEST

Rapport préparé par:

Deborah Orsini
Management Systems International
Washington, D.C.

Acronymes

AFD	Agence française de développement
BABA	British African Business Association
CCA	Corporate Council on Africa, États-Unis
CRIC	Centre régional d'informations commerciales
DfID	Department for International Development (ministère britannique du développement international)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PME	Petites et moyennes entreprises
REAA	Réseau de l'entreprise en Afrique australe
REAE	Réseau de l'entreprise en Afrique de l'Est
REAO	Réseau de l'entreprise en Afrique de l'Ouest

I. L'initiative Réseau de l'entreprise

A. Introduction

1. L'initiative *Réseau de l'entreprise* a été lancée en 1993 en Afrique occidentale. En 1998, cette initiative a été étendue à l'Afrique orientale et à l'Afrique australe. Elle compte aujourd'hui sur la participation de plus de 500 hommes et femmes d'affaires membres de l'une des 30 unités nationales, elles-mêmes regroupées dans trois réseaux d'entreprises régionaux: le Réseau de l'entreprise en Afrique de l'Ouest (REAO), le Réseau de l'entreprise en Afrique de l'Est (REAE) et le Réseau de l'entreprise en Afrique australe (REAA). Chacun de ces réseaux d'entreprises régionaux a une double mission: améliorer le climat des affaires dans les pays membres et promouvoir le commerce et l'investissement transnational au sein de la région géographique qu'il couvre. Pour réaliser cette mission, les membres des Réseaux de l'entreprise poursuivent quatre objectifs communs: accroître la compétitivité de chacune des entreprises adhérentes, faciliter l'accès aux moyens de financement, améliorer la circulation des informations commerciales et encourager les initiatives d'intégration économique régionale.

2. Tous les programmes des Réseaux de l'entreprise mettent fortement l'accent sur le renforcement des capacités dans le domaine des échanges en ciblant avant tout les transactions intra-régionales mais aussi les relations Nord-Sud. Depuis le lancement de l'initiative Réseau de l'entreprise en 1993, six donateurs bilatéraux (États-Unis, France, Canada, Suisse, Belgique et Japon) et deux donateurs multilatéraux (Banque mondiale et Union européenne) ont apporté leur concours au financement des trois Réseaux de l'entreprise régionaux. L'USAID a commandé la présente étude de cas en vue de contribuer à l'évaluation par le CAD des meilleures pratiques parmi les initiatives prises par les donateurs pour favoriser le renforcement des capacités dans le domaine des échanges, et elle constitue un complément aux études de cas sur le Sénégal, le Ghana, El Salvador et le Vietnam. Cette étude de cas, qui prend la forme d'une étude documentaire, porte essentiellement sur (1) l'organisation et les réalisations des Réseaux de l'entreprise, en mettant l'accent sur les activités qui renforcent les capacités dans le domaine des échanges régionaux et internationaux, (2) les obstacles aux échanges et les besoins des Réseaux de l'entreprise en matière de renforcement des capacités dans le domaine des échanges; (3) les efforts des donateurs en faveur des Réseaux de l'entreprise; et (4) les conclusions et recommandations en matière de renforcement des capacités dans le domaine des échanges et de coordination des donateurs apportant un soutien aux entreprises privées locales. Elle ne traite que des questions relevant du champ de l'étude pour lesquelles il existait une documentation suffisante pour permettre d'y donner une réponse bien étayée.

B. Présentation générale des Réseaux de l'entreprise

3. L'idée initiale de créer un réseau d'entrepreneurs africains de la nouvelle génération est issue d'une conférence du secteur privé organisée en 1991 au Sénégal sous l'égide de l'USAID et de l'OCDE/Club du Sahel. Cette conférence visait à réunir les acteurs du secteur privé des pays tant anglophones que francophones de la région, à évaluer l'environnement dans lequel le secteur privé opère en Afrique de l'Ouest, et à établir un programme d'action permettant au secteur privé de modifier cet environnement. Une des actions prioritaires définies par les participants était la création d'un réseau d'hommes et de femmes d'affaires qui œuvreraient ensemble à la réalisation des changements préconisés dans le plan d'action et à la promotion des relations d'entreprise à entreprise en Afrique de l'Ouest. Pour répondre à cette demande, l'USAID a accepté de fournir un financement initial de montant limité pour faciliter la création d'un réseau d'entrepreneurs ouest-africains autofinancé et piloté au plan local. Ce financement a permis de prendre en charge l'organisation de réunions régionales trimestrielles et les

services d'une équipe d'assistance technique de deux personnes en vue d'apporter aux réseaux une aide sur la marche à suivre dans leurs efforts pour définir leur mission et leurs objectifs.

4. Le REAO, le premier des trois Réseaux de l'entreprise régionaux, a été lancé en 1993 par un noyau de cinq entrepreneurs pour chacun des sept pays. Trois ans plus tard, le REAO s'était développé au point que le nombre de ses membres était passé de 35 à 350 hommes et femmes d'affaires représentant non plus sept mais treize pays d'Afrique de l'Ouest, tant anglophones que francophones¹. En 1998, de nouveaux Réseaux de l'entreprise régionaux ont été créés en Afrique de l'Est (60 membres représentant six pays)² et en Afrique australe (100 membres représentant onze pays)³.

5. Les membres du Réseau de l'entreprise prennent en charge les frais de fonctionnement de leurs réseaux nationaux tout comme (après une période de démarrage) ceux d'un secrétariat régional de dimension restreinte. La plupart des membres sont les propriétaires et les exploitants à titre individuel d'entreprises privées très intéressées par les marchés régionaux et ayant un rôle à long terme à jouer au sein de leur économie nationale, qui appliquent des techniques de gestion modernes, sont bien au fait de l'utilité et des avantages des technologies de l'information, ont conscience de devoir accroître leur compétitivité pour accéder aux marchés mondiaux, sont peut familiarisées avec les programmes d'aide des donateurs et aspirent à s'engager dans un partenariat constructif avec les pouvoirs publics pour œuvrer au changement. Les membres souhaitent avant tout renforcer leurs entreprises respectives par le biais du Réseau, principalement grâce aux perspectives d'expansion de leurs activités au sein du marché régional qu'il offre. Les initiatives de réforme de l'action des pouvoirs publics leur sont utiles à condition qu'elles contribuent au développement effectif des opportunités commerciales au sein de la région.

6. La rapide expansion des trois Réseaux de l'entreprise régionaux et l'engagement durable de leurs membres paraissent démontrer que ces nouvelles organisations comblent un besoin tenant dans une large mesure au contexte politique et économique dans lequel opère la majeure partie du secteur privé local africain.

Contexte politique

7. Ce n'est que depuis le début des années 80 que des évolutions démocratiques réelles se sont produites en Afrique. Des élections libres se sont depuis tenues dans de nombreux pays, mais elles sont contrebalancées par les récents coups de force militaires en Côte-d'Ivoire, en Gambie et au Tchad, ainsi que par des troubles civils incessants au Congo, en Angola et dans la Sierra Leone. Les institutions démocratiques demeurent extrêmement fragiles et la société civile est dans le meilleur des cas faiblement organisée. Cependant, les journalistes peuvent de plus en plus s'exprimer librement, des stations de radio privées indépendantes apparaissent, le secteur public n'est plus intouchable et certaines affaires de fraude et de corruption sont révélées au grand jour. Les Réseaux de l'entreprise font partie de ce paysage politique en mutation et peuvent dans la plupart des pays militer ouvertement en faveur de la réforme.

¹ Les pays membres du REAO sont le Bénin, le Burkina Faso, la Côte-d'Ivoire, la Gambie, le Ghana, la Guinée, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Nigeria, le Sénégal, le Tchad et le Togo.

² Les pays membres du REAE sont le Burundi, l'Éthiopie, le Kenya, l'Ouganda, le Rwanda et la Tanzanie. L'adhésion d'un septième pays, Djibouti, a été approuvée en mars 2000.

³ Les pays membres du REAA sont l'Afrique du Sud, le Botswana, le Lesotho, Madagascar, le Malawi, Maurice, le Mozambique, la Namibie, le Swaziland, la Zambie et le Zimbabwe.

Contexte économique

8. Les entreprises privées de la plupart des pays d'Afrique doivent lutter pour survivre. Leurs difficultés découlent de la taille restreinte du secteur privé formel, des mauvaises relations entretenues par le passé par l'État et le secteur privé, du cadre juridique et réglementaire extrêmement restrictif dans lequel elles opèrent, ainsi que de l'absence d'un marché régional pour leurs biens et services.

9. *La taille restreinte du secteur privé formel* est une conséquence historique du système des concessions coloniales, dans lequel les entreprises privées devaient obtenir une autorisation spéciale pour opérer sur un marché particulier. Un grand nombre de concessions sous contrôle étranger ont été tolérées après l'indépendance par la nouvelle élite administrative africaine, opposée au développement d'un secteur privé local susceptible de lui disputer le pouvoir. Après l'indépendance, les leaders politiques ont également créé de grandes entreprises publiques dont les dirigeants étaient directement responsables devant eux. Un petit nombre d'entreprises privées locales, étroitement liées au régime politique en place, étaient autorisées à exercer leurs activités. Afin de protéger ses intérêts, cette première génération d'hommes et de femmes d'affaires locaux s'est souvent résolument opposée à la libéralisation des marchés. Avec pour résultat une économie extrêmement réglementée et une industrie privée locale presque totalement inexistante. Les entrepreneurs locaux qui s'engageaient dans des activités économiques relevant du secteur formel le faisaient généralement dans le secteur des services, où les investissements requis étaient moins onéreux et où il était possible de réaliser rapidement des profits.

10. *Les relations entre l'État et le secteur privé formel local* demeurent tendues dans bien des pays d'Afrique. Contrairement à ce qui s'est produit en Asie, les États africains n'ont généralement pas cherché à soutenir le secteur privé local, bien que certains mariages de raison aient toujours existé. L'administration publique, assurée par une classe administrative instruite, exerce dans une large mesure un contrôle discrétionnaire sur le secteur privé formel par le biais de toute une série de réglementations et d'autorisations. Jusqu'à une date récente, cette élite instruite pouvait mettre à profit son pouvoir pour tirer une rente du secteur privé. Les mécanismes permettant un dialogue franc et ouvert étaient peu nombreux et étaient mis en œuvre à intervalles très espacés.

11. *Le cadre juridique et réglementaire* restreint la capacité du secteur privé à assumer le rôle de "moteur du développement économique". Des réformes sont nécessaires, spécialement en ce qui concerne les régimes fiscaux et douaniers. La déréglementation du secteur financier est également particulièrement essentielle si l'on veut que les entreprises du secteur privé local aient accès à des instruments financiers adaptés à leurs besoins. L'accès au crédit à moyen et à long terme et aux possibilités de financement par émission d'actions demeure un obstacle fondamental pour la presque totalité des entreprises du secteur privé local en Afrique.

12. *L'absence de marchés régionaux* est un des principaux facteurs qui a contribué à la création de chacun des Réseaux de l'entreprise régionaux. Tous les pays d'Afrique occidentale, orientale et australe sont partisans de l'intégration économique régionale. Beaucoup ont créé un ministère à part entière chargé de cette question. Le secteur privé est pour sa part bien conscient du fait que les marchés nationaux sont trop étroits pour permettre un développement industriel ou agricole significatif. Cependant, malgré l'intérêt des secteurs public et privé, aucun progrès réel dans le sens de l'intégration régionale n'a été accompli. Les institutions d'intégration économique régionale (la CEDEAO et l'UEMOA en Afrique occidentale, la CAO en Afrique orientale, le COMESA et la SADC en Afrique orientale et australe) ont été incapables de mettre en œuvre des accords commerciaux régionaux, malgré les nombreux projets de protocoles et de traités. Les priorités nationales continuent à prendre le pas sur les priorités régionales. En outre, le marché régional ne s'est vu accorder qu'une faible importance par le secteur privé formel, par tradition davantage tourné vers les marchés européens, et même vers les États-Unis, que vers les autres pays de la région. Les propriétaires et les exploitants des entreprises africaines ne connaissent guère les pays voisins de leur région. La vaste

majorité des échanges régionaux est assurée par le secteur informel, en dehors du cadre légal. Les entreprises du secteur formel ne savent souvent pas à quel point leurs produits circulent au sein de la région au travers des échanges du secteur informel.

Évolutions positives récentes

13. Ces dernières années, deux évolutions positives se sont produites dans l'environnement économique en place dans les pays d'Afrique. Tout d'abord, une nouvelle génération extrêmement dynamique d'entrepreneurs africains joue désormais un rôle de plus en plus important dans l'activité économique. Ensuite, les économies africaines ont encaissé le double choc de l'ajustement structurel et de la dévaluation des monnaies locales. Bien que certaines entreprises en aient souffert, ces changements ont assurément eu des conséquences positives.

14. Le secteur formel local connaît une mutation rapide. Le secteur privé formel de la "première génération" apparu après l'indépendance est arrivé à maturité dans un environnement caractérisé par des marchés protégés et par des liens étroits avec les régimes en place et où l'accès aux ressources et aux gouvernants était accordé à une petite élite en échange de son soutien politique. Le secteur privé africain de la "nouvelle génération" est composé d'hommes et de femmes d'affaires dotés d'un plus grand esprit d'entreprise et désireux de tirer parti des opportunités commerciales offertes par la libéralisation politique et économique. Dans leurs pays, ces entrepreneurs de la nouvelle génération opèrent dans un contexte difficile qui n'admet aucune erreur. Ils font partie du mouvement de la société civile en voie d'expansion en Afrique et demandent à être associés aux décisions prises par les pouvoirs publics. Les membres du Réseau sont issus de cette nouvelle génération d'entrepreneurs africains.

15. L'*ajustement structurel* a été imposé aux gouvernements africains par la communauté des donateurs, le FMI et la Banque mondiale en tête. Les programmes d'ajustement structurel et la dévaluation des monnaies locales, dont le franc CFA, ont eu des effets négatifs immédiats pour les industries nationales abritées, confrontées pour la première fois à la concurrence, comme pour les consommateurs, victimes d'une diminution de leur pouvoir d'achat. Ces deux événements ont toutefois eu des effets positifs pour le secteur privé formel local. Les politiques d'ajustement structurel ont sensiblement contribué à réduire le rôle de l'État au sein de l'économie et obligé les pouvoirs publics à accepter de considérer le secteur privé comme un partenaire. Bien qu'elles aient souvent été mal appliquées, ou de façon incomplète, les politiques d'ajustement ont facilité la stabilisation macroéconomique, la libéralisation de l'économie et la restructuration du secteur bancaire en faillite. Dans l'ensemble, le secteur privé formel a tiré parti de l'ajustement structurel.

16. Les Réseaux de l'entreprise s'attaquent à ces problèmes contextuels au travers de leurs plans d'action stratégique qui visent essentiellement à engager un dialogue constructif avec l'État, à faciliter l'accès aux crédits à moyen et à long terme ainsi que le financement par émission d'actions, à accroître la compétitivité sur le marché mondial des biens et services africains, à promouvoir l'entrepreneuriat national et à développer un marché régional.

Organisation du Réseau de l'entreprise

17. L'initiative Réseau de l'entreprise organise le secteur privé africain selon un modèle unique. Chacun des réseaux régionaux se compose d'unités nationales. Ces unités nationales sont constituées d'un groupe trié sur le volet d'hommes et de femmes d'affaires de la nouvelle génération désireux de consacrer leur temps et leurs ressources financières à la création d'un Réseau de l'entreprise. Généralement identifié par l'équipe d'assistance technique grâce à des entretiens ciblés, le groupe qui constitue le noyau de chacune des unités nationales, habituellement composé de trois à cinq personnes, recrute d'autres membres

présentant le même profil, c'est-à-dire des entrepreneurs d'une grande intégrité ayant investi leurs capitaux personnels dans leurs propres entreprises et soucieux de réaliser les deux objectifs du Réseau – améliorer le climat des affaires et encourager les échanges et l'investissement régionaux. Les membres de l'unité nationale sont délibérément recrutés dans tous les secteurs d'activité afin de veiller à la défense des intérêts les plus généraux du secteur privé⁴.

18. Les objectifs du Réseau de l'entreprise sont strictement apolitiques. Leurs ressources humaines et financières étant nécessairement limitées, les Réseaux de l'entreprise cherchent à jouer un rôle de catalyseur dans leur environnement national et régional et recherchent des synergies avec d'autres organisations du secteur privé, telles que les Chambres de commerce, les associations de producteurs et les fédérations patronales, dans la poursuite d'objectifs communs. Plusieurs unités nationales sont également membres institutionnels des Fondations du secteur privé de leur pays (Ouganda, Ghana).

19. Parmi les autres partenaires stratégiques des Réseaux de l'entreprise figurent les gouvernements nationaux, les institutions économiques régionales, les organismes donateurs, les institutions financières internationales, les organisations internationales du secteur privé et les investisseurs étrangers. Les membres du Réseau exercent les fonctions de conseillers auprès d'un certain nombre d'organismes internationaux. Des protocoles d'accord en bonne et due forme ont été signés avec la CEDEAO, le COMESA, le groupe de la Banque mondiale chargé du partenariat avec les entreprises et l'AFD.

Exemples de réalisations

20. Les Réseaux de l'entreprise cherchent à régler par des initiatives privées les problèmes du secteur privé. Les résultats obtenus à ce jour par les réseaux sont impressionnants, compte tenu de leur création récente et de leurs ressources humaines et financières limitées. En voici quelques exemples en rapport avec le renforcement des capacités dans le domaine des échanges régionaux et internationaux:

Afrique de l'Ouest (depuis mars 93):

- un Fonds de l'entreprise ouest-africain doté d'un capital de 15 millions de dollars des États-Unis exclusivement financé par le secteur privé a été créé à l'initiative de Ken Ofori-Atta, de Databank Financial Services, Ghana, pour promouvoir les échanges et les investissements régionaux au sein de la CEDEAO;
- le REAO a organisé quatre conférences régionales pour promouvoir les relations commerciales intra-régionales et pour débattre des questions d'intégration régionale;
- le REAO a créé un sous-réseau professionnel, *Netforce*, composé de cabinets d'audit ouest-africains qui unissent leurs efforts pour renforcer les critères de professionnalisme et pour remporter des marchés régionaux;

⁴ Le Réseau compte généralement de 10 à 15 membres dans chaque pays. La plupart des unités nationales exigent que les nouveaux membres potentiels soient parrainés par un membre en activité et que les autres membres approuvent son admission. Grâce au maintien d'un mode de recrutement extrêmement sélectif, les réseaux sont parvenus à assurer une forte cohésion entre leurs membres, compensant ainsi le traditionnel manque de confiance entre les entrepreneurs n'appartenant pas à la même famille ou à la même tribu.

- les membres du REAO font appel au Réseau pour trouver de la main-d'œuvre qualifiée dans d'autres pays (cadres, chefs de chantier, etc.);
- le REAO a activement participé au lancement du Forum ouest-africain, organe consultatif régional sur la politique d'intégration régionale qui réunit les grands acteurs régionaux (CEDEAO, UEMOA, CILSS et REAO) pour mettre en commun les informations sur les initiatives d'intégration régionale, pour examiner, étudier et définir les positions relatives aux aspects techniques de l'intégration régionale et pour procéder aux nominations et prendre des engagements à titre préliminaire en vue de l'action au sein des différentes entités conformément au mandat de chacune d'elles;
- le REAO a mené à bien une étude spéciale sur le coût et les délais de réalisation des transferts monétaires intra-régionaux, notamment au travers des banques régionales telles que la Bank of Africa et l'Ecobank, en vue d'encourager des transferts plus efficaces au sein de la CEDEAO;
- le REAO a proposé au Forum ouest-africain ainsi qu'aux donateurs intéressés de créer un observatoire des pratiques en matière de passage des frontières en vue de traquer les anomalies et de les porter à la connaissance des autorités nationales (douanes, immigration, police, etc.), et il participe actuellement à sa mise en œuvre;
- le REAO a été invité à contribuer au débat sur le projet de refonte de la convention ACP-UE et sur le code de l'investissement unifié de l'UEMOA;
- le REAO a créé en 1995 un Centre régional d'informations commerciales (CRIC) pour collecter et diffuser des informations commerciales à la demande de ses membres, créer un site web et publier une lettre d'information trimestrielle bilingue, le *Networker*.
- les membres du Réseau du Nigeria participent activement au Sommet économique nigérian, commission d'examen conjoint annuel des politiques économiques, et ils établissent des relations avec les partenaires du REAO au sein de la région et avec les alliés stratégiques du REAO pour étudier les perspectives d'investissement au Nigeria après sa récente démocratisation.

Afrique de l'Est (depuis juillet 98):

- un fonds d'investissement national a été créé au Kenya, et l'étude des mécanismes permettant de porter cette initiative à l'échelle régionale en l'an 2000 est en cours;
- des exportations de fruits de la passion du Rwanda vers l'Ouganda ont actuellement lieu;
- un magazine sur les échanges et l'investissement en Afrique de l'Est, *EnterpriseAfrica*, a été lancé par un membre du REAE;
- un atelier sur le capital-risque est organisé à Nairobi par le Réseau de l'entreprise du Kenya pour examiner les possibilités de financement dont bénéficient les entreprises de la région;
- les Réseaux de l'entreprise kenyan, ougandais et tanzanien ont contribué à l'élaboration d'un document exposant la stratégie du secteur privé face à la Communauté de l'Afrique orientale;
- le REAE a créé un site web présentant des informations commerciales ainsi que le profil de ses membres;

- le REAE a tenu en 1999 sa première conférence régionale, axée sur le marché régional d'Afrique orientale, qui a abouti à la signature avec le COMESA d'une déclaration d'intention en vue de poursuivre les efforts communs de promotion de l'intégration régionale.

Afrique australe (depuis octobre 98):

- des fonds d'investissement nationaux ont été créés en Zambie, au Zimbabwe, au Mozambique et au Botswana et des mécanismes de coordination interne au Réseau sont actuellement étudiés pour porter ce concept à l'échelle régionale en Afrique australe d'ici la fin de l'année;
- des membres du Réseau de Tanzanie et de Maurice négocient actuellement la création d'une entreprise conjointe de filature de coton;
- le Réseau du Mozambique a signé un accord avec la SAFRI (initiative de l'industrie allemande pour le développement de l'Afrique australe) en vue de la création d'une fondation nationale de l'excellence au Mozambique visant à accroître la compétitivité; les membres du réseau national ont été invités en mai 2000 au premier Forum des entreprises d'Afrique (*Africa Business Forum*), organisé par la SAFRI et Afrika Verein;
- les membres du REAA ont été invités par le Forum économique mondial à participer à plusieurs groupes de travail sur les échanges et l'investissement lors du Forum économique de l'Afrique australe (*Southern African Economic Forum*) à Durban, Afrique du Sud, en juin 1999;
- le REAA a créé un site web interactif présentant des informations commerciales ainsi que le profil de ses membres;
- les membres du REAA participeront en juin 2000 à une mission commerciale aux États-Unis en vue de promouvoir les relations d'affaires;
- le REAA a tenu sa première conférence régionale à Maurice en juin 1999 pour débattre des questions d'intégration régionale et a signé avec le COMESA une déclaration d'intention en vue de la poursuivre des objectifs communs en matière d'échanges et d'investissement;
- le REAA a créé deux sous-réseaux professionnels, l'un dans le domaine du tourisme et l'autre dans celui des marchés de capitaux, en vue de promouvoir les investissements conjoints et le renforcement des capacités;
- un grand accord commercial régional, facilité par le REAA, a été signé entre Delta Cafés au Mozambique et Tanganda Tea au Zimbabwe;
- la Banque d'import-export des États-Unis (*U.S. EXIM Bank*) négocie actuellement un accord de représentation avec les membres du REAA pour faciliter le financement des exportations dans la région;
- le REAA organise des ateliers régionaux trimestriels sur les questions de compétitivité;
- le REAA a contribué à l'organisation d'un atelier régional sur la mise en œuvre du protocole commercial de la SADC.

Outre ces réalisations au niveau régional, des centaines de transactions ont eu lieu entre différents membres d'un même réseau national.

21. Les estimations en dollars des États-Unis du volume des transactions commerciales enregistrées en 1999 au sein de cinq réseaux nationaux du REAA, communiquées à la dernière réunion régionale du REAA organisée à Madagascar en mars 2000, offrent une autre illustration des capacités des Réseaux de l'entreprise dans le domaine des échanges:

- au Botswana, le volume des transactions commerciales totalise environ 2,5 millions de dollars (technologies de l'information, services d'ingénieurs-conseils, tourisme),
- en Zambie, le volume des transactions commerciales résultant de contacts établis grâce au Réseau s'est élevé à 700.000 dollars, auxquels il faut ajouter la dotation en fonds propres du ZINC, Zambia Investment Club, soit 50.000 dollars,
- à Maurice, le volume des transactions commerciales avec des entreprises de la région s'élevait à 300.000 dollars (minoterie, papier, tourisme, filatures de coton),
- au Zimbabwe, le volume des transactions commerciales réalisées au sein du Réseau étaient estimées à 600.000 dollars, auxquels il convient d'ajouter la création du *Zimbabwe Enterprise Network Work Out Team*, doté d'un capital total de 10.000 dollars en vue du rachat ou de la restructuration de sociétés peu performantes,
- au Mozambique, le volume des transactions commerciales s'élevaient à 400.000 dollars, principalement du fait de l'expansion de Delta Café dans d'autres pays d'Afrique australe; le cofinancement d'entreprises sous-traitantes de Mozal est actuellement envisagé.

II. Obstacles aux échanges et besoins en matière de renforcement des capacités

22. Cette section examine les obstacles aux échanges et les besoins en matière de renforcement des capacités dans le domaine des échanges du point de vue des entreprises du secteur privé local membres des trois Réseaux de l'entreprise régionaux.

A. Obstacles aux échanges régionaux et internationaux liés aux politiques mises en œuvre et aux problèmes du côté de l'offre

Environnement macroéconomique

23. Malgré la réaction globalement positive des économies nationales africaines aux initiatives d'ajustement structurel des années 90, et notamment à la libéralisation des marchés et à la libre fluctuation des monnaies, la plupart des membres du Réseau continuent à nourrir des craintes quant à la stabilité de l'environnement macroéconomique dans leur pays. En dépit d'une augmentation relativement importante du taux de croissance du PIB, l'inflation demeure élevée dans de nombreux pays (36% au Ghana, 40% en Zambie et 56% au Zimbabwe, par exemple). De nombreux programmes de réforme du secteur public ont été mis en œuvre, mais les déficits budgétaires demeurent chroniques et la bonne gouvernance constitue toujours un problème fondamental. Beaucoup de réformes économiques bien conçues ont été adoptées mais elles restent lettre morte. La privatisation s'est accélérée, mais de nombreuses interrogations demeurent concernant la privatisation équitable des actifs restants.

24. Les membres du Réseau se plaignent très fréquemment de l'inflation chronique, des politiques budgétaires peu satisfaisantes mises en œuvre par les pouvoirs publics (et de l'absence de consultation du

secteur privé pour l'élaboration du budget), des politiques fiscales extrêmement pesantes et du manque d'accès à des possibilités de financement à moyen et à long terme. Les investisseurs étrangers bénéficient automatiquement d'allègements fiscaux et d'autres mesures d'incitation avantageuses, alors que ces mêmes mesures d'incitation ne sont pas accordées au secteur privé africain qui est par ailleurs souvent harcelé par les services des douanes, de l'immigration et de l'administration fiscale.

Politiques sectorielles

25. Les politiques sectorielles sont peu développées dans la plupart des pays où est implanté le Réseau de l'entreprise, et il n'est fait qu'une trop faible place au dialogue avec les entités du secteur privé formel local engagées dans les secteurs cibles, en particulier l'agriculture, les transports et le tourisme. Rien que dans le secteur de l'agriculture, la reprise des efforts pour combler les déficits alimentaires exigera de notables améliorations des techniques de production agricole au cours de la prochaine décennie, auxquelles le secteur privé local devra être associé.

Coût des facteurs

26. La compétitivité des produits africains est sérieusement handicapée par le coût élevé des facteurs. L'insuffisance des infrastructures, et notamment le coût élevé et l'imprévisibilité des transports ainsi que le mauvais état des réseaux routiers et ferroviaires, le manque d'entrepôts (surtout réfrigérés) pour les exportations, et le peu de fiabilité des approvisionnements en eau et en électricité sont de graves problèmes. Par comparaison avec les autres régions en développement du monde, la population active est peu instruite, et il n'existe que peu de possibilités de formation technique. La prévalence du VIH/SIDA et l'inadéquation des systèmes de santé constituent de plus en plus un facteur essentiel affectant la productivité du travail. Enfin, le coût du capital est exceptionnellement élevé par comparaison aux normes occidentales (allant de 18% en Afrique du Sud à 55% au Zimbabwe)⁵.

Coûts de transaction

27. Les procédures administratives sont longues et coûteuses. De nombreux pays ont créé des centres de promotion des investissements en vue de mettre en place un système de guichet unique pour l'obtention des licences et des autorisations par les investisseurs, mais davantage doit être fait pour simplifier la procédure. Un environnement imprévisible et imposant d'énormes coûts cachés aux entreprises ne leur permettra jamais d'être compétitives dans la course aux investissements étrangers.

Accès aux possibilités de financement

28. Pour les PME locales, les possibilités de crédit à moyen et à long terme et de financement par émission d'actions font cruellement défaut. La structure des banques commerciales ne leur permet pas de fournir des financements à long terme et les ressources à moyen et à long terme disponibles sur le marché sont presque toutes mobilisées par des projets de 5 à 10 fois supérieurs par leur ampleur à ceux des PME locales. Les garanties exigées pour les prêts à court terme sont très élevées. Les droits de propriété foncière sont difficiles à prouver au moyen de documents ou ne sont tout bonnement pas la portée des simples particuliers, ce qui restreint les moyens de fournir des garanties.

⁵ Report on the 1999 Southern African Economic Summit, Durban, Afrique du Sud, Forum économique mondial, Genève, Suisse.

Investissement direct étranger

29. Pour atteindre les niveaux de croissance qu'ils recherchent afin de réduire la pauvreté, les pays d'Afrique doivent diversifier leur économie et accroître la valeur-ajoutée des produits locaux. D'importants investissements directs étrangers seront pour cela nécessaires. Seulement 1 à 2% du volume total des investissements directs étrangers dans le monde ont l'Afrique pour destination, et sur ce montant, 70% sont investis dans quatre pays qui ont beaucoup diversifié leur économie: le Nigeria, l'Afrique du Sud, l'Égypte et le Maroc. Les entrées limitées d'IDE en Afrique indiquent que la perception du risque demeure bien trop élevé pour être acceptable. Les membres des Réseaux de l'entreprise offrent aux investisseurs étrangers la sécurité qu'apporte un partenaire étranger fiable et bien formé. Le défi à relever consiste à renverser l'image négative dont souffre l'Afrique auprès des investisseurs étrangers.

30. Parallèlement à la nécessité d'accroître les entrées d'IDE, les investissements transnationaux au sein de chacune des régions géographiques pourraient être grandement facilités. Les investissements transnationaux ont en partie été freinés par des délais bureaucratiques et politiques dans l'élaboration et la mise en œuvre des mesures de promotion de l'intégration régionale. Ils ont également été entravés par l'absence d'efforts concertés du secteur privé pour promouvoir les avantages d'un environnement propice à l'intégration régionale et par le manque de soutien du secteur privé aux initiatives d'intégration régionale. Les obstacles au financement et à l'investissement transnationaux résultent tant des politiques mises en œuvre que du comportement des acteurs⁶.

Obstacles au financement et à l'investissement régionaux résultant des politiques mises en œuvre

- Gestion et contrôle des comptes de mouvements de capitaux par les Banques centrales
- *Exemple:* Dans certains pays, les flux d'investissement transnationaux sont gérés et contrôlés par les Banques centrales. Dans bien des cas, ces investissements ne sont pas autorisés, ou ne le sont qu'en vertu d'une "dispense spéciale".
- *Conséquence:* Les sociétés ne peuvent guère intégrer les investissements régionaux dans leur stratégie de croissance.
- Contrôle bureaucratique des changes dans les deux sens
- *Exemple:* Dans certains pays, pour effectuer des investissements transnationaux régionaux, il faut tout d'abord que les services de contrôle des changes du pays d'origine des fonds approuvent la sortie des capitaux, puis que les services de contrôle des changes du pays de destination autorisent leur entrée (et de nouveau leur sortie). Les autorisations ne sont d'ordinaire accordées, si tant est qu'elles le soient, qu'au terme d'une longue procédure administrative.
- *Conséquence:* Les investisseurs finissent par investir les fonds dans le pays d'origine, quand bien même ils pourraient en s'assurer une rentabilité plus élevée en les plaçant dans le pays de destination.
- Manque d'harmonisation des incitations à investir

⁶ Conférence régionale du REAA de 1999, document de travail n° 2, "Increasing Access to Finance".

- *Exemple:* Plusieurs pays offrent des mesures d'incitation fiscale aux entreprises de capital-risque établies et investissant dans le pays. Par contre, aucune mesure fiscale n'incite les entreprises de capital-risque établies dans un pays à investir dans des sociétés d'un autre pays.
- *Conséquence:* Les fonds de capital-risque situés dans un pays ne sont guère incités à financer des transactions transnationales.
- Absence de mécanisme d'information sur les transactions régionales
- *Exemple:* Les associations professionnelles locales constituent souvent une source de transactions locales pour les investisseurs locaux. Il n'existe par contre aucun mécanisme régional crédible permettant de porter les transactions régionales à la connaissance des investisseurs régionaux de façon efficace par rapport aux coûts.
- *Conséquence:* Les investisseurs ont tendance à investir dans des projets proches de chez eux.

Obstacles au financement et à l'investissement régionaux résultant du comportement des acteurs

- Conservatisme du secteur financier
- *Exemple:* De nombreuses institutions financières de la région pensent que les projets n'ayant aucun précédent dans la région ne sont pas réalisables.
- *Conséquence:* Les projets régionaux novateurs ne voient souvent pas le jour.
- Idées fausses sur l'environnement auquel font face les investissements dans les pays voisins
- *Exemple:* Une publicité négative et le sensationnalisme des médias sont souvent à l'origine d'idées fausses sur les opportunités commerciales dans les pays voisins.
- *Conséquence:* Souvent, des transactions transnationales viables ne bénéficient même pas d'un premier examen.
- Évaluation limitée du marché régional potentiel
- *Exemple:* L'évaluation par les investisseurs du marché potentiel pour un projet donné se limite souvent au marché national de l'initiateur du projet. Il est rare que l'étude de marché porte dès le départ sur un marché régional plus large.
- *Conséquence:* Les économies d'échelle régionales potentielles ne sont souvent pas prises en compte. De même, les initiateurs de projets ont souvent tendance à ne tenir compte que du marché intérieur et omettent d'étudier et d'exploiter le marché régional potentiel.

Institutions commerciales

31. Dans la plupart des pays membres couverts par le Réseau de l'entreprise, le ministère du Commerce est responsable de l'élaboration de la politique commerciale mais il pâtit généralement d'un manque de ressources financières et humaines. Certains ministères sectoriels, tels que celui de la pêche en Namibie et celui du tourisme en Afrique du Sud, ont pris des mesures fortes pour promouvoir les échanges,

mais le cas est exceptionnel. Le manque de moyens dont souffrent les ministères du Commerce est particulièrement dommageable pour les négociations commerciales multilatérales. L'Afrique du Sud, le Zimbabwe et Maurice sont les seuls pays à avoir dépêché une nombreuse délégation aux réunions ACP-UE et à celles de l'OMC et à avoir activement associé le secteur privé local à un dialogue sur les négociations.

Institutions d'intégration économique régionale

32. En général, le secteur privé local n'a pas été régulièrement consulté au sujet du processus d'intégration régionale et des mesures techniques visant à sa réalisation. Le secteur public et le secteur privé sont également responsables de cette situation. Le secteur public n'a généralement pas pris d'initiative dans ce sens et le secteur privé s'est souvent senti peu à même de contribuer utilement au débat. Il existe aussi parfois des rivalités entre les différentes associations d'un pays quant à celle d'entre-elles devant participer aux grands événements régionaux. En outre, le secteur privé opère sur un rythme bien plus rapide que les gouvernements et les institutions régionales. Aussi les représentants du secteur privé risquent-ils d'être déçus dans leurs attentes et de renoncer à participer au processus. Toutefois, du fait de l'intérêt accru qu'ils portent au marché régional, les acteurs du secteur privé sont plus désireux de s'engager dans un dialogue sur les moyens pratiques de réaliser l'intégration régionale.

SADC

33. La SADC trouve son origine dans la Conférence de coordination du développement de l'Afrique australe (SADCC), créée en 1980 pour coordonner les activités de développement de l'Afrique australe à l'échelle régionale, notamment dans le domaine des infrastructures. La SADC (Communauté du développement de l'Afrique australe) est née en 1992 en vue de créer une communauté économique régionale en encourageant ses 14 gouvernements nationaux à faciliter l'activité économique du secteur privé grâce à un accroissement des investissements (intérieurs et étrangers) et à une expansion des échanges. La progression vers cet objectif a été terriblement lente. Le protocole commercial de la SADC signé en août 1996 prévoit la création d'une zone de libre-échange entre ses membres dans un délai de 8 ans après sa ratification. Il prévoit également la libéralisation des échanges intra-régionaux, le renforcement du développement industriel et économique au sein de la région, une production plus efficiente et l'amélioration du climat d'investissement. Le protocole a finalement été ratifié par le nombre requis de pays au début de cette année, y compris, enfin, par l'Afrique du Sud. Il est prévu que les mesures d'application soient prises d'ici la fin de l'année, mais à ce rythme la zone de libre-échange ne devrait pas voir le jour avant 2009.

34. La SADC est critiquée pour son manque de dialogue avec le secteur privé. Un Conseil régional de l'entreprise (*Regional Business Council*) a été créé en 1989 par la SADC mais son existence a été de courte durée. Bien qu'il ait organisé plusieurs réunions sur l'investissement, il n'a pas pris activement part au dialogue sur les mesures à prendre par manque de capacités et d'opportunité. Lorsque les donateurs lui ont retiré leur soutien, le Conseil a disparu. Une nouvelle initiative, la Fédération des Chambres de commerce de la SADC, bénéficie actuellement d'un soutien du Secrétariat de la SADC, qui la considère officiellement comme son homologue du secteur privé. Le REAA a cherché à obtenir un statut consultatif spécial auprès du Secrétariat de la SADC mais la réponse à cette requête a été différée jusqu'à ce que les 14 pays membres puissent l'examiner.

35. Les échanges internes à la SADC représentent 22% du volume total du commerce extérieur de ses pays membres, chiffre plus élevé que celui de tous les autres blocs régionaux d'Afrique subsaharienne. Avec un marché de près de 200 millions de consommateurs et un PIB de 180 milliards de dollars, les autorités estiment que les échanges internes à la SADC pourraient atteindre 35% grâce à l'application du

protocole commercial. Toutefois, l'année dernière, la SADC n'a guère été à la hauteur de ses promesses en tant que région: la guerre au Congo, dans laquelle se trouvent impliqués huit pays, continue à faire rage; le conflit en Angola connaît une escalade, le prix de l'or chute et la pandémie de SIDA s'aggrave. Du côté positif, l'Afrique du Sud a enfin commencé à prendre quelques mesures énergiques en faveur de la régionalisation sous le Président Mbeki, à commencer par la ratification du protocole commercial de la SADC, laquelle a été suivie par une réaffirmation de son attachement au plan de développement régional, et notamment à la création de couloirs de développement et à l'expansion de l'investissement. L'Afrique du Sud devra davantage marquer sa volonté de prendre la tête du processus d'intégration régionale pour que cette dernière devienne réalité.

COMESA

36. Successeur de l'ancienne Zone d'échanges préférentiels des États d'Afrique orientale et australe, le COMESA (Marché commun de l'Afrique australe et orientale), créé en 1982, comprend 21 pays membres, de l'Égypte jusqu'au Swaziland. Le COMESA s'est donné pour objectif d'assurer le libre-échange au sein de la région dès l'an 2000. Tous les États membres sont actuellement supposés offrir une réduction de 90% des droits applicables pour les importations réunissant les conditions requises. Peu de pays appliquent effectivement ce niveau de préférence, bien que la plupart offrent actuellement un taux de réduction de 60 à 80%. Une zone de libre-échange sera probablement établie en 2000 entre un groupe restreint de pays, et un tarif extérieur commun et une union douanière devraient être instaurés en 2004 pour un groupe restreint similaire. Au sein du COMESA, des progrès considérables ont été accomplis en ce qui concerne la facilitation des échanges, la normalisation des documents commerciaux, la diffusion d'informations commerciales et les procédures de paiement.

37. Outre ses initiatives dans le domaine des échanges, le COMESA aide ses États membres à mettre en œuvre des réformes économiques afin de créer un environnement propice à l'investissement: législation exhaustive en matière d'investissement, libéralisation du contrôle des changes, mesures de promotion des exportations, libéralisation des secteurs de la banque et de l'assurance, adoption de vastes programmes de privatisation et développement des marchés de capitaux nationaux.

38. Le Secrétariat du COMESA a récemment proposé les mesures et le calendrier suivants en vue de faciliter les investissements au sein de la région⁷:

1. Harmoniser les lois relatives à l'investissement, au niveau national comme au niveau régional (2000)
2. Élaborer un Guide de l'investisseur (2000)
3. Mettre en œuvre les réglementations et les exigences en matière d'inscription à la cote des bourses de valeurs de la SADC (2000)
4. Établir un véritable système de guichet unique ayant plein pouvoir de décision pour les investissements (2002)
5. Mettre en pratique toutes les recommandations du Guide de l'investisseur (2003)

39. La Chambre de compensation du COMESA est en cours de restructuration en vue de sa transformation en une Agence régionale des services d'exportation (*Regional Export Services Agency* ou RESA). Elle offrira notamment les services suivants:

- Un instrument de garantie pour l'Afrique en vue de couvrir les risques politiques liés aux transactions commerciales

⁷ COMESA and the Cross-Border Initiative, document de travail, Maurice, novembre 1998.

- Un moyen de paiement rapide en vue de réduire le coût des transactions régionales dans le cadre d'un régime de change libéralisé grâce à l'amélioration de la gestion des risques liés au système de paiement
- Un centre régional SWIFT en vue de standardiser et d'automatiser les règlements internationaux par messagerie

40. Le secteur privé était rarement consulté par la Zone d'échanges préférentiels, malgré la création d'une Fédération des Chambres de commerce et d'industrie des pays de la région. Une nouvelle tentative a été effectuée pour réunir les organisations du secteur privé d'Afrique australe et orientale, y compris l'Afrique du Sud après que ce pays ait achevé sa transition. Une "Organisation de l'entreprise d'Afrique australe et orientale" (*Eastern and Southern Africa Business Organisation* ou ESABO) couvrant les pays du COMESA et de la SADC a ainsi été créée en 1995. L'Afrique du Sud a initialement joué un rôle de tout premier plan dans cette initiative, puisque la Chambre de commerce et d'industrie sud-africaine (*South Africa Chamber of Business* ou SACOB) en a assumé le secrétariat. Cependant, du fait du recentrage de l'Afrique du Sud sur la SADC, le secrétariat de l'ESABO a ensuite été transféré à la Chambre de commerce et d'industrie du Kenya en 1996. L'ESABO existe toujours, mais son rôle de porte-parole du secteur privé de la région s'est réduit et elle est mal connue par ce dernier.

41. La structure du COMESA lui permet d'opérer de façon bien plus efficace que la SADC du point de vue de la politique et des réglementations commerciales. Le Secrétariat peut prendre de nombreuses décisions de concert avec les ministères du Commerce ou des Finances, au lieu d'avoir à se tourner vers les chefs d'État. Le protocole d'accord signé par le Secrétaire général du COMESA, le REAE et le REAA lors de la première conférence régionale de chacun de ces réseaux témoigne de cette flexibilité. Tant le directeur de l'information commerciale du COMESA que le directeur de la Chambre de compensation ont consulté le REAA à plusieurs occasions.

CEDEAO

42. Créée en 1975, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) est apparue au cours des deux dernières décennies comme une institution dotée de peu de pouvoirs réels. Cependant, depuis les élections démocratiques au Nigeria, les choses ont changé et le Ghana et le Nigeria paraissent prêts à unir leurs forces au sein de la CEDEAO, en partie pour contrecarrer les mesures d'intégration rapide prises par l'union économique et monétaire de la zone franc, l'UEMOA. Toutefois, pour obtenir des résultats significatifs, il serait nécessaire de renforcer spectaculairement les capacités institutionnelles de la CEDEAO. Le mécontentement du Ghana et du Nigeria face au tarif extérieur commun adopté en janvier 2000 par l'UEMOA peut faire davantage pour relancer le protocole commercial de la CEDEAO que tout autre événement récent.

43. La CEDEAO a été très ouverte au dialogue avec le REAO et a volontiers participé au Forum ouest-africain. La CEDEAO a officiellement accordé le statut d'observateur au REAO.

UEMOA

44. Créée en 1994 pour succéder à l'ancienne UMOA après la dévaluation du franc CFA, l'UEMOA est une institution centralisée dotée de fonds importants dont les membres bénéficient déjà d'une monnaie commune et ont établi à une date plus récente une législation commerciale commune dans le cadre de l'OHADA. Le 1^{er} janvier 2000, l'adoption du tarif extérieur commun (TEC) par l'UEMOA et l'abaissement de 25 à 20% du taux de droits maximal ont été annoncés. Cependant, le TEC a déjà soulevé certains

problèmes de réciprocité au sein de l'UEMOA et des considérations budgétaires risquent d'entraver les efforts de mise en œuvre du nouveau système. Les relations de l'UEMOA avec la CEDEAO ne sont pas claires car leurs mandats se recoupent. En outre, le nouvel accord UE-ACP pourrait avoir un impact sur ces relations si l'UE décide de ne signer un accord régional qu'avec la seule UEMOA.

45. Bien que le REAO ait demandé à donner son avis sur les propositions de l'UEMOA visant à l'élaboration d'un code de l'investissement commun ainsi que sur l'initiative de l'OHADA, le secteur privé n'a pas été largement consulté à leur sujet. De nombreux entrepreneurs ne sont guère informés des projets de réforme.

CAO

46. À la suite de l'évolution du climat politique et économique en Afrique orientale au début des années 90 et du regain d'intérêt pour l'intégration régionale en Afrique, le Kenya, l'Ouganda et la Tanzanie ont convenu en 1993 de mettre en place la Commission tripartite permanente pour la coopération en Afrique orientale (*Permanent Tripartite Commission for East African Co-operation*). L'ancienne Communauté d'Afrique orientale avait disparu en 1977. Le Secrétariat de la CAO a été mis en place en mars 1996. Cinq domaines clés de coopération ont été définis: coopération économique, immigration, coopération politique, coopération juridique et judiciaire, et questions de sécurité. Un traité établissant la CAO a été signé par les chefs d'État des trois pays à la fin de l'année dernière. La stratégie de développement de la CAO est axée sur quatre grands objectifs:

- promouvoir l'esprit de coopération régionale, qui plonge ses racines dans l'histoire de la région, tout en évitant les erreurs commises par le passé;
- soutenir les forces existantes pour lesquelles le renforcement des institutions régionales et la libre circulation des personnes, des capitaux, des biens et des services, ainsi que des informations au sein de la région revêtent un intérêt majeur;
- mettre prioritairement l'accent sur la coopération économique en vue de promouvoir une meilleure coopération et une plus grande intégration dans le domaine politique à long terme; et
- renforcer les capacités institutionnelles en matière de coopération régionale en faisant du Secrétariat de la CAO un organe de coordination restreint mais efficace chargé de l'organisation et de la supervision des activités, des études et des recherches spécifiquement destinées à faciliter la prise de décision dans les domaines relatifs à l'intégration régionale.

47. En vertu de cette stratégie, la nouvelle initiative de coopération régionale est basée sur la "création d'un environnement propice à la mise en place d'un marché et d'une zone d'investissement uniques." Le rôle des gouvernements est réduit au strict minimum, alors que celui du secteur privé est renforcé. Les modalités de consultation du secteur privé par la CAO restent à définir. Le Conseil est-africain de l'entreprise (*East African Business Council* ou EABC) a été créé pour faciliter le dialogue. L'EABC est une organisation faitière dans le domaine des échanges et de l'investissement qui regroupe les Chambres de commerce et d'industrie, les fédérations patronales et les associations de producteurs d'Afrique orientale. Il ne possède pas encore de secrétariat permanent ni de siège. Son secrétariat provisoire est établi dans les locaux de l'Association de producteurs du Kenya (*Kenya Association of Manufacturers*) à Nairobi. Il s'avère que l'EABC a un plus grand poids au Kenya que dans les deux autres pays, bien qu'il constitue un lieu de dialogue entre ses membres. Il est invité à participer en qualité d'observateur aux réunions de la Commission en rapport avec son domaine d'activité. La CAO a demandé au REAE

d'élaborer un document exposant la stratégie du secteur privé et décrivant les moyens de coopération dans la région.

Forum économique d'Afrique australe (Southern African Economic Forum ou SAEF)

48. Le SAEF est une initiative du Forum économique mondial destinée à encourager le dialogue entre le secteur public et le secteur privé dans la région. Le principal instrument du dialogue est le Forum économique d'Afrique australe organisé annuellement, qui combine séances plénières, groupes de discussion plus restreints, et contacts informels. Entre les conférences annuelles, le SAEF organise (sous les auspices du Forum économique mondial) des réunions privées ainsi qu'un partage d'informations. Le SAEF soutient le développement économique de l'Afrique australe en promouvant la région en tant que destination des investissements, en offrant un lieu où examiner et lever les obstacles au financement et à l'investissement dans la région, et en mettant à la disposition du secteur privé un mécanisme structuré pour la réalisation des transactions.

Organisations du secteur privé

49. La dotation en personnel et les ressources financières de la plupart des organisations du secteur privé des pays membres des Réseaux de l'entreprise ne sont pas suffisantes pour leur permettre une évaluation approfondie des questions et des politiques commerciales, à de rares exceptions près, dont le Joint Economic Council à Maurice, ZimTrade au Zimbabwe et la SACOB en Afrique du Sud. Il n'existe généralement pas de procédure de dialogue et d'échange d'informations permanents entre les acteurs des secteurs public et privé sur les questions commerciales. Les organisations nationales sont peu puissantes et les rares organisations régionales censées traiter de ces questions, telles que l'ESABO, et même les Réseaux de l'entreprise, disposent de ressources humaines et financières très limitées.

50. L'absence de concertation entre le secteur public et le secteur privé a plusieurs conséquences graves⁸:

- Les organes des institutions d'intégration régionale risquent de prendre des décisions engendrant des déséquilibres économiques ou impossibles à mettre en œuvre en raison de leur irréalisme. Ces décisions peuvent avoir un impact considérable sur les entreprises, par exemple dans le cas des réductions tarifaires, des incitations à investir, ou des procédures commerciales.
- Les décisions qui pourraient le mieux stimuler l'activité économique régionale risquent de ne pas être prises faute d'une bonne compréhension des opérations commerciales.
- N'étant pas associé au processus, le secteur privé n'a souvent pas conscience des problèmes qui se posent à l'échelle régionale, ni des opportunités offertes par l'intégration régionale.
- Le secteur privé local peut être une caisse de résonance efficace pour les initiatives envisagées (le REAO a ainsi contribué au débat sur les mécanismes de transfert monétaire rapide au sein de l'Afrique de l'Ouest) et il peut également aider à diffuser des informations sur les politiques et les protocoles existants. (Les membres du REAA ont par exemple

⁸ Conférence régionale du REAA de 1999, document de travail n° 1, "Increasing Private Sector Dialogue in the Regional Economic Integration Process."

travaillé avec une équipe de la SADC à la conception d'un atelier d'information sur l'impact du futur protocole commercial de la SADC).

Accords commerciaux multilatéraux

51. Très peu de pays africains sont à même de mettre en œuvre les engagements pris dans le cadre de l'OMC ou d'évaluer et de définir leurs intérêts nationaux dans les négociations de l'OMC ou même dans celles de la nouvelle convention ACP-UE. Les entrepreneurs africains n'ont pas été associés au processus de dialogue. Le débat sur la régionalisation a aidé à mettre en avant les questions liées au commerce international. Le temps est venu d'approfondir le débat sur les échanges mondiaux, puisque de nombreux organismes donateurs souhaitent favoriser une meilleure compréhension de ces problèmes au travers d'ateliers organisés à l'échelon national et régional (UE, USAID). Les images de Seattle sont encore présentes dans toutes les mémoires et aideront à encourager la participation. Les membres des Réseaux de l'entreprise pourraient contribuer utilement à la conception de ces ateliers destinés au secteur privé.

B. Besoins des Réseaux de l'entreprise en matière de renforcement des capacités dans le domaine des échanges

52. La première priorité en matière de renforcement des capacités des petites et moyennes entreprises locales dans le domaine des échanges est d'accroître leur compétitivité en leur offrant des infrastructures satisfaisantes, notamment de transport (routières, ferroviaires, maritimes, aériennes, portuaires), de distribution d'électricité et de communication.

53. Au niveau des membres des Réseaux de l'entreprise, les besoins prioritaires sont les suivants:

- Renforcer les capacités des organisations du secteur privé en ce qui concerne les problèmes liés aux politiques commerciales régionales et multinationales en vue d'en améliorer la compréhension et de permettre au secteur privé de s'engager dans un dialogue constructif avec le secteur public sur ces questions
- Renforcer la capacité du secteur privé à élaborer des stratégies régionales en matière de création et de développement des entreprises
- Créer des sous-réseaux professionnels entre les PME de la région, en vue de mettre en commun leurs expériences et leurs opportunités commerciales, notamment dans les secteurs et les sous-secteurs suivants: tourisme, transports, marchés des capitaux, agro-industrie, technologies de l'information, aviculture, pêche
- Adopter des mesures d'incitation à l'exportation de produits non traditionnels, y compris des allègements fiscaux pour le capital-risque
- Développer des mécanismes de sortie pour les investissements étrangers
- Soutenir la déréglementation et la libéralisation du secteur des technologies de l'information et la suppression des taxes sur le matériel et les logiciels informatiques
- Promouvoir une participation accrue du secteur privé à l'éducation et à la formation

- Développer les instruments de crédit à moyen et à long terme et de financement par émission d'actions, notamment ceux qui reposent sur la mobilisation des capitaux nationaux (fonds d'investissement du Réseau et investissements étrangers complémentaires, par exemple)
- Accroître le recours aux organismes de financement des exportations: US EXIM Bank, Africa EXIM Bank
- Promouvoir l'investissement direct étranger dans des projets régionaux
- Assurer des flux d'informations commerciales fiables
- Promouvoir les partenariats et les relations Nord/Sud
- Développer les accords de sous-traitance (sur le modèle du projet MOZAL au Mozambique)⁹
- Promouvoir la libre circulation de la main-d'œuvre d'un pays à l'autre, et plus généralement une plus grande flexibilité des marchés du travail

III. Efforts des donateurs pour promouvoir le renforcement des capacités des Réseaux de l'entreprise dans le domaine des échanges

A. Soutien des donateurs aux Réseaux de l'entreprise

54. Traditionnellement, les donateurs bilatéraux et multilatéraux se sont efforcés de renforcer les capacités dans le domaine des échanges et d'améliorer les performances en matière de réforme de l'action des pouvoirs publics dans les pays en développement en aidant les autorités à mieux analyser les politiques, à mieux les concevoir et à mieux en évaluer l'impact. Dans le cadre de l'initiative Réseau de l'entreprise, un soutien a été fourni en vue de renforcer la capacité du secteur privé à exploiter les opportunités commerciales régionales et internationales et à concevoir et mettre en œuvre un programme de réforme des échanges et de l'investissement. La logique qui sous-tend l'approche adoptée par l'USAID est issue de la conception actuelle de la réforme des politiques et de la gouvernance démocratique, selon laquelle les réformes ont plus de chances de porter leurs fruits et de durer si les parties prenantes au sein de la société civile sont capables d'influer sur le processus d'élaboration des politiques et que la mobilisation des groupes de la société civile contribue à leur permettre de s'opposer à tout abus de pouvoir de la part du gouvernement grâce à des pressions en faveur de la transparence et de l'obligation pour les gouvernants de rendre compte de leur action.

55. À la suite de la demande d'aide formulée par les participants à la conférence du secteur privé qui s'est tenue à Dakar en vue de créer un réseau d'hommes et de femmes d'affaires pour exploiter les

⁹ Projet sud-africain d'un montant de 1,34 milliards de dollars visant à produire au Mozambique de l'aluminium pour l'Afrique australe. Il vise à élargir l'appareil industriel, à offrir des possibilités de transformation en aval, et il devrait générer des recettes d'exportation de 400 million de dollars par an. 7000 travailleurs sont employés dans la construction, dont 4237 Mozambicains – tous ont été formés au Mozambique. Il engendrera 2600 emplois indirects après la construction, dont 600 permanents, pour 90% mozambicains. Connexion au réseau d'électricité, construction de nouvelles routes, d'un pont et d'autoroutes. 110 contrats de construction et de services, dont 67 avec des entreprises mozambicaines. L'achat de sites pour un montant de 11,7 millions de dollars a été effectué au Mozambique.

opportunités commerciales régionales et agir en faveur de la réforme, l'USAID a accepté de fournir un financement initial pour cette initiative. À partir de 1993, l'USAID a également financé une assistance technique dans le cadre de son projet *Implementing Policy Change* (IPC) dont l'objectif était de favoriser une procédure participative pour mener à bien la réforme des politiques. Au milieu de 1995, lorsque les organismes d'aide au développement français et canadien ont fait part de leur souhait de contribuer à l'initiative Réseau de l'entreprise, une cellule d'appui au secteur privé a été spécialement créée au sein de l'OCDE/Club du Sahel en vue de coordonner le soutien des donateurs au REAO, grâce notamment à la définition d'un ensemble d'objectifs commun et au cofinancement du programme mis en œuvre pour atteindre lesdits objectifs. Outre les États-Unis, la France et le Canada, l'Union européenne, le ministère britannique du Développement international (DfID) et le ministère japonais des Affaires étrangères ont également contribué dans une certaine mesure au financement du REAO en 1996/1997.

56. Lors de l'extension de l'initiative Réseau de l'entreprise à l'Afrique de l'Est et à l'Afrique australe en 1998, trois nouveaux donateurs ont contribué au projet, à savoir les organismes de coopération belge et suisse ainsi que la Banque mondiale; l'USAID et le ministère français de la Coopération ont continué à apporter leur soutien. La cellule d'appui au secteur privé de l'OCDE/Club du Sahel a demandé un financement par les donateurs jusqu'en 2002. Au cours de la période 2000-2002, chacun des Réseaux de l'entreprise régionaux doit développer sa capacité à mobiliser des fonds en vue d'autofinancer ses programmes et ses activités sans avoir recours à la cellule d'appui au secteur privé.

57. Afin d'assurer dès le départ l'autonomie locale, la contribution des donateurs aux Réseaux de l'entreprise s'est limitée à apporter un financement initial destiné à couvrir les frais de participation aux réunions régionales trimestrielles et à une conférence régionale annuelle et à financer les services d'une équipe d'assistance technique, soit une personne au siège de l'OCDE à Paris et une autre à Washington, de 1993 à 1999. En janvier 2000, les effectifs de la cellule d'appui au secteur privé de l'OCDE/Club du Sahel ont été réduits et elle ne se compose plus que d'un administrateur et d'un assistant administratif basés à Paris.

B. Financement initial pour le renforcement des institutions régionales et la mise en place des réseaux

58. Afin d'accroître l'autonomie locale et de renforcer la responsabilité financière, le financement initial s'est limité à couvrir les frais de déplacement de deux personnes par Réseau pour assister aux réunions trimestrielles régionales et à une conférence ou assemblée générale régionale annuelle durant les trois premières années d'existence de chacun des Réseaux. Le montant des crédits accordés à cet effet s'est élevé à environ 125 000 dollars par an en moyenne par réseau régional. Cet investissement induit une contribution équivalente des unités nationales destinée à financer directement la participation de personnes supplémentaires et à couvrir l'essentiel des frais d'accueil des réseaux visiteurs (transports, réceptions, repas). Ce financement initial a permis aux principaux membres de visiter au cours des trois premières années jusqu'à 12 pays couverts par leur Réseau de l'entreprise régional, et a de ce fait amélioré leur connaissance des opportunités dans le domaine des échanges et de l'investissement transnationaux.

59. Lorsqu'au terme de la troisième année d'existence du REAO les déplacements ont cessé d'être financés par une contribution extérieure pour être désormais entièrement pris en charge par les membres, on a pu craindre que la participation aux réunions régionales s'effondre. Cependant, au cours des presque cinq années qui se sont écoulées depuis la suppression de la contribution aux frais de déplacement, le REAO a tenu près de quinze réunions, dont trois assemblées générales annuelles, auxquelles la plupart des unités nationales ont été bien représentées.

C. Assistance technique pour le lancement, la promotion et le développement des Réseaux

60. L'aide au développement des capacités fournie par l'IPC, puis par le biais de la cellule d'appui au secteur privé de l'OCDE/Club du Sahel a privilégié le renforcement de groupes auparavant inorganisés au sein du secteur privé africain en vue de leur permettre de définir leurs intérêts communs; de s'organiser pour défendre lesdits intérêts; d'articuler et de présenter ces intérêts à leurs alliés stratégiques, y compris les gouvernements nationaux, les institutions économiques régionales, les donateurs et les autres associations du secteur privé, ainsi que les investisseurs; d'identifier les moyens d'assurer le financement de leurs organisations à terme; et d'apprendre au contact les uns des autres au travers du partage de leur expérience dans le domaine des activités commerciales et des réformes au niveau régional¹⁰.

61. Six tâches essentielles étaient au cœur de l'effort d'assistance technique:

Identification des membres appelés à former le noyau du Réseau

62. Un problème clé pour assurer la réussite d'un projet participatif tel que l'initiative Réseau de l'entreprise consistait à identifier et sélectionner les membres aptes à mettre en place et animer le réseau. En concertation avec un certain nombre d'entrepreneurs africains, un prototype d'organisation a été ébauché pour servir de modèle au Réseau. Ses caractéristiques étaient les suivantes: une association informelle comptant sur des membres en nombre limité mais dévoués, financièrement autonome, dirigée par un coordinateur national élu chargé de créer un consensus au sein du groupe autour d'un plan d'action visant à améliorer le climat des affaires et à identifier les opportunités commerciales parmi les membres. Tel est la vision qu'a retenue l'équipe d'AT lors des entretiens qu'elle a organisés dans chacun des pays en vue d'amener une équipe dirigeante restreinte à assumer la responsabilité du réseau national correspondant. Une fois cette équipe restreinte identifiée, elle avait pour responsabilité de définir des critères de sélection plus précis pour l'adhésion et le recrutement des autres membres fondateurs. La plupart des entrepreneurs membres du Réseau ainsi sélectionnés dirigent leur(s) propre(s) entreprise(s), emploient de 5 à 50 salariés, et réalisent un chiffre d'affaires annuel moyen de 1 million de dollars. Généralement âgés de 35 à 45 ans, ils ne participent d'ordinaire pas activement à d'autres organisations du secteur privé, bien qu'ils soient pour la plupart également membres d'autres associations. Beaucoup sont issus d'une diaspora en sens inverse et sont retournés en Afrique au cours des 10 dernières années pour créer leurs propres entreprises. Ils ont investi de considérables capitaux personnels dans leurs entreprises. Leurs actionnaires, si tant est qu'ils en aient, sont d'ordinaire des membres de leur famille ou des amis proches. Beaucoup d'entre eux possèdent un solide réseau de contacts internationaux. Un nombre non négligeable d'entre eux vient du secteur des services. Ils n'ont pour la plupart pas beaucoup voyagé dans leur région respective avant d'adhérer au Réseau. La plupart n'avait eu aucun contact préalable avec la communauté des donateurs.

Élaboration d'un plan d'action stratégique

63. L'équipe d'AT a appliqué une approche facilitative pour aider le réseau régional et ses unités nationales à élaborer un plan d'action stratégique (voir l'exemple du REAA en annexe). Au niveau national, des séances de remue-méninges ont permis d'identifier les obstacles à la croissance et aux échanges régionaux du secteur privé en vue de parvenir à un consensus quant aux difficultés auxquelles l'unité nationale devrait faire face, ainsi que sur la manière de les surmonter. Il était proposé que le plan fixe au plus 4-5 objectifs et définisse en détail les actions, les responsabilités, un calendrier, ainsi que les

¹⁰ Depuis le départ jusqu'en 1999, l'assistance technique (AT) apportée aux réseaux a pris la forme de visites régulières de l'une des deux personnes composant l'équipe d'AT, la gestion des relations extérieures du réseau étant en outre gérées à partir de Paris et de Washington.

indicateurs de performance. Ces plans ont servi de base aux rapports présentés par les unités nationales aux réunions régionales. Des missions régulières de l'équipe d'AT ont également permis d'examiner et de réviser les plans en tant que de besoin. Avec le temps, l'objectif prioritaire des plans d'action a évolué, le lobbying en faveur d'une réforme des politiques cédant le pas devant le renforcement des entreprises considérées individuellement et des contacts entre les entreprises au sein du Réseau et de la région. Cette évolution pourrait être imputée à un sentiment de découragement face à l'absence de progrès dans la réalisation de l'intégration régionale. Dans le cadre des efforts pour inscrire l'initiative dans la durée, chacune des unités nationales a été encouragée à engager une secrétaire à temps partiel pour aider aux tâches administratives, à la gestion financière et à la circulation de l'information. Les unités les plus tournées vers les entreprises ont rapidement compris l'intérêt d'une telle assistance.

Renforcement des capacités de lobbying

64. L'équipe d'AT a aidé à renforcer les capacités de lobbying par trois moyens: grâce à l'organisation d'ateliers sur le lobbying au niveau national et régional, à la participation aux réunions techniques sur l'intégration économique régionale, ainsi qu'à la participation à des conférences internationales accroissant la visibilité des Réseaux et leur offrant aussi bien une tribune pour préconiser des réformes qu'un cadre pour la recherche de partenaires. Ces opportunités ont certes pour effet de renforcer les capacités des Réseaux, mais elles ont également permis au Réseau d'apporter une utile contribution aux programmes et aux politiques de leurs alliés stratégiques, y compris la Banque mondiale, le Corporate Council on Africa, l'Agence française pour le développement et l'USAID.

Élaboration d'une stratégie pour assurer la viabilité financière

65. Les donateurs se sont dès le départ abstenus de contribuer à la prise en charge des frais de fonctionnement des différentes unités nationales. Cette approche a aidé à assurer l'autonomie et l'indépendance. Les unités nationales ont demandé à leurs membres de leur verser une cotisation d'un montant moyen de 250 à 500 dollars par personne pour couvrir ses frais de fonctionnement, ainsi que le coût du secrétariat régional, soit de 25 000 à 30 000 dollars par an. Les unités nationales les plus entreprenantes ont lancé des initiatives commerciales et des fonds d'investissement dans le cadre du Réseau en vue de tirer profit de leurs efforts.

Échange d'expériences entre les unités nationales

66. Un des principaux avantages de l'adhésion au réseau réside dans la possibilité d'un échange d'informations entre les entrepreneurs. Les membres ont également la possibilité de comparer les institutions et les systèmes, en particulier entre les pays francophones et lusophones qui s'inscrivent dans la tradition du Droit romain et les pays anglophones traditionnellement régis par la *common law*. Cela est particulièrement vrai de la réglementation des marchés de capitaux et des institutions financières non bancaires. Les informations sur les initiatives commerciales novatrices (telles que les opérations de crédit de trésorerie ou la création de sociétés de crédit-bail) ainsi que sur les moyens de financement (par exemple les garanties à l'exportation de l'U.S. EXIM Bank et les fonds d'actions axés sur l'Afrique tels que le *Modern African Growth Fund*) sont également très utiles pour les membres.

Création d'une image de marque et relations extérieures

67. Une tâche essentielle de l'équipe d'AT a consisté à aider les réseaux régionaux dans leurs efforts pour se donner une "image de marque" qui leur soit propre, compte tenu du grand nombre d'organisations

du secteur privé qui existent déjà dans chacune des régions. Après que l'image d'une "nouvelle génération" d'entrepreneurs a été créée, l'équipe d'AT a assuré la liaison entre les unités nationales et les alliés stratégiques extérieurs. Le fait de disposer d'un représentant extérieur à Washington ou à Paris signifiait que des contacts et des échanges d'informations réguliers pourraient être assurés entre les réseaux régionaux et leurs partenaires, tels que les principaux organismes de développement bilatéraux et multilatéraux (USAID, ACDI, AFD, DfID, Banque mondiale, PNUD et Union européenne) et les organisations et institutions financières du secteur privé (Corporate Council on Africa, Fédération du patronat français – MEDEF, British African Business Association – BABA, Malaysian South-South Corporation, etc.) L'équipe d'AT a coordonné l'intervention des Réseaux dans des conférences, ainsi que la couverture médiatique de leurs manifestations et de leurs réalisations. C'est ainsi que le REAO a été invité à prendre part à une présentation des échanges et de l'investissement en Afrique lors de l'Assemblée générale annuelle de la Banque mondiale à Hong Kong en septembre 1997 et que des représentants du REAO et du REAA ont été conviés à prendre la parole lors du Sommet national sur l'Afrique devant 3 000 personnes à Washington, D.C., en février 2000.

D. Développement des contacts entre les entreprises

68. À mesure que les Réseaux se sont orientés vers un mode de gestion plus autonome, ils se sont de plus en plus centrés sur les transactions commerciales, au détriment du lobbying, étant donné qu'ils doivent s'autofinancer grâce aux cotisations de leurs membres. Ces derniers recherchent avant tout des avantages pour leurs entreprises. Aussi les initiatives inspirées par le Réseau et les contacts entre les entreprises, tant internes au Réseau qu'au niveau Nord-Sud, revêtent-ils désormais une importance considérable.

69. *Initiatives inspirées par les Réseaux:* Grâce aux contacts établis tant virtuellement via le courrier électronique que physiquement lors des conférences et des réunions annuelles des Réseaux régionaux, des idées sont lancées au sujet d'opérations ou d'opportunités intéressantes dans la région que les membres du Réseau pourraient le cas échéant reproduire dans leur environnement national. Par exemple, la recherche de possibilités de sous-traitance similaires à celles créées par le projet MOZAL au Mozambique, dans des domaines tels que la restauration, le nettoyage, les transports, la construction et les services de messagerie a éveillé un intérêt considérable. L'intérêt suscité parmi les membres du Réseau en Côte-d'Ivoire a conduit à la création d'une banque de données nationale sur la sous-traitance.

70. *Contacts internes au Réseau:* Les membres se sont efforcés de promouvoir les transactions à l'intérieur du Réseau au niveau national, en particulier dans des domaines tels que l'assurance, les systèmes logiciels, le financement relais, les services comptables et juridiques. Au niveau régional, les contacts entre les entreprises ont abouti à des transactions commerciales portant sur divers biens et services: papier, sel, coton, cercueils, thé et café, habillement, banque, poisson, matériaux de construction, etc.

71. Au *niveau Nord-Sud*, les contacts entre les entreprises ont été encouragés au travers de la participation de certains investisseurs ou partenaires techniques étrangers aux conférences régionales des Réseaux, notamment dans les secteurs suivants: construction et génie mécanique (MK International Korea), artisanat (Pier One), carrelage (Tiffany and Company), finance (Modern Africa, IFC, Equator Bank, U.S. EXIM Bank), agro-industrie (F.K. Shaffer, Carghill), conditionnement (TetraPak, AirLiquide), etc. Un effort plus ciblé pour mettre en relation certains membres des Réseaux avec des partenaires intéressés établis aux États-Unis vient d'être engagé dans le cadre du projet ATRIP de l'USAID en faveur des entreprises membres du REAE et du REAA. Les membres s'accordent à dire que ce service est d'une importance cruciale pour le maintien de l'intérêt et de la participation dont bénéficient les réseaux.

E. Le Centre régional d'informations commerciales (CRIC)

72. Le REAO a très rapidement créé le CRIC, mis en place en 1995 pour améliorer la diffusion des informations commerciales en Afrique de l'Ouest. Une étude de faisabilité sur les besoins dans ce domaine ainsi que sur la diffusion des informations a été effectuée et est à la base de la conception du CRIC. Elle parvenait à la conclusion fondamentale que le CRIC devrait constituer une bibliothèque virtuelle et un centre d'information susceptible d'aider les membres à faire des affaires. Une personne possédant une expérience de l'information commerciale a été engagée pour collecter, analyser et diffuser les informations aux membres. Cette personne a bénéficié d'une formation sur les bases de données et sur les moyens d'information disponibles fournie par plusieurs alliés stratégiques (Banque mondiale, USAID, UE). Le CRIC publie également la lettre d'information trimestrielle du REAO, ainsi que le Flash d'informations commerciales, transmis tous les mois par courrier électronique. Cette expérience a été fructueuse pour le REAO et devrait être étendue au REAE et au REAA.

F. Partenariats public/privé pour la réforme

73. À mesure que les Réseaux de l'entreprise ont affirmé leur identité et commencé à donner leur avis sur les projets de réforme, ils sont devenus les partenaires de certains gouvernements nationaux et de certaines institutions économiques régionales dans le développement de nouvelles approches des questions économiques. Dans ce contexte, le REAO a été un grand partisan de la création d'un Forum ouest-africain et les différentes unités nationales ont débattu des politiques fiscales, d'investissement et sectorielles avec les ministères compétents. Une série de conférences régionales a été régulièrement organisée pour poursuivre le débat sur les questions essentielles au niveau régional avec les parties prenantes des secteurs public et privé et de la communauté des donateurs. Le REAE et le REAA ont également cherché à établir des relations de travail avec les institutions économiques régionales de leur région (CAO, COMESA et SADC).

G. Allocation de ressources

74. Le financement du projet a débuté en septembre 1992. L'USAID a été le seul donneur pendant près de 3 ans. Le Canada et la France ont fourni un financement à compter du milieu de 1995. La Belgique, la Suisse et la Banque mondiale ont apporté une contribution à partir de 1998. Le montant approximatif de la contribution apportée par les donateurs jusqu'en 2000 s'élève respectivement à 3 250 000 dollars pour le REAO (7-1/2 ans); 855 000 dollars pour le REAE (2 ans) et 970 000 dollars pour le REAA (2 ans).

H. Autonomie locale

75. L'autonomie a été un important facteur de viabilité des réseaux. Le fait que les unités nationales aient été entièrement autofinancées dès le départ a contraint les groupes à adopter une approche pragmatique dans la conception de leurs programmes et de leurs activités. La plupart des unités nationales ont choisi de donner un caractère extrêmement informel à leur organisation et à leurs initiatives, préférant axer leurs efforts sur les opportunités commerciales et laisser la question des réformes à leurs Comités exécutifs régionaux. Chacun des réseaux régionaux conserve sa personnalité propre et ses propres orientations, et le plan d'action de chacun d'eux est différent, malgré plusieurs objectifs communs.

I. Viabilité

76. L'expérience du REAO au cours des dernières 7-1/2 années indique que les entrepreneurs africains sont convaincus de l'intérêt du concept du Réseau de l'entreprise. Ceux qui prétendaient recevoir davantage qu'ils ne donnaient ont renoncé, et quelques réseaux nationaux du REAO ont effectivement totalement disparu (Guinée, Tchad, Togo). Cependant, beaucoup des membres initiaux du REAO continuent à participer activement aux réunions régionales annuelles et à entretenir des contacts. Un nouveau Comité exécutif du REAO sera élu en juin 2000 et le débat sur la viabilité et sur la nouvelle direction qui aura lieu lors de cette assemblée générale annuelle à Abuja devrait en dire long sur les perspectives à long terme du REAO.

77. Le REAA a eu à surmonter un certain nombre de difficultés au cours des deux années qui se sont écoulées depuis sa création, avec la démission pour des raisons professionnelles de deux des trois membres du Comité exécutif, et la perte de son premier directeur administratif régional. Leurs remplaçants au sein du Comité exécutif ont cependant été élus en mars 2000 afin de rétablir l'équilibre initial et un plan d'action révisé fixant des objectifs ambitieux pour les deux années à venir a été adopté.

78. Le REAE souffre du fait qu'il compte un petit nombre d'unités nationales (7 avec l'adhésion de Djibouti à compter de mars 2000, contre 11 pour le REAA et 13 pour le REAO), ce qui affecte le montant des ressources financières dont il dispose pour couvrir les frais de fonctionnement du secrétariat régional. Ses membres ont cependant continué jusqu'à ce jour à contribuer au financement de son secrétariat régional situé à Addis-Abeba, y compris des pays aussi petits et troublés que le Rwanda et le Burundi.

79. Un facteur essentiel de la viabilité des organes régionaux réside dans la crédibilité et l'efficacité de leurs secrétariats régionaux et des services qu'ils offrent. C'est le principal défi auquel se trouve confronté le Comité exécutif de chacun des réseaux d'entreprises régionaux actuellement en place.

J. Coordination des donateurs

80. La coordination des efforts des donateurs pour soutenir l'initiative Réseau de l'entreprise est non seulement utile mais indispensable à trois fins fondamentales: (1) l'unification des objectifs de l'aide fournie, (2) le partage d'informations sur les besoins et les opportunités dans le domaine des échanges et de l'investissement au sein des trois réseaux régionaux, et (3) la recherche de formules novatrices pour soutenir efficacement le développement du secteur privé (et éliminer les formes d'aide inefficaces). Malheureusement, le comité de pilotage des donateurs qui soutiennent les Réseaux de l'entreprise a souffert d'un manque de continuité au niveau des personnes représentant les donateurs aux réunions semestrielles, ce qui a nui aux contacts des organismes donateurs avec leurs mandants bilatéraux et multilatéraux concernant les Réseaux de l'entreprise. La cellule d'appui au secteur privé et les Réseaux de l'entreprise doivent pour leur part prendre davantage l'initiative et fournir régulièrement aux donateurs des rapports faisant le point sur les activités et les intérêts des Réseaux.

81. Les Réseaux de l'entreprise constituent une importante ressource pour les donateurs, surtout pour ce qui est de leurs stratégies de développement du secteur privé. Ils devraient être plus régulièrement associés aux consultations avec les donateurs qui sont leurs partenaires. Pour leur part, les Réseaux doivent faire davantage d'efforts pour faire connaître les résultats obtenus par rapport aux indicateurs de performances. La diffusion d'informations sur ces indicateurs peut contribuer au maintien du soutien des donateurs.

82. Le seul exemple de coordination des donateurs sur des questions revêtant de l'importance pour l'initiative Réseau de l'entreprise est celui de deux ateliers consécutifs sur les instruments financiers organisés en 1994 et 1995 par la cellule d'appui au secteur privé et le REAO avec les principaux donateurs

et banquiers intéressés par la région. Il était prévu d'en faire un événement annuel. Quoiqu'ils soient à l'origine de la création du Fonds de l'entreprise ouest-africain, ces ateliers n'ont cependant guère eu d'autre prolongement positif et l'initiative a été abandonnée.

83. Une coordination plus pragmatique des donneurs et des Réseaux pourrait s'avérer utile, sous réserve que les Réseaux s'intéressent véritablement aux projets communs et y consacrent du temps et des ressources financières. Les membres continuent à rechercher des synergies dans des domaines tels que les mécanismes permettant de compléter la mobilisation de l'épargne intérieure par l'apport de capitaux extérieurs, les formules propres à développer les ressources en matière de renforcement des capacités locales, et notamment les compétences en gestion et les qualifications techniques, qui font cruellement défaut, ainsi que l'information sur les négociations et les incitations commerciales bilatérales et multilatérales (projet de loi sur le commerce avec l'Afrique aux États-Unis, futur accord UE/ACP, et dispositions de l'OMC, par exemple).

IV. Conclusions et recommandations

A. Conclusions

Les échanges ne constituent pas (encore) une des grandes priorités des gouvernements africains

84. Malgré le large éventail de programmes mis en œuvre par les donneurs pour s'attaquer au problème du renforcement des capacités dans le domaine des échanges sous différents angles – analyse sectorielle/des pôles d'activité, analyse de la compétitivité, évaluation de l'impact des politiques, études de faisabilité et services de conseil aux entreprises subventionnés, renforcement des capacités des associations, recherche, partenariats, etc. – les réussites exemplaires en matière de développement des échanges en Afrique sont peu nombreuses (l'Afrique du Sud, la Namibie, Maurice en sont des exemples). Si les donneurs veulent aider efficacement au renforcement des capacités dans le domaine des échanges en Afrique, ils doivent d'abord s'assurer que les gouvernements nationaux sont prêts à faire des échanges une de leurs priorités, puis qu'ils envisagent sérieusement de coopérer avec d'autres pays pour créer un marché régional et avec le secteur privé pour développer les exportations. Sans volonté politique, la communauté des donneurs et le secteur privé local ne peuvent pas faire grand chose pour renforcer les capacités dans le domaine des échanges, au-delà de la recherche de transactions ponctuelles et sans lendemain. Si les gouvernements souhaitent véritablement développer les échanges, ils doivent immédiatement prendre une série de mesures destinées à accroître leur compétitivité industrielle. Il leur faudra notamment:

- intégrer et améliorer les infrastructures de transport (route et rail), les réseaux de distribution d'énergie et les installations portuaires de la région;
- encourager activement l'exportation de produits manufacturiers à plus forte valeur ajoutée grâce à des mesures d'incitation ciblées;
- adopter des taux d'imposition raisonnables et supprimer les droits à l'importation de biens d'équipement et de biens intermédiaires;
- mettre en place des cadres juridiques crédibles pour protéger les droits de propriété;
- mettre en œuvre des programmes de privatisation transparents et axés sur le marché;

- créer des zones franches pour l'industrie d'exportation dans les régions offrant une voie d'accès au reste du monde;
- maintenir des taux de change réalistes et poursuivre la libéralisation des échanges;
- promouvoir des marchés du travail flexibles, avec des salaires raisonnables.

Le secteur privé formel doit être le fer de lance

85. Le renforcement des capacités dans le domaine des échanges doit s'appuyer sur le rôle moteur du secteur privé moderne dans chacun des secteurs exportateurs – agriculture, tourisme, petites industries manufacturières. En raison de ce nécessaire partenariat avec les entreprises du secteur moderne, certains acteurs du développement pourraient objecter que la réduction de la pauvreté n'est pas prise en compte. Si elles sont couronnées de succès, les initiatives prises dans le domaine des échanges et de l'exportation devraient aboutir à des créations d'emplois, mais les donateurs doivent être prêts à répondre aux critiques leur reprochant de négliger les plus pauvres dans les programmes qu'ils mettent en œuvre dans le domaine des échanges.

Les marchés régionaux sont essentiels à la transition vers la mondialisation

86. Il est utile et nécessaire pour l'industrie et l'agriculture locales de “se faire les dents à l'exportation” sur le marché régional avant de se lancer dans la concurrence mondiale. C'est cette évolution qu'a suivie l'Asie bien avant la naissance de la SADC, du COMESA ou de l'UEMOA. Il est temps d'aller rapidement de l'avant en matière d'intégration régionale et d'associer pleinement et sans réserves le secteur privé au processus d'identification des incitations et des mécanismes de financement nécessaires pour promouvoir le développement durable des marchés régionaux.

Les partenariats entre le secteur public et le secteur privé doivent être effectifs et réguliers

87. Le dialogue entre le secteur public et le secteur privé est le seul moyen d'accomplir des progrès réels en matière de renforcement des capacités dans le domaine des échanges. Ces partenariats ne doivent pas se limiter à des mesures d'incitation ou à des aides financières destinées à favoriser les échanges, mais aller au-delà et s'engager dans un dialogue constructif sur la lutte contre le crime et la corruption, sur le développement des ressources humaines et la formation technique, ainsi que sur la prévention du VIH/SIDA dans chacune des régions d'Afrique.

Les Réseaux de l'entreprise peuvent jouer un rôle central dans le développement des échanges régionaux et internationaux

88. En leur qualité d'organisations régionales d'entrepreneurs de la nouvelle génération, les Réseaux de l'entreprise offrent au secteur privé un instrument sans équivalent pour tirer parti des opportunités commerciales régionales et internationales et pour définir et mettre en œuvre un programme de réforme dans le domaine des échanges et de l'investissement. Pour assurer plus efficacement leur mission, les Réseaux doivent rechercher des alliés stratégiques qui travailleront activement et en *étroit partenariat* avec eux à l'identification et à la promotion des possibilités de se lancer dans des opérations conjointes dans les domaines technique et commercial et en matière d'investissements, notamment avec les groupes d'investisseurs étrangers, les gestionnaires de fonds d'investissement, les services des organismes donateurs chargés du secteur privé, les institutions économiques régionales, ainsi que les organismes de promotion

des investissements et les ministères du Commerce et de l'Industrie de leur propre pays. Pour conserver leur crédibilité, les Réseaux de l'entreprise doivent demeurer extrêmement sélectifs et axés sur l'obtention de résultats effectifs et ils doivent chercher à assurer le plus rapidement possible leur autonomie financière par rapport à la communauté des donneurs. Ils doivent activement faire connaître au public les réussites exemplaires obtenues en leur sein et consacrer toute leur énergie à mobiliser l'épargne intérieure pour financer les investissements du secteur privé dans les pays et les régions qu'ils couvrent. Ils doivent tout particulièrement promouvoir leur région en tant que destination des investissements pour le reste du monde.

B. Recommandations

89. Compte tenu de l'expérience acquise avec les Réseaux de l'entreprise et le renforcement de leurs capacités dans le domaine des échanges, il est possible de faire les grandes recommandations suivantes concernant les programmes et les efforts de coordination des donneurs en matière de renforcement des capacités dans le domaine des échanges:

Faire de l'intégration régionale une priorité

90. Les donneurs peuvent apporter une contribution utile en appelant de leurs vœux et en soutenant une accélération et une rationalisation du processus d'intégration régionale en Afrique occidentale, orientale et australe, grâce à des initiatives telles que les suivantes:

- Mettre l'accent sur le *processus* d'intégration régionale et le réorienter en consacrant l'essentiel des efforts à la gestion stratégique du calendrier de réforme, en associant toutes les parties prenantes – gouvernement, secteur privé et société civile – à ce processus, en procédant à un partage d'informations sur les politiques et les propositions avec les parties prenantes et en instituant un système d'évaluation et de suivi permanents des performances;
- Aider à rationaliser les divers programmes d'intégration régionale, surtout lorsque d'importants recoupements se produisent inévitablement (UEMOA et CEDEAO; SADC, CAO et COMESA);
- Associer systématiquement et régulièrement le secteur privé (petites, moyennes et grandes entreprises du secteur moderne) à la conception et à l'élaboration des stratégies et des programmes d'intégration régionale (reconnaissant ainsi que le secteur privé constitue une entité indépendante);
- Mettre en place des mécanismes de cofinancement destinés à faciliter la participation du secteur privé au processus d'intégration régionale, en vue notamment du renforcement des capacités pour ce qui est des questions techniques et de la participation aux réunions et aux conférences, et à promouvoir l'organisation de missions commerciales, de foires commerciales, de visites interindustrielles, etc., à l'échelle régionale par le biais d'organisations régionales du secteur privé telles que les Réseaux de l'entreprise;
- Encourager la formation de groupements informels d'envergure régionale réunissant les acteurs du secteur privé de branches d'activité telles que l'aviculture, la pêche, l'horticulture, le tourisme, etc., pour discuter des problèmes de production, de commercialisation et de transport dans la région;

- Concentrer l'aide aux entreprises sur celles appartenant au secteur moderne et ayant la capacité d'accroître rapidement leur compétitivité et donc de créer des emplois indirects dans ce même secteur;
- Promouvoir une approche régionale de l'investissement en élaborant des outils, des documents, ainsi que des formations à l'intention des organismes de promotion des investissements et en aidant ces derniers à mener des campagnes de promotion du marché régional en tant que zone d'investissement en vue d'en accroître l'attrait pour les investisseurs.

Pour sa part, le secteur privé peut contribuer au renforcement des capacités dans le domaine des échanges au sein du marché régional (et donc mondial) en prenant les initiatives suivantes:

- Investir dans le renforcement des capacités au travers de l'éducation et de la formation en vue d'accroître les qualifications de la main-d'œuvre et de développer les capacités en matière de gestion;
- Adopter une perspective régionale pour la planification stratégique des entreprises, le développement de leurs activités, et l'évaluation des investissements;
- Concevoir des programmes et des mécanismes de financement imaginatifs engendrant des avantages économiques, des gains de productivité, ainsi qu'un renforcement de la compétitivité, tout en contribuant au développement des PME, par exemple de la façon suivante:
 - En donnant la préférence au rachat par les salariés lors de la cession des entreprises ne présentant pas un intérêt stratégique, le paiement étant effectué au moyen des bénéfices futurs de la société (le transfert des droits de propriété sur les actifs et les dividendes n'ayant lieu qu'après le règlement intégral du prix d'achat)
 - En créant des PME pour assurer les activités non stratégiques (entretien, sécurité, restauration, services de réparation et de maintenance, etc.) tout en leur offrant un marché captif pendant quelque temps
 - En élaborant des stratégies de sous-traitance s'appuyant sur un système d'encadrement et des éléments de formation, ainsi que sur une rémunération en fonction des performances
 - En mettant en place des plans d'actionnariat des salariés basés sur des mécanismes de distribution d'actions en fonction de l'augmentation des bénéfices, associés à des formations visant à une amélioration de la productivité;
- Aider les donneurs à concevoir des programmes de développement du secteur privé afin que ces derniers soient conformes à l'optique du secteur privé et à la quête d'efficacité qui l'anime;
- Créer un mécanisme d'information sur les transactions régionales procurant aux investisseurs et aux fonds d'investissement des opportunités d'investissement dans des projets régionaux;
- Réunir les représentants du secteur financier au niveau régional en vue de procéder à un échange d'idées et de proposer des solutions concernant les institutions et les instruments financiers adaptés aux besoins du secteur privé régional africain.

Aider à développer l'accès aux possibilités de financement à moyen et à long terme

91. Les initiatives prises par le secteur privé pour mobiliser l'épargne intérieure en vue d'un investissement dans les projets liés aux échanges doivent être encouragées et il convient de chercher les moyens d'aider les groupes tels que le Réseau de l'entreprise à trouver des ressources extérieures additionnelles pour compléter les capitaux intérieurs qu'ils se sont procurés.

92. Il convient de faire de la publicité aux fonds d'investissement régionaux, tels que le Fonds de l'entreprise ouest-africain, d'en assurer le suivi et de les reproduire.

93. Il convient de diffuser largement les informations sur les mécanismes de crédit à moyen terme en vue de l'acquisition de biens d'équipement destinés à soutenir les projets relevant du domaine des échanges, y compris ceux mis en œuvre par les diverses banques d'import-export.

94. La création de sociétés de crédit-bail pour le financement de biens d'équipement doit être encouragée, tout comme leur développement, et des études de cas sur les réussites exemplaires (ULC Mozambique) doivent être réalisées.

Encourager les programmes du secteur privé visant à établir des liens d'entreprise à entreprise

95. Les organisations du secteur privé étrangères peuvent utilement contribuer au renforcement des capacités de leurs homologues africaines, et en particulier de celles qui regroupent des entrepreneurs à même de travailler en partenariat avec des investisseurs étrangers. L'expérience de la SAFRI (initiative de l'industrie allemande pour le développement de l'Afrique australe) et l'atelier qu'elle a organisé sur le thème de la "pénétration des marchés étrangers" en est un exemple. Les programmes mis en œuvre par l'*U.S. Corporate Council on Africa* en vue de développer les liens internationaux des entreprises d'Afrique du Sud (*South African International Business Linkages* ou SAIBL) et d'Afrique de l'Ouest (*West African International Business Linkages* ou WAIBL) en sont un autre. Le soutien par les donateurs d'autres programmes bilatéraux privés de ce type sur la base d'un partage des coûts serait utile aux groupes tels que le MEDEF (France), la BABA (Royaume-Uni) ou la MASSCORP (Malaisie), ainsi qu'aux réseaux d'hommes et de femmes d'affaires du secteur privé tels que le MEBIN mis en place par la Banque mondiale et basé à Paris. Ces mêmes liens peuvent également servir à promouvoir l'innovation dans les accords de sous-traitance entre des multinationales et des entreprises africaines de moindre envergure.

Promouvoir l'utilisation des technologies de l'information et faciliter les flux d'informations commerciales

96. Les ressources consacrées par les donateurs à la promotion et au développement de l'utilisation des technologies de l'information et à la facilitation des flux d'informations commerciales constituent d'excellents investissements, compte tenu en particulier du développement de l'accès à l'Internet (et de son utilisation) en Afrique. La création de sites Web pour les ministères du Commerce, les institutions d'intégration économique générale, les organisations du secteur privé et les organismes de promotion des investissements est essentielle. Il faut des programmes pour établir, répertorier et encourager les liens entre les sources d'information électronique sur les échanges et l'investissement. Les subventions visant à aider les PME à acquérir et utiliser du matériel et des logiciels informatiques pour se connecter à l'Internet et à former leur personnel à la recherche et à l'exploitation des informations sont également des investissements productifs. La déréglementation et la libéralisation des télécommunications, tout comme l'exonération fiscale des ordinateurs et des logiciels à usage professionnel, doivent être encouragées.

Encourager les forums de promotion des échanges productifs

97. Afin de renforcer les capacités à organiser des manifestations de ce type, les représentants du gouvernement et des donneurs responsables des programmes relatifs aux échanges doivent participer à des forums d'entreprise axés sur la réalisation de transactions commerciales, dont les sommets du Forum économique d'Afrique australe, les conférences régionales du Réseau de l'entreprise d'Afrique australe, les sommets sur les échanges et l'investissement organisés par l'International Herald Tribune, et les réunions de partenariat SMART en Afrique australe.

Renforcer les capacités dans le domaine des négociations commerciales multilatérales

98. Les responsables des secteurs public et privé doivent avoir accès à une expertise qui leur fait souvent défaut pour analyser les questions importantes. Les donneurs pourraient aider à organiser et à tenir des ateliers sur des questions telles que le respect des règles de l'OMC ou l'impact des politiques commerciales sur les échanges en Afrique. Le secteur privé africain doit être représenté dans toutes les missions de négociation concernant l'OMC et les relations UE-ACP.

Faire connaître les réussites exemplaires

99. Un certain nombre de PME africaines se sont engagées avec succès dans l'exportation ou dans la fourniture de services d'appui aux échanges internationaux et ont connu une réussite exemplaire. Il faut faire connaître ces réussites exemplaires afin d'encourager les autres entrepreneurs. Rien que dans les Réseaux de l'entreprise, les personnes suivantes (parmi d'autres) possèdent des entreprises dont la réussite est remarquable:

REAO:

- Boureima Wankoye, Achat Services International, Niger (activités intégrées dans la gomme arabique)
- Ken Ofori-Atta, Databank Financial Services, Ghana (Fonds de l'entreprise ouest-africain, expansion de Databank Ghana au Nigéria, au Mali et en Côte-d'Ivoire)

REAE:

- Eskinder Joseph, Meskel Flowers, Éthiopie (horticulture)
- Peter Kibiriti, KENInvest (capital-risque) et EnterpriseAfrica (magazine sur les entreprises), Kenya

REAA:

- Jacinto Mutemba, Agro-Alpha, Mozambique (outillage et construction agricoles)
- Kuf Munynida, NEXT Technology, Zambie (systèmes et solutions logiciels)

Créer un groupe cible donneurs/secteur public/secteur privé

100. Un point de départ pour développer la consultation et la coordination des donneurs consiste à créer un groupe cible rassemblant les parties prenantes intéressées par les échanges régionaux et

internationaux en Afrique qui se réunira régulièrement pour examiner et évaluer les mécanismes d'aide ainsi que pour tenir les pays et les organisations du secteur privé informés des résultats obtenus. L'évaluation de programmes tels que le JITAP du Ghana (Programme intégré conjoint d'assistance technique de l'OMC, du CCI et de la CNUCED), la Joint Economic Commission de Maurice et le programme PRIDE (Programme régional intégré de développement des échanges) de l'UE pour l'Océan indien serait un premier travail utile. Un tel groupe pourrait formuler des recommandations utiles concernant les indicateurs du renforcement des capacités dans le domaine des échanges, les approches de l'intégration économique régionale axées sur le processus, et la mobilisation de l'épargne intérieur en vue du financement de projets de commerce extérieur.

Annexe

CLUB DU SAHEL

PROGRAMME D'APPUI AU DEVELOPPEMENT DU SECTEUR PRIVE

REUNION DU COMITE DE PILOTAGE DU PASP

Paris, 28 et 29 Octobre 1999

Le Comité de Pilotage du Programme d'Appui au Secteur Privé (CASP) s'est réuni à Paris les 28 et 29 Octobre 1999 sous la présidence de Monsieur Henri-Philippe CART.

Participaient à cette rencontre : (1) la Coopération Suisse, la Coopération Belge, la Coopération Française, la Banque Mondiale, l'USAID, la Communauté Européenne, la Délégation du Japon auprès de l'OCDE, (2) les membres des Comités Exécutifs des trois réseaux de l'entreprise en Afrique (REAO, EAEN et SAEN) et (3) la direction du Club du Sahel, le Contrôleur Financier de l'OCDE et le responsable par intérim du PASP.

L'ordre du jour appelait l'examen des points suivants :

1. Rapport de Monsieur BERBERAT

Suite à la crise de liquidités rencontrée par la CASP à la mi-1999 et le départ de son administrateur, le Président du Comité avait demandé à Monsieur BERBERAT, de procéder à une analyse de la situation. Dans ce cadre, le consultant a rencontré des représentants des trois réseaux, des agences de coopération qui ont soutenu la CASP et des milieux d'affaires.

Le rapport produit reflétait le sens des préoccupations exprimées par les agences et par les Réseaux, à quelques nuances près en ce qui concerne la structure future de la CASP et son rattachement institutionnel. Sur ce plan, les Réseaux ont pris position et ont exprimé leur préférence pour une structure légère, qui n'absorbe qu'une partie raisonnable des ressources du programme (20 %). Pour ce qui est du rattachement institutionnel, les Réseaux ont défendu, en l'absence d'alternative précise, le maintien du statu quo (rattachement au Club du Sahel).

En ce qui concerne les relations futures du programme avec les réseaux de l'entreprise, les termes du protocole d'accord signé en juin 1999 entre le REAO et la Directrice du Secrétariat du Club du Sahel ont été cités en exemple et il a été recommandé que les relations entre le PASP et les deux autres Réseaux s'inspirent de ce document.

2. Rapport du Contrôleur Financier de l'OCDE

Invité à se prononcer sur la gestion administrative et financière du PASP, le contrôleur financier de l'OCDE a rappelé que le programme était sous la tutelle administrative du Secrétariat du Club du Sahel et devait donc se conformer aux règles de l'OCDE, ce qui n'a pas toujours été le cas. En effet, les règles financières n'ont pas toujours été respectées, des dépenses ayant été engagées sans planification par rapport au budget ou des justificatifs de dépenses ayant été fournis a posteriori et devant être mieux vérifiés.

De façon générale, ce rapport a conforté l'opinion que la gestion passée de ce programme a souffert de trop d'informalité ; il a été reconnu, tant par les bailleurs de fonds que par les bénéficiaires, que

le projet souffre depuis sa création d'un manque de définition de règles du jeu transparentes. Si ce projet a démarré de manière « informelle », son extension géographique et l'augmentation du nombre d'acteurs institutionnels (nouveaux bailleurs, nouveaux Réseaux) l'obligent maintenant à se doter de méthodes de gestion plus formelles et conformes aux règles de l'OCDE (passation des marchés pour les contrats de consultants, engagements des fonds...).

Le Contrôleur Financier a confirmé que le PASP devrait désormais être gérée de façon transparente et en conformité avec les procédures internes de l'OCDE ; la tutelle administrative du Secrétariat du Club du Sahel est à cet égard sans équivoque.

3. Présentation des 3 réseaux

Préalablement à cette réunion, les 3 Réseaux se sont rencontrés début Octobre à Bujumbura. Cette première rencontre a permis un échange sur les expériences respectives et il a été décidé de renforcer cette coopération dans les mois à venir. Elle a également permis de dégager une position commune en ce qui concerne l'avenir du programme.

Sur la base de cette première rencontre, les représentants des Comités Exécutifs des 3 Réseaux régionaux se sont efforcés de mettre au point une présentation commune. Ils ont fait le point sur l'évolution des 3 Réseaux, leurs acquis et leur défis, notamment en ce qui concerne la pérennité et l'orientation future du concept. Leur présentation peut se résumer de la manière suivante :

Avenir des Réseaux :

- Ownership par les bénéficiaires du projet
- Une organisation d'excellence ;
- Une organisation continentale.

Avenir du programme

- Des procédures d'exécution transparentes ;
- Un moyen d'appuyer la mise en œuvre des plans d'action stratégiques des réseaux régionaux ;
- Pas d'assistance technique classique mais un partenariat basé sur la demande des réseaux régionaux ;
- Un programme limité dans le temps, avec une valeur ajoutée constituée par le transfert du savoir faire ainsi que par l'interface des 3 réseaux régionaux avec l'extérieur.

Au terme de cette présentation, les discussions ont tourné autour du programme de travail des 3 réseaux. Les grands axes dégagés ont retenu toute l'attention des membres du Comité et ceux-ci ont demandé la déclinaison de ces axes en plans d'action avec mention des indicateurs de performance. Les 3 Réseaux ont promis de faire parvenir ces documents au début du mois de décembre 1999.

4. Compte rendu d'activités de la CASP

Le responsable par intérim du programme a fait le point sur les différentes activités menées depuis la dernière réunion du Comité de Pilotage en juin 1998. Il a mis en exergue, d'une part les réalisations et, d'autre part, les difficultés rencontrées en raison du non versement de certaines contributions et en terme d'organisation . Ce compte rendu n'a pas fait l'objet de commentaires particuliers.

5. Programme de travail 2000/2002 de la CASP

Ce programme a fait l'objet, avant sa présentation, de longues discussions avec les différents réseaux et tout naturellement, il est en phase avec les plans d'actions stratégiques des Réseaux. Il est le dernier devant être mis en place à l'OCDE puisque après la phase 1 (1994-1997) et la phase 2 (1998-1999), le PASP sera en 2002 délocalisé en Afrique. En résumé, ce programme s'articule autour des points suivants :

- Mise en place d'actions répondant aux besoins directs des membres et des structures d'animation des réseaux ;
- Mise au point de mécanismes permettant de générer des recettes en vue d'une autonomie financière du système ;
- Interconnexion entre les 3 réseaux et mise en œuvre progressive d'un plan d'action stratégique commun à l'échelle panafricaine.

Les réseaux ont été fortement associés à la préparation de ce programme qui donne une grande importance aux priorités exprimées par les réseaux ; ce faisant, le gestionnaire du PASP n'est plus en conflit d'intérêt avec eux.

La plupart des agences présentes ont estimé que si le programme traduisait bien une vision d'ensemble de la demande des Réseaux, il restait trop général. Le Comité a donc demandé que lui soit soumis dans un délai rapide (1 mois) un plan d'action détaillé pour l'année 2000 qui fasse apparaître : (1) les contributions respectives des agences et des Réseaux eux-mêmes (en apport financier et en nature) dans le cadre de la mise en œuvre de leur plans d'action stratégique et (2) les indicateurs (benchmarks) permettant de mesurer les résultats atteints.

A cet effet, le Comité souhaite pouvoir disposer d'un document opérationnel devant servir d'instrument souple de suivi de la gestion du programme. La présentation qui pourrait être la suivante :

Actions	Objectifs	Moyens mis en œuvre	Résultats attendus	Coûts
Indicateurs				Coûts en \$ et en nature

Les 3 Réseaux se sont engagés à faire parvenir début décembre le document faisant apparaître leur contribution (cash et nature) dans le cadre de leur plans d'action stratégique.

6. Budget, organisation et gestion du PASP

En terme de budget, trois scénarios avaient été proposés. Une hypothèse basse basée sur 30 mois et s'élevant à 9,1 millions FF, une hypothèse moyenne de même durée mais portant sur 13,1 millions de FF et enfin une hypothèse haute dont le budget serait de 15 millions de FF pour une période de 36 mois. Ce dernier scénario a été finalement retenu, à savoir 15 Mo FRF sur 3 ans (voir détail en annexe) :

(en Mo de FRF)

	2000	2001	2002	Cumul
1. Frais PASP	1,2	1,2	1,2	3,6
2. Programme REAO	1,3	0,9	0,7	2,9
3. Programme EAEN	1,4	1,0	0,8	3,2
4. Programme SAEN	1,8	1,4	1,1	4,3
5. Interconnexion	0,3	0,3	0,4	1
Total	6	4,8	4,2	15

La clé de répartition retenue prévoit une plus forte concentration sur les nouveaux réseaux régionaux ainsi qu'une plus grande dégressivité pour le REAO. Néanmoins, plusieurs agences ont proposé que le niveau de mobilisation des ressources internes serve de critères d'affectation.

Sous réserve de disposer des éléments demandés par le Comité (plan d'action détaillé pour 2000 avec mention des contributions respectives des bailleurs de fonds et des Réseaux ainsi que des indicateurs de mesure des résultats atteints), la position de chacune des agences se résume comme suit :

- Belgique : engagement pour la durée du programme à hauteur de 7 Mo de FEB par an, à confirmer sur une base annuelle. La contribution belge pour l'année 2.000 pourra être versée fin 1999
- Suisse : idem (300.000 CHF/an pendant 3 ans)
- France : accord pour une durée de trois années mais avec un montant réduit : 300.000 FRF au cours du 1^o trimestre 2000 et 1,8 Mo en fin d'année pour le reste du programme
- Banque mondiale : la contribution de la Banque pour l'année fiscale 99 (\$ 300.000) a été approuvée. Cette somme ne pourra être décaissée qu'après acceptation du plan d'action 2000 qui sera proposé. Le représentant de la Banque a rappelé que la contribution de la banque ne pourra être supérieure à 15% du montant total du coût du programme.
- USAID : un financement est prévu d'une durée de 3 ans dans le cadre du programme ATRIP et sera confirmé sous réserve de l'acceptation des éléments demandés (montant non précisé).
- Union Européenne : pas de participation au financement du PASP mais travail en direct avec les Réseaux
- Japon : intérêt à participer au tour de table à condition un plan d'action détaillé et la transmission des comptes certifiés pour 1998 et 1999 et l'engagement formel du Secrétariat du Club du Sahel d'assurer ses responsabilités en terme de tutelle administrative.

7. **Fonctionnement du programme (rattachement institutionnel, Comité de Pilotage, structure)**

Pour ce qui est du rattachement institutionnel et il a été décidé de reconduire la formule actuelle avec le Secrétariat du Club assurant désormais la tutelle administrative.

Dans la même logique, il a été décidé que le Comité de Pilotage, qui assure la tutelle technique, soit un responsable et non un simple Comité consultatif. Il a été proposé qu'il se réunisse chaque fois que de besoin, au moins deux fois par an, en fin de premier trimestre pour ce qui est de l'approbation des comptes et vers la fin de l'année pour le budget.

Pour 2000, la première réunion se tiendra fin février et examinera le plan d'action détaillé, elle fera le point sur les engagements financiers et traitera de la succession de Mr Cart à la présidence du Comité ; Une autre réunion est prévue au dernier trimestre pour examiner le programme de travail 2001. Le rapport financier 2000 sera présenté en 2001 une fois les comptes de l'OCDE soldés. Par ailleurs, les trois réseaux et le PASP devront faire un rapport sur une base trimestrielle.

La structure de gestion du PASP devra être réduite à un maximum de deux personnes, le responsable du programme et un(e) assistant(e) administratif et financier à plein temps. Un profil de chef de programme a été proposé à l'examen des membres du Comité. Un appel de candidature sera lancé au sein de l'OCDE et des agences qui participent au financement du programme.

Les membres du Comité ont demandé que le projet de profil proposé soit amendé (fixation du lieu de travail, pas de double dépendance hiérarchique du chef de programme...) et un comité de sélection a été constitué pour appuyer Mme Damon dans son choix. Il est composé, outre du Président Cart, d'un représentant de la Belgique (Mr. Frix), de la France (Mr. Humbert), d'un représentant des 3 Réseaux qui sera désigné par eux et, enfin, d'un spécialiste du secteur privé au sein de l'OCDE.

Références

Berberat, Philippe, *Appréciation de l'organisation et des modalités d'action de la cellule d'appui au secteur privé en faveur des réseaux de l'entreprise en Afrique de l'ouest, Afrique de l'est et Afrique australe*, août 1999.

OCDE/Club du Sahel. *La perspective du secteur privé sur un plan d'action* (Dakar, 22-25 novembre 1991, document n° SAH/D (92) 388, Paris, 1992.

Orsini, Deborah, Michel Courcelle and Derick Brinkerhoff, *Increasing Private Sector Capacity for Policy Dialogue: The West African Enterprise Network*, World Development, Vol. 24, n° 9, pp. 1453-1466, 1996.

Southern African Enterprise Network, *SAEN 2000 Strategic Action Plan*, SAEN Secretariat, Lusaka, Zambie, mars 2000.

Southern African Enterprise Network, Conference Working Papers No. 1 and 2, SAEN Regional Conference, Maurice, juin 1999.

Forum économique mondial, *The Africa Competitiveness Report 1998*, en collaboration avec le HIID, Genève, Suisse, 1998.

Forum économique mondial, Report on the 1999 Southern Africa Economic Summit, Durban, Afrique du Sud, 4-6 juillet 1999.



DIRECTION DE LA COOPERATION POUR LE DEVELOPPEMENT

DCD(2000)10/ANN2
A usage officiel

**ATELIER DU CAD : VERS L'ELABORATION DE BONNES PRATIQUES A L'INTENTION DES
DONNEURS POUR LE RENFORCEMENT DES CAPACITES DANS LE DOMAINE DES ECHANGES**

ETUDE DE CAS SUR LE GHANA

Le présent document d'information est soumis pour EXAMEN à l'Atelier qui se tiendra à Paris les 29 et 30 mai 2000 et il en sera discuté parallèlement au document d'information [DCD(2000)10].

Personne à contacter : Ebba Dohlman [tél : (33) 1 45 24 98/télécopie : (33) 1 44 30 63 33]
Adresse électronique : ebba.dohlman@oecd.org

JT00110733

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

TABLE DES MATIERES

I. Examen des performances et de la politique économiques	4
Environnement macroéconomique	4
Ajustement structurel	4
Réformes sectorielles	5
Secteur privé	5
Commerce extérieur	5
Institutions intervenant dans le domaine du commerce extérieur	6
Politique et stratégie commerciales	7
II. Besoins dans le domaine du développement des échanges	9
Défis à relever par la politique commerciale	9
Cohérence des politiques	9
Adoption d'un programme de négociations commerciales cohérent	10
Insuffisance des capacités	11
Insuffisance des ressources humaines, institutionnelles et matérielles	13
Manque de coordination au sein de l'Administration	14
Consultation insuffisante avec les parties prenantes	14
Capacité d'analyse indépendante	15
III. Activités des donneurs et pertinence de leur action	15
Vue d'ensemble	15
Évaluation des performances des donneurs	20
Lacunes en matière d'aide au développement des capacités dans le domaine des échanges	20
Assistance technique ou renforcement des capacités?	21
S'attaquer au délicat problème des incitations	21
Coordination des donneurs	22
IV. Enseignements et recommandations	22
Préciser les objectifs du Ghana dans le domaine des échanges	23
Comblent les lacunes que présentent les efforts de renforcement des capacités dans le domaine des échanges: nécessité pour les donneurs de tenir des consultations	23
S'attaquer aux obstacles internes au niveau des donneurs	23
Relier commerce et développement: un objectif dont le bien-fondé reste à démontrer	23
S'attaquer au problème des capacités des donneurs	24
Concevoir le renforcement des capacités comme un processus	24
Aborder la participation du secteur privé à l'élaboration de la politique commerciale selon une approche axée sur le processus	24
Assurer le suivi des efforts de renforcement des capacités dans le domaine des échanges	25
Références	26
Annexe 1 - Ghana: profil statistique	27
Annexe 2 – L'accord commercial ACP-UE qui succèdera à la Convention de Lomé	28
Annexe 3 - Liste des personnes contactées	29

ÉTUDE DE CAS SUR LE GHANA

Rapport préparé par:

Henri-Bernard Solignac Lecomte

Centre européen de gestion des politiques de développement (Maastricht)

Overseas Development Institute (Londres)

Acronymes

ACBF	African Capacity Building Foundation (Fondation pour le renforcement des capacités en Afrique)
ACP	Afrique, Caraïbes et Pacifique
ACU	Accords issus du cycle d'Uruguay
ADPIC	Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce
APER	Accords de partenariat économique régionaux
AT	Assistance technique
CCI	Centre du commerce international
CE	Commission européenne
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEPS	Customs and Excise Prevention Service (Service des douanes, des impôts indirects et de la prévention)
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CREA	Consortium pour la recherche économique en Afrique
CT	Coopération technique
DFID	Department for International Development (ministère britannique du développement international)
FASR	Facilité d'ajustement structurel renforcée
FMI	Fonds monétaire international
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
GEPC	Ghana Export Promotion Council (Conseil de promotion des exportations du Ghana)
GSB	Ghana Standards Board (Office de normalisation du Ghana)
GTPP	Ghana Trade Policy Project (projet concernant la politique commerciale du Ghana) [DFID]
IEPD	International Economic Policy Department (Service de la politique économique internationale) [DFID]
IMCC	Inter-Ministerial Committee on Competitiveness (Comité interministériel chargé de la compétitivité)
JITAP	Programme intégré conjoint d'assistance technique
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisations non gouvernementales
OTC	Obstacles techniques au commerce
TEC	Tarif extérieur commun
TI	Technologies de l'information
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
USAID	United States Agency for International Development (Agence des États-Unis pour le développement international)
ZFIE	Zone franche industrielle d'exportation

I. Examen des performances et de la politique économiques

Environnement macroéconomique

1. L'économie ghanéenne enregistre une croissance régulière d'environ 4% depuis le début des années 90 (voir Profil statistique, Annexe 1). La croissance du PIB réel est passée de 4,2% en 1997 à 4,6% en 1998, pour une large part du fait de l'augmentation de la production du secteur du cacao et des industries extractives. À la fin de 1999, le gouvernement a revu à la baisse ses prévisions de croissance du PIB pour l'année en question et les a ramenées de 5,5% à 4,4%, à la suite de la baisse des cours de l'or et du cacao et du doublement des prix du pétrole (Economist, 1999). Depuis 1997, la discipline budgétaire s'est renforcée et les déficits de la balance des opérations courantes ont été maîtrisés. Le taux d'inflation, qui atteignait 21% en 1997, est tombé à moins de 16% à la fin de 1998 (FMI, Lettre d'intention, 3 nov. 1999).

Ajustement structurel

2. Les années 70 ont été désastreuses pour l'économie ghanéenne et l'ont poussée à s'engager dans un plan de stabilisation et de libéralisation très énergique qui a débuté par l'adoption du programme de redressement économique en 1983, ensuite prolongé par un certain nombre d'autres programmes. Les objectifs du gouvernement dans les années 80 étaient de maîtriser l'inflation (qui avait fait un bond pour atteindre plus de 100%) et de renforcer les incitations transmises par le marché au sein de l'économie. Entre 1987 et 1992, le Ghana est parvenu à réduire la pauvreté et l'économie a enregistré une croissance à peine inférieure à 5%. Cependant, un tiers environ de la population vit encore en-dessous du seuil de pauvreté. Le nord du Ghana, où les perspectives d'emploi sont réduites et où le climat est instable, est la région la plus touchée par la pauvreté. Ces dernières années, la pauvreté s'est aggravée dans les zones urbaines du fait de l'inflation, parmi d'autres facteurs. Les salaires de la fonction publique sont très bas, et la rémunération de nombreux fonctionnaires est inférieure au minimum vital. La croissance économique constitue la clé d'une réduction de la pauvreté au Ghana.

3. Après une période d'instabilité budgétaire, des efforts renouvelés pour restaurer l'équilibre macroéconomique ont été engagés en 1997. Le principal objectif de la FASR en cours pour 1999-2001 est de créer un environnement propice à l'investissement et à l'augmentation de la productivité dans la filière du cacao, principalement en encourageant les activités de commercialisation et d'exportation du secteur privé, en accroissant l'efficacité des services financiers, et en s'attaquant aux problèmes sociaux et aux insuffisances au niveau des infrastructures. L'objectif de croissance fixé par le plan est de 4-5% par an en 2000-2001.

4. Dans l'ensemble, les performances macroéconomiques du Ghana ont été en 1999 conformes aux objectifs du programme FASR. Certains des critères de performances établis pour 1999 n'ont cependant pas été respectés, du fait des chocs économiques dus à la baisse du cours des exportations et à la hausse des prix du pétrole, ainsi qu'à certains dérapages au niveau des politiques publiques (FMI, Consultation avec le Ghana au titre de l'Article IV, 1999). Lors de la réunion du Groupe consultatif pour le Ghana de novembre 1999, le gouvernement a annoncé des plans visant à compenser la dégradation des termes de l'échange par une augmentation de la TVA et une réduction des dépenses.

5. Le Ghana est actuellement l'un des pays pilotes pour la mise en œuvre du Cadre de développement intégré de la Banque mondiale. Le gouvernement a élaboré un document de stratégie de développement intégré à long terme, le programme "Vision 2020", dont s'inspirait le projet de Cadre de développement intégré présenté lors de la dernière réunion du Groupe consultatif en novembre 1999. La stratégie est axée sur la réduction de la pauvreté, le développement durable et le rôle du secteur privé en tant que moteur de la croissance.

Réformes sectorielles

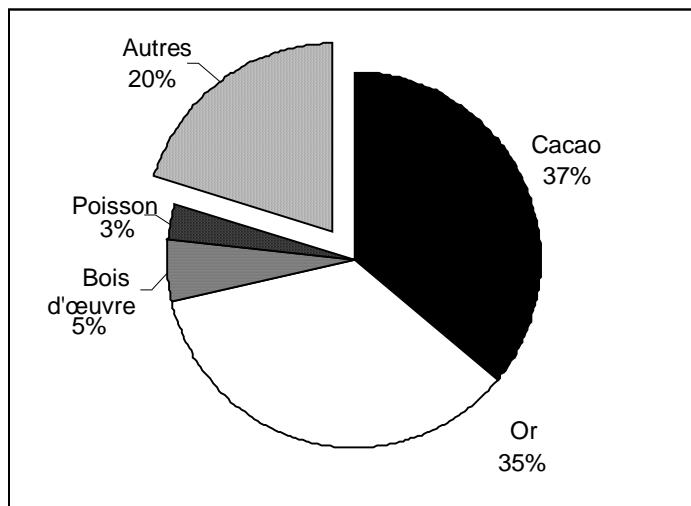
6. Le Ghana a accru les dépenses publiques consacrées à l'amélioration des infrastructures de stockage, de transport et de communication. La Banque mondiale a récemment approuvé trois "prêts à des programmes évolutifs" dans le secteur de l'eau, de la gestion du secteur public et de l'exploitation des ressources naturelles. La commission chargée de réglementer le secteur de l'énergie a commencé à relever les prix pour les porter au niveau des cours internationaux. Une nouvelle grille des salaires de la fonction publique comptant 22 échelons est entrée en vigueur en juillet 1999. Les grandes privatisations se poursuivent et la situation du secteur du cacao s'est légèrement améliorée. Le FMI a toutefois fait part de sa préoccupation à la suite de la décision du gouvernement de maintenir les prix du cacao malgré la baisse des cours mondiaux.

Secteur privé

7. La privatisation a été particulièrement bien menée au cours de la dernière décennie. Dès 1997, plus de 180 entreprises publiques ghanéennes avaient été vendues. Depuis l'adoption de la Loi sur les investissements en 1994, le Ghana a enregistré 250 nouveaux investissements directs étrangers. Le nombre des coentreprises a en particulier augmenté. Entre 1992 et 1997, le montant des investissements directs étrangers s'est en moyenne élevé à 133 millions de dollars par an. Les investissements étrangers ont cependant diminué depuis 1998.

Commerce extérieur

8. La compétitivité du Ghana s'est accrue à la suite des dévaluations monétaires et de l'abandon d'un régime de change ne reposant pas sur les mécanismes du marché. Les exportations de marchandises ont sensiblement augmenté entre 1987 et 1997. Cette augmentation est pour une large part due au développement des ventes de produits traditionnels (or et cacao), ainsi qu'à la libéralisation des échanges et du régime de change. Les exportations d'or et de cacao ont cependant enregistré une forte diminution en 1999, mettant en évidence combien il est important pour le pays de diversifier ses exportations. La plupart des ans, le cacao compte pour environ 40% des exportations du Ghana. Les chiffres officiels pour le premier semestre de 1999 montrent que les ventes de produits traditionnels représentent encore environ 80% de l'ensemble des exportations (Figure 1). L'orientation des exportations est également fortement influencée par l'accès préférentiel qui leur est accordé en vertu de la Convention de Lomé ACP-UE. L'UE et les États-Unis constituent les principaux débouchés du Ghana, suivis par la Côte-d'Ivoire et le Togo.

Figure 1 – Exportations du Ghana, 1999 (janvier-juin)

Source: EIU, 1999.

Le gouvernement du Ghana concentre actuellement ses efforts de développement sur les industries de transformation et sur les exportations de produits agricoles et horticoles non traditionnels, pour lesquelles il existe d'importants débouchés en Europe (Project Document for the Follow-up and Implementation of the WTO Agreements, 1998). Le programme gouvernemental "Gateway" encourage la promotion des exportations et des investissements et l'intensification des réformes des politiques publiques.

Institutions intervenant dans le domaine du commerce extérieur

9. *Gouvernement.* Le ministère du Commerce et de l'Industrie est le principal organisme public assumant une responsabilité générale dans le domaine de la formulation de la politique commerciale, et notamment en ce qui concerne les accords multilatéraux et bilatéraux (ACP-UE, par exemple). Le principal objectif du ministère est d'accroître les exportations en général de sorte que le pays puisse financer son effort de développement économique sans dépendre excessivement de sources de financement extérieures [grâce] au développement et à la diversification de son secteur exportateur, en mettant plus particulièrement l'accent sur le développement du sous-secteur des exportations de produits non traditionnels en vue de soutenir la stratégie de croissance axée sur les exportations du secteur privé adoptée par le Gouvernement." La politique industrielle du ministère du Commerce et de l'Industrie privilégie la compétitivité des exportations et une substitution efficace des importations, par opposition à "la stratégie de substitution des importations mise en œuvre par le passé" (ministère du Commerce et de l'Industrie, 94). Contrairement au ministère des Finances, le ministère du Commerce et de l'Industrie n'a jusqu'à présent guère bénéficié d'un grand soutien des donateurs. Il souffre de ressources insuffisantes, de bas niveaux de salaire et d'équipements médiocres.

10. D'autres ministères jouent un rôle majeur dans la formulation des politiques commerciales du Ghana. Le ministère des Finances est ainsi chargé des relations du pays avec la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), qui comporte un important volet commercial. Il définit la politique budgétaire et fixe le niveau des droits de douane. Il joue également un rôle clé dans la mise en œuvre de la stratégie Gateway du Ghana; ce ministère est donc celui qui bénéficie de l'essentiel du soutien

apporté au projet Gateway par les donateurs (Banque mondiale, USAID). Le ministère des Affaires étrangères mène dans les faits les négociations commerciales sur la base des positions définies par le ministère du Commerce et de l'Industrie et le ministère des Finances.

11. Le Conseil de promotion des exportations du Ghana (*Ghana Export Promotion Council* ou GEPC) est le point focal national pour le développement et la promotion des exportations. Sous la supervision du ministère du Commerce et de l'Industrie, il fournit aide et informations aux exportateurs, dispense une formation dans le domaine de la commercialisation, et est habilité à “recommander aux pouvoirs publics les mesures d'aide et d'incitation nécessaires aux exportateurs ghanéens” (ministère du Commerce et de l'Industrie, *sans date*).

12. *Institutions du secteur privé.* Les principales institutions du secteur privé sont la Chambre du commerce nationale du Ghana (*Ghana National Chamber of Commerce* ou GNCC), l'Association des industries du Ghana (*Association of Ghana Industries* ou AGI), qui compte plus de 1.500 membres issus des secteurs public et privé, et la Fédération des associations d'exportateurs ghanéens (*Federation of Associations of Ghanaian Exporters* ou FAGE). Cette dernière regroupe les associations sectorielles d'exportateurs et de producteurs (cultures vivrières, pêche, agriculture, produits forestiers, artisanat et métaux).

13. La Fondation pour l'entreprise privée (*Private Enterprise Foundation* ou PEF) a été fondée à l'initiative de l'AGI, du GNCC, de l'Association des employeurs ghanéens (*Ghana Employers Association*) et de la FAGE (auxquelles s'est ultérieurement jointe la Fédération des banquiers ghanéens – *Federation of Ghanaian Bankers*), avec le soutien de l'USAID, du DANIDA et du gouvernement du Ghana. Elle a vocation à être l'organisation représentative de l'ensemble du secteur privé, “principale responsable du développement du secteur privé en général et du secteur exportateur en particulier.” Elle défend les intérêts du secteur privé face aux pouvoirs publics et fournit des services aux entreprises (analyse et assistance technique, par exemple).

14. Le Réseau de l'entreprise en Afrique de l'Ouest (REAO), qui regroupe environ 350 entreprises de toute la région – dont une cinquantaine implantées au Ghana – a son siège à Accra. Il vise à améliorer les relations d'affaires entre ses membres, et joue également un rôle d'interface avec les pouvoirs publics et les donateurs.

Politique et stratégie commerciales

15. *Programme Vision 2020 et stratégie “Gateway”.* Au milieu des années 90, le Ghana a adopté (contrairement au Sénégal, sujet de l'autre étude de cas consacrée à un pays africain dans le cadre du présent projet) une stratégie de croissance clairement axée sur l'exportation en vue d'atteindre les objectifs définis dans son programme Vision 2020: devenir un pays à revenu intermédiaire doté d'une économie prospère basée sur les mécanismes du marché et attirant les investissements étrangers favorables à l'expansion et à la diversification économiques. La stratégie du Ghana consiste à faire du pays une “porte d'entrée” pour les investissements étrangers et à s'assurer ce faisant un accès accru au marché régional. Elle vise à développer des activités de transformation de produits agricoles et un tissu industriel compétitifs au plan international

16. Un vaste projet visant à faire du Ghana une porte d'entrée pour les échanges et les investissements (*Ghana Trade and Investment Gateway Project*) a été lancé pour “attirer des entreprises tournées vers l'exportation en nombre suffisant [...] pour amorcer une croissance axée sur l'exportation et favoriser les échanges” en levant les obstacles au développement des exportations et des investissements.¹

1. Gouvernement du Ghana, Brief on Ghana Trade and Investment Gateway Project, polycopié.

Plus particulièrement, ce projet – dont le secrétariat est abrité par le ministère du Commerce et de l'Industrie – vise à moderniser les institutions et organismes placés en première ligne du point de vue des relations avec les investisseurs pour en faire des “auxiliaires des échanges”. Il prévoit notamment le développement des infrastructures sur le site de la ZFIE de Tema. Il comprend également un ambitieux programme de renforcement des capacités dans le domaine de la promotion des échanges qui prévoit:

- Une profonde réforme des douanes (CEPS) accompagnée d'actions de formation, de la fourniture d'équipements, etc.;
- Le renforcement de l'autorité responsable des ports du Ghana (*Ghana Ports and Harbour Authority*), en associant le secteur privé à la gestion des ports;
- La réforme institutionnelle de l'autorité responsable de l'aviation civile au Ghana (*Ghana Civil Aviation Authority*), dans le cadre de la politique gouvernementale de “libéralisation des de l'espace aérien” ,
- Un soutien limité aux services de l'immigration du Ghana (*Ghana Immigration Services*);
- Le renforcement de l'Office des zones franches du Ghana (*Ghana Free Zones Board*), qui crée les ZFIE.

17. Lorsque le projet sera achevé, le Ghana “apparaîtra comme la principale et première destination des investissements en Afrique de l'Ouest, les coûts de transaction étant ramenés aux niveaux les plus compétitifs au plan international”.

18. *Accords commerciaux.* Le Ghana est membre du GATT depuis l'indépendance en 1957, et de l'OMC depuis la création de cette dernière en 1995. Les politiques commerciales du Ghana ont été examinées par le Conseil du GATT en 1992. Les listes de concessions établies par le Ghana pour ce qui est des marchandises dans le cadre du cycle d'Uruguay consolidaient les taux de droits à des niveaux situés entre 30% et 99% pour l'agriculture, et entre 15% et 40% pour les produits industriels. Le Ghana a notifié à l'OMC la mise en œuvre des accords issus du cycle d'Uruguay relatifs aux mesures antidumping, à l'inspection avant expédition, aux subventions et aux mesures compensatoires, aux mesures de sauvegarde, à l'évaluation en douane, aux mesures sanitaires et phytosanitaires, et aux obstacles techniques au commerce.

19. Le Ghana est membre de la CEDEAO, dont il a été l'un des fondateurs en 1975. La CEDEAO prévoit la création d'une zone de libre-échange et, à terme, d'une union douanière, mais elle n'a à ce jour guère fait de progrès dans ce sens.² En 1990, pour tenter de relancer l'accord, a été adopté le schéma de libéralisation des échanges de la CEDEAO, qui prévoit l'élimination progressive des droits de douane sur certains biens dans un délai de cinq ans. En vertu de cet accord, le Ghana a consenti des réductions tarifaires de 20% sur quelques biens importés des pays membres de la CEDEAO. Afin de sauvegarder la compétitivité du pays face à ses voisins, le budget de l'État pour l'an 2000 prévoit de ramener de 25% à 20% le taux de droits maximal.

20. Pour ce qui est des relations commerciales avec l'UE, le Ghana se trouve confronté à des problèmes similaires à ceux du Sénégal: n'étant pas un PMA, il ne pourra plus bénéficier après 2008 des préférences commerciales non réciproques qui lui sont actuellement accordées par l'UE (voir Annexe 2 sur l'accord commercial qui succèdera à Lomé IV). Après cette date, il devra donc soit accorder un accès préférentiel réciproque aux produits de l'UE pour obtenir en contrepartie le maintien des avantages dont il bénéficie actuellement, soit opter pour l'intégration progressive au système généralisé de préférences de l'UE. Dans ce dernier cas, de tous les non PMA du groupe APC, le Ghana serait un de ceux qui subiraient la plus grande perte du point de vue de l'accès aux marchés de l'UE.³ D'autres solutions compatibles avec

2. Voir Jebuni, 1997.

3. Voir Stevens, McQueen et Kennan, 1998.

les règles de l'OMC ont été envisagées par l'UE et le groupe ACP (par exemple un "SGP amélioré"), mais aucune des parties ne les a encore soumises à un examen approfondi.⁴

II. Besoins dans le domaine du développement des échanges

Défis à relever par la politique commerciale

21. La politique commerciale du Ghana doit s'attaquer au problème de la dépendance excessive du pays à l'égard d'un petit nombre de produits d'exportation, qui le rend extrêmement vulnérable aux chocs extérieurs comme l'ont mis en évidence en 1999 les effets de l'effondrement des cours mondiaux du cacao et de l'or sur l'économie et sur les recettes publiques. L'augmentation et la diversification de la production et des exportations de produits non traditionnels, de produits transformés dérivés du cacao, ainsi que d'ananas et de bananes, constituent par conséquent des objectifs prioritaires pour le Ghana s'il veut tirer le meilleur parti possible d'une plus grande intégration à l'économie mondiale. Deux grands obstacles peuvent empêcher le Ghana d'atteindre ces objectifs: le manque de cohérence entre les priorités du gouvernement dans le domaine des échanges et sa stratégie macroéconomique d'ensemble, et les difficultés à adopter un programme de négociations commerciales cohérent et efficace au sein des diverses enceintes internationales.

Cohérence des politiques

22. Le Ghana peut bien avoir établi une stratégie *globale* en matière d'échanges et d'investissements clairement extravertie (contrairement à un pays comme le Sénégal, par exemple) mais les politiques macroéconomiques, notamment en matière de change, ne sont pas parfaitement adaptées à la mise en œuvre de cette stratégie. L'instabilité macroéconomique, pour partie entretenue par les politiques monétaire et budgétaire du gouvernement, est peut-être "le problème fondamental dont souffre la compétitivité."⁵ En réduisant la valeur réelle des recettes d'exportation, l'inflation a découragé l'investissement dans les activités extraverties. Les taux d'intérêt élevés ont également pénalisé les exportateurs. Pour atteindre les objectifs commerciaux du programme Vision 2020, des efforts soutenus de libéralisation des échanges seront nécessaires, mais ils ne seront pas suffisants et pourraient même être dommageables s'ils ne s'accompagnent pas d'une poursuite de la libéralisation des réglementations, du processus de privatisation, de la promotion active des investissements étrangers, ainsi que des mesures de réforme budgétaire.

23. L'écart entre les objectifs déclarés et les priorités effectives est également mis en évidence par l'expérience actuelle des donateurs en matière de collaboration avec le gouvernement en ce qui concerne les questions commerciales. Par exemple, les propositions de l'USAID relatives à l'organisation d'une session de formation préalable au sommet de Seattle n'a guère éveillé l'intérêt des autorités. L'aide proposée par le Haut Commissariat du Royaume-Uni en vue des négociations de Lomé n'a pas eu grand écho. Sigma One a élaboré un indicateur de la compétitivité, mais n'a suscité que très peu de réactions de la part des responsables de l'élaboration des politiques. La proposition de la Banque mondiale de relancer le processus de définition des objectifs commerciaux établi lors d'une conférence organisée en Caroline du nord en 1997 à l'initiative de l'USAID s'est manifestement heurtée à un refus du ministère des Finances, qui craignait qu'elle ne contraigne à dévoiler les intentions des pouvoirs publics à des acteurs non gouvernementaux et à atteindre effectivement les objectifs de performances économiques.

4. *Ibidem.*

5. Sigma One Corp., 1997.

Adoption d'un programme de négociations commerciales cohérent

24. L'intégration à l'économie mondiale par le biais de divers accords commerciaux constitue un élément essentiel de la stratégie Gateway. Le gouvernement souhaite jouer un rôle actif au sein de l'OMC en respectant ses engagements et en participant au prochain cycle de négociations multilatérales. Il s'efforce également de promouvoir le processus de libéralisation des échanges régionaux (CEDEAO) et de participer à la négociation des futurs accords ACP-UE. Cependant, à chacun de ces trois niveaux, le Ghana se trouve confronté à des problèmes à court terme pressants.

25. *Au niveau multilatéral*, le Ghana a largement failli à ses obligations, et il s'est abstenu d'exercer (que ce soit de manière défensive ou offensive) les droits qui sont les siens au sein du système multilatéral. Il a omis de s'acquitter de plusieurs obligations de notification prévues dans les accords de l'OMC dont il est signataire (voir ci-dessus). Tout comme d'autres pays en développement, il s'est plaint de la complexité de ces accords et a suggéré qu'ils dépassent les capacités des institutions gouvernementales.

26. Le Ghana ne possède pas de législation antidumping ni n'a jamais pris de mesures antidumping, bien que le secteur des entreprises affirme qu'il pourrait exister des cas de dumping dans le textile et l'habillement.

27. Le Ghana n'a pris part à aucune procédure de règlement des différends au sein de l'OMC, pas plus qu'il n'a participé activement à l'élaboration de normes multilatérales dans les secteurs exportateurs qui revêtent pour lui une importance stratégique ni contesté les notifications effectuées par d'autres membres de l'OMC. Cette passivité risque d'avoir des conséquences extrêmement néfastes pour le secteur des entreprises: ainsi, au moment de la rédaction de la présente étude, les normes relatives aux taux de pesticides, qui pourraient bien avoir des effets négatifs sur les exportateurs de cacao ghanéens, devaient être notifiées à l'OMC, mais le Ghana n'a pas participé au processus d'élaboration de ces normes, et n'a rien fait pour protéger ses intérêts.

28. Une soudaine montée de l'intérêt pour les questions d'*intégration régionale* s'est produit en 1999. Au moment de la réalisation de l'enquête sur le terrain en vue de la présente étude, les responsables des échanges et les hommes d'affaires ghanéens se disaient extrêmement préoccupés par le risque que l'UEMOA se "sépare" de la CEDEAO. Depuis janvier 2000, les membres de l'UEMOA ont adopté un tarif extérieur commun (TEC) applicable aux pays non membres, y compris leurs voisins de la CEDEAO. Cela représente une menace évidente pour le Ghana, puisque sa stratégie Gateway n'aurait guère de sens si le pays se trouvait enclavé dans une zone de libre-échange auquel il ne participe pas. Cette initiative a déclenché une vive réaction de la part du Nigeria et du Ghana, qui ont annoncé qu'ils se serviraient conjointement de leur poids économique dans la région pour donner une nouvelle vigueur au protocole commercial de la CEDEAO.

29. Au moment de la rédaction de la présente étude, il régnait une certaine confusion quant à la tournure que pourraient prendre les événements. Certains projets prévoient la mise en place d'une zone de libre-échange entre le Nigeria et le Ghana avant la fin du premier semestre 2000; d'autres brandissent la menace de représailles commerciales contre les membres de l'UEMOA s'ils persistent à appliquer un TEC. C'est dans ce contexte que le Ghana a créé un ministère de l'Intégration. Les hommes d'affaires semblent avoir une vision plus pragmatique des événements, qu'ils jugent s'être rapidement politisés,⁶ et ils souhaitent que le Ghana opte pour une attitude de collaboration, et non de confrontation, avec ses voisins.

6. Les aspects politiques, et non les considérations de politique commerciale, constituent de toute évidence une dimension essentielle de ce débat, en particulier les questions concernant le leadership au sein de la région de l'Afrique de l'Ouest après le retour du Nigeria à un gouvernement civil et la ligne de partage entre pays francophones et anglophones membres de la CEDEAO.

30. *Pour ce qui est de l'après-Lomé*, on peut affirmer que la préparation et la négociation d'un nouvel accord commercial ACP-UE sera encore plus complexe pour le Ghana que pour le Sénégal. En effet, pour le Ghana, le scénario de signature d'un accord de libre-échange demeure très flou: à la différence du Sénégal, il ne fait pas partie de l'UEMOA, l'ensemble régional avec lequel l'UE pourrait signer un accord de libre-échange en 2008;⁷ et, contrairement au Nigeria, il n'a jusqu'à présent jamais été question qu'il puisse signer isolément un accord de libre-échange avec l'UE.⁸ Dans la phase initiale des négociations ACP-UE, la Commission européenne (CE) a semblé envisager la possibilité d'un accord commercial avec les pays de l'UEMOA *et avec* le Ghana (laissant implicitement entendre qu'elle ne pensait pas que l'ensemble plus vaste constitué par la CEDEAO – qui englobe l'UEMOA, le Ghana, le Nigeria et quelques autres pays – puisse signer un tel accord avec l'UE). Compte tenu des relations tendues entre l'UEMOA et la CEDEAO précédemment évoquées, il est aisé de comprendre que cela risquerait de poser un certain nombre de problèmes économiques, techniques et politiques. Il convient de noter que les craintes du Ghana quant aux relations problématiques entre l'UEMOA et la CEDEAO ont en partie été suscitées par un rapport réalisé par des consultants ghanéens à la demande de la CE.

31. Le défi que doit relever le Ghana ne se limite pas à faire face à chacun des trois programmes de négociation précédemment mentionnés: encore doit-il veiller à le faire de façon cohérente et efficace. À l'évidence, toutes les forums de négociation sont liés: il existe au sein de l'OMC des règles concernant les accords régionaux; les relations entre l'UEMOA et la CEDEAO doivent encore être clarifiées; et les futurs accords UE-ACP pourront être signés avec des ensembles régionaux (tels que l'UEMOA ou la CEDEAO) ou avec des pays pris individuellement. La définition des positions nationales, la formation d'alliances, et la participation active aux divers forums de négociation seront par conséquent une tâche complexe. Les questions techniques et politiques devront être soigneusement évaluées et mûrement pesées dans le cadre d'un processus de prise de décision auquel devront être associés des acteurs très divers (dont les différents ministères et les représentants du secteur privé et de la société civile). Cependant, comme précédemment indiqué, le Ghana est encore très mal armé pour faire face à ces programmes de négociation complexes et interdépendants.

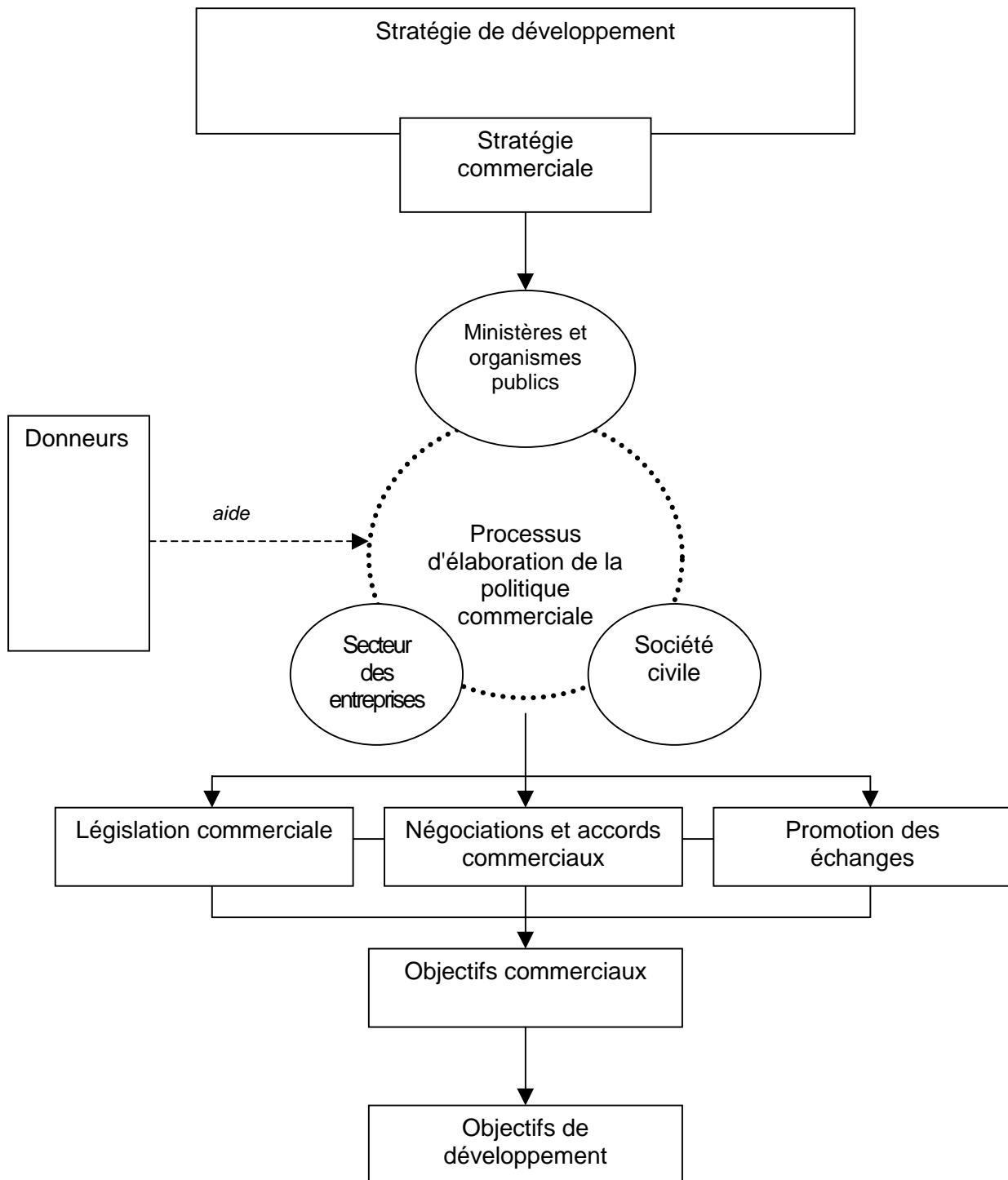
Insuffisance des capacités

32. Le Ghana a clairement opté pour une stratégie de développement économique extravertie, dont la libéralisation de l'environnement commercial, la promotion active des exportations et l'intégration à l'économie mondiale par le biais d'accords multilatéraux, bilatéraux et régionaux constituent des éléments importants. Pour mettre en œuvre cette stratégie, le Ghana devra, comme précédemment indiqué, relever d'importants défis au cours des prochaines années. Le point faible du Ghana réside sans doute dans le fait qu'il fait appel à un processus d'élaboration de la politique commerciale insuffisamment structuré pour mettre en œuvre cette stratégie – c'est-à-dire pour définir ses intérêts commerciaux et les traduire sous la forme de positions et objectifs de négociation, de ressources allouées, etc. (voir schéma simplifié à la Figure 2 ci-dessous). Ci-après sont indiqués certains des grands domaines dans lesquels le Ghana devra remédier à l'insuffisance des capacités s'il veut efficacement mettre en œuvre sa stratégie.

7. La CE a souligné qu'il appartient aux pays ACP de décider en dernier ressort quel est l'ensemble régional qui doit signer un accord avec l'UE; toutefois, l'UEMOA est le seul ensemble régional d'Afrique de l'Ouest pour lequel elle ait demandé, en 1998, qu'une étude de faisabilité d'un Accord de partenariat économique régional (APER) soit réalisée: voir CERDI, 1998.

8. La possibilité d'un ALE séparé UE-Nigeria était mentionnée dans le Livre vert de la CE sur les relations futures entre l'UE et les pays ACP (1996).

Figure 2 – De la stratégie commerciale à la politique commerciale



Insuffisance des ressources humaines, institutionnelles et matérielles

33. Du point de vue de la politique commerciale, l'insuffisance générale des ressources dont dispose le ministère du Commerce et de l'Industrie constitue un problème essentiel, comme en atteste clairement l'accès limité des fonctionnaires au téléphone, aux ordinateurs, au courrier électronique, ainsi qu'aux autres moyens de communication. Les possibilités d'obtention d'informations sur les questions commerciales qui revêtent de l'importance pour le Ghana sont également extrêmement limitées, en partie du fait de l'accès réduit du pays à l'internet. Les informations tendent par conséquent à être diffusées sous forme imprimée. Mais les documents imprimés sont souvent distribués aux mauvaises personnes ou en quantités insuffisantes, et la photocopie peut poser problème.

34. De surcroît, les ressources sont insuffisantes pour assurer la communication et la coordination des travaux entre les différents ministères (Commerce et Industrie, Finances, Affaires étrangères) sur les questions commerciales multilatérales, etc., pour sensibiliser les intéressés et les inciter à participer à la formulation et à la mise en œuvre de la politique commerciale; ou pour financer la réalisation d'études (par exemple sur l'impact des engagements présents ou futurs dans le cadre de l'OMC, de Lomé, et des accords commerciaux régionaux). Ainsi, tant l'ambitieux ALE Ghana-Nigeria qui est censé être signé dans quelques mois que la proposition visant à l'adoption d'une monnaie commune par les deux pays en 2003 se sont vu accorder un haut degré de priorité par le gouvernement avant qu'aucune étude sérieuse de leur faisabilité et de leurs conséquences n'ait été effectuée. Le manque de ressources est également un des grands obstacles qui empêchent le Ghana d'exercer ses droits au sein du système multilatéral – par exemple, en mettant les responsables ghanéens dans l'impossibilité d'enquêter sur les éventuelles affaires de dumping.

35. Pour ce qui est de la représentation du pays à l'étranger, le Ghana ne possède qu'un seul attaché commercial à Genève pour mener les négociations. Sans aucun spécialiste des échanges à Bruxelles pour suivre les relations avec l'UE, le Ghana a été qualifié de "partenaire muet" lors de la renégociation des accords de Lomé, alors même que les conséquences pourraient en être extrêmement importantes pour le pays. De plus, les responsables ghanéens disposent de ressources très limitées pour effectuer des déplacements en Europe ou même en Afrique de l'Ouest, et ils ne sont donc guère en mesure de défendre les intérêts du Ghana en participant aux débats ou en formant des alliances au sein des différents forums de négociation. Le manque de ressources et de moyens de communication rend par ailleurs très difficile la mise au point des positions et des tactiques de négociation.

36. Le problème général des compétences limitées des responsables des échanges est étroitement lié à ce manque de ressources. Premièrement, rares sont les responsables du développement des échanges – que ce soit au sein de l'administration ou dans les entreprises – qui ont reçu une formation de base en économie des échanges internationaux ou en gestion du commerce extérieur. Deuxièmement, le manque de ressources est tel que les autorités sont tributaires des informations communiquées par les organisations internationales et/ou par les donateurs, et la plupart des responsables ghanéens ne sont pas au fait des nombreux aspects techniques et économiques des différents accords signés par le Ghana.

37. Les nombreuses obligations de notification imposées par les accords de l'OMC en sont une illustration. Les responsables des échanges ne les connaissent pas très bien, et ils en ignorent parfois même jusqu'à l'existence, ainsi que ce qu'elles impliquent pour le Ghana. Ils manquent des qualifications professionnelles nécessaires pour interpréter les obligations de notification puis s'en acquitter en réunissant les informations pertinentes. Aucun système de notification à l'OMC n'a été mis en place, et il n'existe aucun mécanisme officiel de coordination entre les ministères en la matière. De façon plus générale, les priorités de la politique commerciale qui consistent à poursuivre la libéralisation des échanges (en réduisant notamment la progressivité des droits de douane et les crêtes tarifaires) et à développer et diversifier les exportations doivent être mieux comprises par les fonctionnaires chargés des négociations commerciales s'ils veulent s'assurer un meilleur accès aux marchés, obtenir un traitement spécial et différencié, ou encore faciliter les échanges au sein de la région.

Manque de coordination au sein de l'Administration

38. Comme précédemment indiqué, la structure actuelle du système de l'élaboration des politiques commerciales au Ghana exige d'intenses consultations entre divers ministères (Commerce et Industrie, Finances, et Affaires étrangères) pour que des positions cohérentes soient définies. Les relations entre ces ministères laissent toutefois beaucoup à désirer, il n'existe aucun mécanisme officiel de coordination entre les fonctionnaires et le partage des compétences entre les ministères demeure un sujet de conflit.

39. Les fonctionnaires chargés des échanges au sein du ministère du Commerce et de l'Industrie estiment qu'étant donné qu'ils assument la responsabilité de la politique commerciale, ils devraient être davantage associés aux réunions et aux négociations dans la région ou à l'étranger, auxquelles assistent très souvent les fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères et/ou du ministère des Finances. La délégation présente au sommet de Seattle était composée du ministre du Commerce et de délégués des ambassades du Ghana aux États-Unis et en Suisse, mais les fonctionnaires du ministère du Commerce et de l'Industrie n'y participaient pas. Au sommet des chefs d'État des pays ACP qui s'est tenu à Saint-Domingue avant la session de négociation finale ACP-UE à Lomé, la délégation du Ghana n'était composée que de fonctionnaires des ministères des Affaires étrangères et des Finances. Il en résulte que le Ghana n'a pas tiré le meilleur parti de ses capacités (limitées) dans le domaine des échanges et doit parfois faire appel à des fonctionnaires mal armés pour traiter des aspects techniques des négociations commerciales.

40. La création d'un nouveau ministère de l'Intégration ne paraît pas devoir aller dans le sens d'une plus grande efficacité et d'une meilleure coordination. Ses fonctions n'étaient pas encore très clairement définies au moment de la rédaction de la présente étude, mais il semble probable qu'il remplacera le service du ministère des Finances jusqu'à présent chargé des relations avec la CEDEAO. Le ministère du Commerce et de l'Industrie devrait dès lors nouer des relations avec un troisième ministère pour s'efforcer d'aborder de façon cohérente les négociations commerciales au sein de la région comme avec l'UE.

41. Le Comité interministériel chargé de la compétitivité est l'organe auquel il incombe officiellement de prendre les décisions conjointes nécessaires à l'amélioration de l'action des pouvoirs publics et du cadre réglementaire, mais il n'est guère efficace, principalement en raison du manque de détermination du ministère des Finances. De façon plus générale, il n'y a que peu ou prou de personnel "opérationnel" au sein des ministères en dessous des Directeurs généraux, et ces derniers ont souvent des priorités plus pressantes (dont certaines sont liées à des activités politiques). Enfin, les relations avec les autres organes compétents – ministère de l'Agriculture, administration des douanes, ambassades à l'étranger, Office de normalisation du Ghana (*Ghana Standards Board* ou GSB) – ou avec le secteur des entreprises et la société civile sont également insuffisamment développées. Un Comité interministériel chargé de la mise en œuvre des accords issus du cycle d'Uruguay a été créé, mais il ne s'est pas réuni plus de quatre ou cinq fois.

Consultation insuffisante avec les parties prenantes

42. Malgré sa participation officielle au processus de consultation entre les secteurs public et privé, le secteur des entreprises joue encore un rôle très limité dans le processus de formulation et de mise en œuvre de la politique commerciale au Ghana. Les exportateurs privés et les diverses institutions qui représentent leurs intérêts disposent de capacités limitées pour identifier *de façon indépendante* les obstacles à leur compétitivité qui résultent des politiques macroéconomiques du Ghana ou pour évaluer les risques et les opportunités liés à la participation du pays aux négociations régionales et multilatérales comme à celle d'un nouvel accord pour l'après-Lomé. Ils pourraient pourtant grandement contribuer à identifier les intérêts défensifs et offensifs du Ghana dans ces divers forums de négociation. Ainsi, la participation des milieux d'affaires (du Ghana et des pays voisins) au débat sur les voies de l'intégration régionale aiderait probablement à trouver des moyens plus pragmatiques de concilier les processus de la CEDEAO et de

l'UEMOA que ce ne serait le cas si le règlement de cette question était laissé au soin des seuls gouvernements.

43. De même, au niveau de l'OMC, le secteur des entreprises devrait pousser les autorités ghanéennes à participer activement à l'établissement des normes (normes sanitaires et phytosanitaires, obstacles techniques au commerce, etc.) avant qu'elles ne deviennent des obstacles à leurs exportations, ou à appliquer des mesures antidumping ou des sanctions commerciales pour répondre aux pratiques commerciales déloyales d'autres membres de l'OMC. Mais les connaissances et les capacités limitées dont dispose le secteur privé l'empêchent de tenir ce rôle.

Capacité d'analyse indépendante

44. L'existence d'une capacité d'analyse indépendante au niveau national est essentielle pour que le processus d'élaboration de la politique commerciale atteigne tous les objectifs d'ensemble en matière d'échanges et de développement. La question complexe de l'intégration régionale en est une illustration. Pour améliorer les perspectives d'intégration régionale en Afrique de l'Ouest et assurer une heureuse issue des négociations avec l'UE, il faudra soumettre à une évaluation approfondie les problèmes économiques et techniques avant de faire entrer en ligne de compte les considérations politiques (ce qui reste encore à faire au moment de la rédaction de la présente étude). Les capacités du Ghana dans ce domaine sont pour l'essentiel concentrées au sein du Centre d'analyse des politiques (*Centre for Policy Analysis* ou CEPA) et de l'Université du Ghana. Le CEPA a déjà éclairé le débat sur les politiques des pouvoirs publics par le passé, par exemple lors de l'introduction de la TVA.

III. Activités des donateurs et pertinence de leur action

Vue d'ensemble

45. Il est frappant que, bien que le programme Vision 2020 du Gouvernement du Ghana repose pour une large part sur une stratégie de croissance axée sur l'exportation, rares sont les projets des donateurs qui soutiennent effectivement le renforcement des capacités du Ghana dans le domaine des échanges. Ainsi, bien qu'il soit centré sur les priorités définies dans le programme Vision 2020, le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement ne prévoit pas que les organismes intervenant sur le terrain entreprennent aucune activité liée aux échanges.⁹ Mis à part plusieurs projets visant au développement du secteur privé mis en œuvre par des donateurs bilatéraux, les principaux donateurs contribuant au développement des capacités dans le domaine des échanges étaient les organisations multilatérales de Genève (CNUCED, OMC, et CCI), avec le soutien du gouvernement suisse, de l'USAID, de la Banque mondiale (au travers du projet Gateway), et, dans une moindre mesure, de l'UE. Le DFID s'appropriait également à lancer un nouveau programme. Le tableau 1 résume les activités de développement des capacités dans le domaine des échanges selon le niveau d'intervention.

9. Voir Équipe-pays des Nations Unies, 1998

Tableau 1: **Activités de développement des capacités dans le domaine des échanges des principaux donateurs au Ghana**

Niveau d'intervention	Donneur	Projet
Analyse des échanges	CRDI	Réseaux de recherche sur les échanges
Formulation des politiques / dialogue et mise en œuvre	Suisse – OMC, CCI, CNUCED	Programme intégré d'assistance technique (JITAP)
	USAID	Programme de réforme des échanges et de l'investissement (composantes relatives aux politiques)
	Banque mondiale	Projet Gateway
	UE	Soutien aux organismes et aux processus régionaux (CEDEAO)
	DFID	Programme relatif à la politique commerciale du Ghana*
Compétitivité des exportations	USAID	Programme de réforme des échanges et de l'investissement (composantes relatives au secteur privé)
	UE	Renforcement des bureaux de normalisation du Ghana
	DANIDA	Programme de développement du secteur privé (partenariats d'entreprises danoises et ghanéennes)
	Pays-Bas	Programme de coopération avec les marchés émergents (partenariats d'entreprises néerlandaises et ghanéennes)
	GTZ	Subventions aux partenariats d'entreprises allemandes et ghanéennes)
	ACDI	Soutien aux petites entreprises
	JICA	Formation des responsables

(*) Lancement prévu à la fin du premier semestre 2000.

46. Depuis le début de 1999, le Ghana participe au **Programme intégré conjoint d'assistance technique** (JITAP), une initiative parrainée par l'OMC, le CCI et la CNUCED qui fournit une aide au suivi et à la mise en œuvre des accords issus du cycle d'Uruguay.¹⁰ Ce projet de 1,4 million de dollars doit se poursuivre jusqu'à la fin du premier semestre 2001. C'est le seul projet mis en œuvre par les donateurs réunissant les ministères et les organismes publics compétents pour débattre spécifiquement de la politique commerciale. Il s'attache également à mieux faire connaître les accords de l'OMC au secteur des entreprises. Le JITAP a contribué à la mise en place d'un centre d'information et de documentation des

10. Les autres bénéficiaires du JITAP sont le Bénin, le Burkina Faso, la Côte-d'Ivoire, le Kenya, l'Ouganda, la Tanzanie et la Tunisie. OMC/CNUCED/CCI, 1998.

entreprises au sein du Conseil de promotion des exportations du Ghana et il a financé des ateliers sur le dialogue entre le secteur public et le secteur privé – par exemple, un séminaire qui s'est tenu avant le sommet de Seattle en vue de formuler des recommandations quant objectifs du gouvernement dans la perspective d'un nouveau cycle de négociations commerciales mondiales.

47. Par le passé, le CCI a apporté une aide au GEPC dans le cadre d'un projet d'assistance technique dans le domaine de la planification et de la promotion des activités d'exportation, en collaboration avec des projets soutenus par la **CE** (produits dérivés du bois), le **Secrétariat du Commonwealth** (bijouterie-joaillerie) et la **Norvège** (horticulture). Le CCI a également aidé à créer l'École d'exportation du Ghana (*Ghana Export School*), un programme de formation désormais autofinancé mis en place par le GEPC. Plus de 5000 personnes ont suivi des cours de gestion des exportations. L'OMC a également fourni une assistance technique et une formation aux fonctionnaires du commerce extérieur et des douanes.

48. L'**USAID** met en œuvre un programme de grande envergure qui vise au développement du secteur privé en mettant l'accent sur l'amélioration de la compétitivité et dont plusieurs composantes ont trait aux échanges. Le programme de réforme des échanges et de l'investissement (*Trade and Investment Reform Programme* ou TIRP) s'adresse aussi bien au gouvernement qu'au secteur privé, tous deux participant à l'identification des réformes qui s'imposent (principalement au niveau des lois et des réglementations), ainsi qu'à leur mise en œuvre. Ce projet fait suite aux efforts de l'**USAID** pour accroître la cohérence du programme Vision 2020 en renforçant la participation du secteur privé. La Conférence qui s'est tenue en Caroline du nord en 1997 à l'initiative de l'**USAID** a réuni des acteurs des secteurs public et privé ghanéens pour parvenir à une vision commune des priorités et des réformes économiques.¹¹

49. Le processus engagé dans le cadre du programme de réforme des échanges et de l'investissement comprend une douzaine d'étapes allant de l'identification des réformes qui s'imposent jusqu'au "versement en fonction des performances", aide budgétaire (également appelée "aide hors projet") destinée à récompenser la mise en œuvre réussie des réformes. Il compte sur la participation d'un Comité interministériel chargé de la compétitivité (*Inter-Ministerial Committee on Competitiveness* ou IMCC) formé de représentants des divers ministères et dirigé par le ministère des Finances, ainsi que du secteur privé (PEF). Quatre organismes d'exécution américains (sous contrat) établis au Ghana mettent en œuvre ce projet. L'un d'eux se charge des politiques et des réglementations publiques ainsi que de l'intermédiation financière, alors que les trois autres interviennent au niveau des entreprises (capacités en matière de gestion, technologie, information, etc.), et notamment du renforcement des associations professionnelles et de la promotion d'une croissance axée sur le tourisme dans une région particulière. Le projet s'élève au total à 50 millions de dollars, dont 10 millions sont affectés au versement en fonction des performances et 40 millions au financement du projet proprement dit. L'**USAID** contribue également indirectement au développement des capacités dans le domaine des échanges par le biais d'un soutien financier aux organisations du secteur privé (PEF).

50. Au moment de la rédaction de la présente étude, le **DFID** était en train d'élaborer un grand projet relatif à la politique commerciale du Ghana (*Ghana Trade Policy Project* ou GTPP) en réponse à une demande officielle d'aide formulée par le gouvernement du Ghana en août 1999 au cours des entretiens annuels sur le développement. Ce programme de coopération technique d'une durée de deux ans et d'un montant de 743.000 livres sterling vise à soutenir la formulation de la politique commerciale et la préparation des négociations commerciales multilatérales, régionales et bilatérales. Le but est de permettre au Ghana d'atteindre ses objectifs dans les négociations commerciales et d'accroître ce faisant sa participation aux échanges internationaux. Le GTPP a été présenté comme une réponse stratégique de poids aux capacités limitées du Ghana pour entreprendre les vastes efforts d'analyses, de consultation et de formation d'alliances nécessaires pour participer avec succès aux négociations de l'OMC, entre le groupe ACP et l'UE, et au sein de la CEDEAO.

11. Voir Sigma One Corp., *ibidem*.

51. Le GTPP s'attachera à apporter son concours au gouvernement du Ghana pour préparer les négociations; accroître la sensibilisation et la participation du secteur privé et de la société civile à la formulation de la politique commerciale; aider les autorités ghanéennes à s'acquitter de leurs obligations de notification à l'OMC; et permettre au secteur privé de formuler des observations sur les normes et les réglementations notifiées à l'OMC par d'autres membres de l'OMC. Ce projet sera principalement mené en collaboration avec le ministère du Commerce et de l'Industrie, mais le secteur privé y sera également associé. L'assistance technique fournie dans le cadre du projet portera sur les domaines suivants: gestion du projet, services de conseil, communications et financement de la participation aux négociations.

52. La CE consacre l'essentiel de ses efforts au niveau macroéconomique, et notamment à l'aide à l'ajustement structurel. Un très petit nombre d'activités de la CE sont axées sur les échanges.

53. Comme au Sénégal, la CE a mis en place un programme de courte durée en vue de renforcer l'Office de normalisation du Ghana dans le domaine de l'inspection des pêcheries. Ce soutien a permis au Ghana de compter parmi les premiers pays ACP à se conformer aux exigences phytosanitaires de l'UE. Ce projet a essentiellement donné lieu à des missions de renforcement des capacités et à des actions de formation.

54. D'autres projets engagés au niveau microéconomique visent à améliorer directement ou indirectement la compétitivité des entreprises, dont notamment un programme d'amélioration de la qualité des produits dans la filière du bois grâce à la modernisation des technologies mises en œuvre; une contribution au programme GRATIS (voir ACDI); ainsi qu'une aide à la préparation de plans d'exploitation par les entreprises ghanéennes.

55. La CE apporte par ailleurs un concours au coup par coup au gouvernement pour préciser certaines questions relatives aux réglementations de l'UE (par exemple concernant les bananes). L'UE, qui considère que son avantage comparatif en qualité de donneur réside dans la promotion de l'intégration régionale, soutient également le Secrétariat de la CEDEAO (au Nigeria). Par le biais de son programme indicatif régional (PIR) pour la région du Sahel et du littoral ouest-africain, elle a fourni un soutien financier à la seconde foire commerciale de la CEDEAO à la fin de 1999.

56. Le Centre pour le développement industriel (CDI), géré conjointement par l'UE et les institutions ACP à Bruxelles, possède une antenne au sein du Centre de promotion des investissements du Ghana (*Ghana Investments Promotion Centre* ou GIPC). Une nouvelle stratégie de développement des échanges et du secteur privé est en cours de mise en œuvre, pour une large part au moyen d'instruments basés à Bruxelles ou au niveau infra-régional.¹² Parmi eux, le programme d'assistance communautaire d'aide aux entreprises des pays ACP (*European-ACP Business Assistance Scheme* ou EBAS), un fonds d'aide compensatoire qui cofinance les services de conseil aux entreprises privées et aux associations professionnelles des pays ACP, possède un bureau en Côte-d'Ivoire pour l'ensemble de l'Afrique de l'Ouest et vient de commencer ses activités. DIAGNOS identifie les obstacles aux échanges et au développement du secteur privé en vue d'aider à la préparation des programmes de soutien de la CE et cette initiative a donné lieu à la rédaction de rapports sur le Sénégal et sur l'UEMOA. Toutefois, dans l'ensemble, la nouvelle stratégie de la CE et ses nombreux instruments n'étaient pas pleinement opérationnels, et la Délégation au Ghana n'était pas encore bien informée de leurs modalités de mise en œuvre.

57. La **Banque mondiale** n'est engagée dans aucune activité axée sur les échanges au Ghana, mais elle soutient le gouvernement dans sa stratégie de développement du secteur privé à travers la privatisation; la réforme du cadre juridique et de l'environnement dans lequel opèrent les entreprises; l'aide aux organismes chargés de la réglementation dans des secteurs tels que l'électricité, l'eau, etc.; et l'appui au projet Gateway. C'est principalement par le biais de ce dernier que la Banque est engagée dans des activités

12 Voir Van Hove et Solignac Lecomte, 1999.

en rapport avec les échanges (par exemple, soutien aux réformes douanières de telle sorte qu'elles prennent en considération les préoccupations des entreprises). Parmi les activités de moindre envergure, il convient de citer le soutien et les sessions de formation en faveur de structures telles que le REAO. En vue de préparer le prochain cycle de négociations au sein de l'OMC, l'Institut de la Banque mondiale finance également, conjointement avec le Consortium pour la recherche économique en Afrique (CREA), une étude sur la mise en œuvre des accords issus du cycle d'Uruguay au Ghana.

58. **CRDI.** Cet organisme canadien a établi à Dakar son bureau pour l'Afrique occidentale et centrale. Ses activités couvrent l'ensemble de la sous-région. Outre le soutien général aux activités de recherche sur le continent (par exemple au travers du CREA),¹³ il met en œuvre un certain nombre de projets ayant spécifiquement trait aux échanges qui comptent le Ghana parmi leurs bénéficiaires et auxquels l'Université de Laval (Québec) apporte un soutien scientifique. Le CRDI finance deux programmes de recherche liés aux échanges – le projet Commerce, emploi et compétitivité et le projet Impacts micros des politiques macroéconomiques et d'ajustement – par l'intermédiaire des instituts de recherche et des universités des différents pays (dont le CEPA au Ghana). Il soutient également un réseau régional des ministres de l'Agriculture. Son objectif est de renforcer les capacités d'analyse et de négociation dans le domaine des échanges agricoles. Les études sont soit cofinancées (par exemple avec l'ACBF) soit intégralement financées par le CRDI.

59. Enfin, le bureau du CRDI à Dakar a lancé le projet CICERA, qui vise à fournir un soutien financier et scientifique aux centres de recherche économique. Aucun programme de recherche n'est imposé. Le financement est principalement assuré par l'USAID et la CE.

60. Au moment de la rédaction de la présente étude, outre son soutien au JITAP, le gouvernement **Suisse** s'apprêtait à financer une étude du CEPA mettant en lumière les problèmes de mise en œuvre du protocole commercial de la CEDEAO et insistant plus particulièrement sur la nécessité de simplifier les formalités commerciales entre le Ghana et la Côte d'Ivoire.

61. Depuis 6 ans, le **DANIDA** met en œuvre un projet de développement du secteur privé (*Private Sector Development project* ou PSD) destiné à faciliter les contacts entre les entrepreneurs danois et ghanéens, grâce principalement à une assistance technique, à des actions de formation, et en dernier recours à des prêts et des subventions, dont certains peuvent être bénéficier aux activités de promotion des exportations. Vingt-cinq partenariats de ce type sont déjà en place et une vingtaine d'autres sont en cours de mise au point. Le DANIDA parraine également un accord de collaboration d'une durée de trois ans entre l'AGI et la Confédération des industries danoises qui vise à aider l'AGI à se restructurer et à renforcer son expertise.

62. Les **Pays-Bas** mettent en œuvre un programme de coopération avec les marchés émergents (*Programme for Co-operation with Emerging Markets* ou PSOM) dont les objectifs sont similaires à ceux du projet de développement du secteur privé du DANIDA et qui contribue pour les deux-tiers au financement de projets conjoints associant des entreprises néerlandaises et ghanéennes et mettant l'accent sur les règles d'origine et les normes techniques.¹⁴ Quatre de ces projets concernaient l'horticulture tournée vers l'exportation.

63. Ces dernières années, l'**ACDI** a recentré ses activités sur les besoins humains fondamentaux et la réduction de la pauvreté, et elle s'est donc presque totalement désengagée des activités de développement

13. Actuellement, le CRDI ne fournit au CREA qu'un soutien minime (aux alentours de 5 pour cent au travers du projet Commerce emploi et compétitivité).

14. "Les produits destinés à l'exportation doivent intégrer un contenu néerlandais d'au moins 60 percent, tant au niveau de leur production que de leurs composants, et respecter les normes d'environnement des Pays-Bas."

des échanges et du secteur privé, sauf pour ce qui est du soutien au projet de recherche Impacts micros des politiques macroéconomiques et d'ajustement et du renforcement des compétences organisationnelles, administratives et financières du Service régional aux entreprises en matière de technologie appropriée au Ghana (*Ghana Regional Appropriate Technology Service* ou GRATIS) et de l'Unité de formation aux technologies intermédiaires (*Intermediate Technology Training Unit*). Les responsables ont fait remarquer que la plus large participation de l'ACDI au projet de stratégie commerciale du Sénégal tient à des circonstances exceptionnelles liées à son expérience dans ce pays particulier.¹⁵

64. Le JICA n'est engagé dans aucune activité spécifiquement liée aux échanges au Ghana. Au cours de l'année dernière, deux experts ont été dépêchés du Japon pour une mission de conseil de courte durée concernant la promotion des investissements ainsi que la maîtrise de la qualité et le contrôle des stocks dans l'industrie agroalimentaire, et un fonctionnaire du ministère des Finances a participé à un programme de formation sur l'investissement d'une durée de un mois organisé par le JICA au Japon. Le Japon fournit également une aide non remboursable aux infrastructures portuaires.

Évaluation des performances des donneurs

65. L'image générale qu'offre le Ghana du point de vue du développement des capacités dans le domaine des échanges est donc celle d'un pays qui dispose d'un potentiel commercial non négligeable et compte bien l'exploiter. Pourtant les politiques commerciales n'ont jusqu'à présent donné que des résultats modestes, en partie du fait que les principales priorités du gouvernement paraissent se trouver ailleurs. En outre, bien que prêts à apporter leur aide, les donneurs ne font pas grand chose dans la pratique.

Lacunes en matière d'aide au développement des capacités dans le domaine des échanges

66. Le point le plus marquant en matière de développement des capacités dans le domaine des échanges au Ghana est sans doute que très peu de donneurs s'engagent de fait dans ce type d'activités. Plusieurs projets lancés par les donneurs contribuent au renforcement d'institutions qui jouent indirectement un rôle important dans la mise en œuvre des politiques commerciales du Ghana (soutien au projet Gateway, par exemple), aident à accroître la compétitivité des exportateurs (infrastructures portuaires et aéroportuaires, ou développement du secteur privé, par exemple), ou soutiennent les politiques macroéconomiques liées à la politique commerciale du Ghana (ajustement structurel, par exemple). Il n'en demeure pas moins frappant qu'au Ghana, pays doté d'un fort potentiel d'exportation et ayant clairement adopté une stratégie extravertie, un seul projet (JITAP) soit entièrement et spécifiquement consacré à aider le pays à faire face aux risques et aux perspectives qu'offre l'intégration à l'économie mondiale. Il en résulte une double lacune:

67. Le JITAP s'attaque en partie aux problèmes de capacités dont souffrent les ministères et les organismes publics. Le JITAP et les activités antérieures du CCI dans ce domaine ont été très bien accueillies par tous leurs bénéficiaires, dont beaucoup les considéraient comme les projets d'aide les "plus utiles" auxquels ils aient participé. Mais le JITAP ne couvre pas tout l'éventail des forums de négociation au sein desquels le Ghana devra définir précisément des positions fortes et cohérentes, car il est axé sur les questions multilatérales.

15. Les initiatives en faveur du secteur privé bénéficiant d'une aide canadienne comprennent également le projet CESO d'assistance aux entreprises (soutien au secteur privé par l'apport de cadres canadiens volontaires et en établissant des relations entre les jeunes des deux pays) et le Service d'appui à l'entreprise en Afrique (ESSA), qui vise à renforcer les capacités des entreprises de conseil aux gestionnaires locaux.

- En outre, aucune activité en cours ne vise directement à aider le secteur privé ghanéen à s'impliquer davantage dans le processus d'élaboration de la politique commerciale. Par exemple, compte tenu des récentes initiatives de l'UE (principal débouché agricole du Ghana) visant à durcir les normes applicables aux produits agricoles, les observations formulées par le secteur privé au sujet des normes et des réglementations techniques pourraient utilement contribuer à la définition des positions de négociation du Ghana.¹⁶ De même, aucune association de consommateurs ni aucun autre organisme de la société civile ne participe aux discussions sur la politique commerciale.

Assistance technique ou renforcement des capacités?

68. Au niveau des projets de développement du secteur privé, les problèmes classiques que soulève l'aide liée se posent dans le cadre des initiatives qui encouragent les partenariats commerciaux "Nord-Sud" lorsque celles-ci imposent de se procurer un certain pourcentage de matériel auprès de fournisseurs établis dans le pays donneur ou que le programme d'aide comprend parmi ses composantes une importante quantité d'assistance technique "offerte" par le pays donneur. Les organismes d'aide bilatéraux affectent manifestement des fonds d'APD à ce type d'activités parce qu'ils partent de l'hypothèse que les deux parties y trouvent leur compte. La part que représente l'aide liée est parfois explicitement indiquée (comme dans le programme néerlandais concernant le secteur privé), mais ce n'est pas toujours le cas. Malgré quelques réussites – reposant sur l'exploitation des ressources locales avec une participation minimale du partenaire local – les partenariats inter-entreprises ont un impact limité étant donné que, selon les propres termes d'un spécialiste des entreprises, "les partenaires ghanéens que recherchent les entreprises étrangères n'existent pas", et que les entrepreneurs préfèrent habituellement mener leurs activités en toute indépendance et ne pas se lier à un dispositif qui "ne leur apporte pas tout ce dont ils ont besoin et leur fournit des choses dont ils n'ont pas l'utilité".

69. Les activités des donateurs destinées à encourager les partenariats inter-entreprises ne sont pas les seules à poser le problème de l'aide liée. Les projets qui s'adressent aux pouvoirs publics comprennent souvent eux aussi une assistance technique non négligeable fournie par des consultants ou des représentants d'ONG originaires du pays donneur. Les bénéficiaires (fonctionnaires des ministères et des organismes de promotion des échanges) affirment que cette situation n'est pas toujours justifiée par des raisons d'efficacité ou par les besoins locaux. Les projets de ce type ne font donc pas un usage optimal des fonds disponibles, tout en ne permettant pas un renforcement des capacités et un transfert de connaissances qui soient durables. Le problème de l'aide liée doit être apprécié à la lumière du contexte politique dans lequel opère en fait chacun des organismes donateurs, et en particulier des critiques dont ils font l'objet dans leur pays du fait qu'ils "dépendent leur argent à l'étranger".

S'attaquer au délicat problème des incitations

70. Un obstacle fondamental qui s'oppose à la réussite de plusieurs projets au Ghana tient à la diversité des incitations offertes aux bénéficiaires (et notamment aux fonctionnaires): un très bas niveau de salaire fait que la participation aux activités soutenues par les donateurs est fonction des avantages annexes qu'elles offrent (formation, déplacements, etc.). Certains donateurs ont donc décidé de verser des "jetons de présence" – par exemple pour la participation aux réunions de coordination. À l'inverse, les difficultés de l'USAID à asseoir les principaux acteurs autour d'une table ont été aggravées par son refus de verser de tels "jetons de présence".

16. Le JITAP prévoit d'organiser un séminaire régional sur les mesures commerciales correctrices et les mesures anti-dumping, principalement à l'intention des responsables des échanges.

71. De toute évidence, la solution au coup par coup du problème de l'amélioration des incitations risquerait de pousser les donateurs à se livrer à une "surenchère" pour attirer les participants et d'aboutir à une situation où les bénéficiaires choisiraient de participer ou non à une activité en fonction des avantages personnels immédiats qu'ils escomptent en tirer et non de son intérêt intrinsèque. À long terme, l'amélioration des salaires constitue la seule solution. À court terme, une concertation explicite entre les donateurs, dans le cadre d'un dialogue franc et ouvert avec le gouvernement, pourrait aider à cerner le problème et à harmoniser les pratiques. En outre, une certaine amélioration immédiate des conditions de travail (une petite enveloppe budgétaire pour les communications, par exemple, ou un peu d'équipement informatique), comme cela est proposé dans le projet de DFID, pourrait accroître la crédibilité des projets. Certains fonctionnaires ont également suggéré que des affectations temporaires à des postes mieux rémunérés (par exemple une année sur un projet, ou dans un organisme parapublic bénéficiant du soutien des donateurs) pourrait accroître les incitations à participer aux activités.

Coordination des donateurs

72. En raison du chevauchement des objectifs de développement et des intérêts commerciaux, il a été fait valoir que la coordination des donateurs pourrait être encore plus difficile en matière de développement des capacités concernant les échanges que dans tout autre domaine. Les faits observés au Ghana donnent à penser que la réalité est d'une grande complexité:

- La coordination est très limitée en ce qui concerne les projets spécifiquement axés sur les échanges, principalement parce que rares sont les donateurs engagés dans ce type d'activités et qu'il n'existe aucun groupe consultatif en la matière. Les projets de partenariat Nord-Sud, situés à la limite entre la promotion des échanges et l'aide, sont par définition totalement indépendants les uns des autres.
- Un dialogue a néanmoins lieu entre les donateurs dans le cadre de divers groupes consultatifs. Les représentants des divers États membres de l'UE et de la CE, en particulier, insistent sur le fait qu'ils souhaitent que leurs activités soient complémentaires, ou du moins ne fassent pas double-emploi.
- Il existe encore un manque général de transparence en ce qui concerne les flux d'aide. Plusieurs organismes et organisations bénéficiaires ne révèlent pas leurs sources de financement. Aucun annuaire n'indique "qui fait quoi".
- Des problèmes se posent également au sein des organismes donateurs eux-mêmes, où le partage d'informations n'est pas toujours de rigueur entre les capitales et les administrateurs des services extérieurs (CE, USAID, par exemple).

73. Les responsables du GEPC ont fait part de leur crainte que les donateurs contribuent dans une certaine mesure à la fragmentation du programme de développement des échanges du Ghana en mettant en place des projets parallèles à ceux mis en œuvre par le gouvernement au lieu de soutenir les initiatives existantes.

IV. Enseignements et recommandations

74. Comme précédemment indiqué, l'aspect le plus notable du développement des capacités dans le domaine des échanges au Ghana est que peu d'efforts lui sont consacrés. Il importe donc que le gouvernement de ce pays signifie plus nettement sa volonté d'utiliser le soutien des donateurs à cette fin, et que l'on s'attaque aux obstacles qui se dressent au niveau des donateurs eux-mêmes.

Préciser les objectifs du Ghana dans le domaine des échanges

75. Les résultats commerciaux du Ghana sont sans doute satisfaisants par rapport à ceux des autres pays de la région (voir le cas du Sénégal), mais ils demeurent plus faibles que ceux de bon nombre d'autres pays en développement (voir les études sur El Salvador et le Vietnam). En particulier, alors que l'objectif consistant à diversifier les exportations occupe un rang élevé parmi les priorités du Ghana depuis plusieurs décennies, il ressort nettement de la figure 1 qu'il n'y a eu guère de progrès dans ce sens. Parmi les multiples facteurs susceptibles d'expliquer cette situation, on ne peut pas ne pas relever le manque de cohérence des politiques menées par le Ghana. La contradiction existant entre la politique monétaire et l'objectif de promotion des exportations a été soulignée plus haut. Par conséquent, avant d'entreprendre d'autres activités en vue du renforcement des capacités dans le domaine des échanges, il serait sans doute utile que le Ghana et les donateurs fassent le point sur les objectifs commerciaux de ce pays et les analysent plus finement à la lumière du programme Vision 2020. Les étapes suivantes pourraient alors consister à examiner le processus d'élaboration de la politique commerciale, plutôt qu'à évaluer des besoins qui n'évoluent guère, ainsi qu'à déterminer les lacunes existantes de façon plus précise que cela n'a été fait dans le présent rapport.

Comblent les lacunes que présentent les efforts de renforcement des capacités dans le domaine des échanges: nécessité pour les donateurs de tenir des consultations

76. Il y a apparemment convergence entre les objectifs expressément assignés par les donateurs à leurs activités dans le domaine commercial, l'accent étant mis de façon marquée sur l'amélioration de la compétitivité (USAID, CE, Banque mondiale, par exemple). Toutefois, s'agissant du renforcement du processus d'élaboration de la politique commerciale, bien des lacunes subsistent. Cet effort constitue l'aspect fondamental du programme relatif à la politique commerciale que le DFID prévoit de mettre en œuvre. Il semble cependant peu probable que ce dispositif puisse à *lui seul* apporter à tous les acteurs le soutien nécessaire à leur engagement réel dans ce processus tout en leur assurant une information et une assistance technique suffisantes. Il s'agit à l'évidence d'un objectif à long terme, à la réalisation duquel plusieurs autres projets mis en place au niveau national ou régional contribuent déjà. La consultation peut donc aider les donateurs davantage qu'un lourd mécanisme de coordination à ajuster plus finement leurs interventions.

S'attaquer aux obstacles internes au niveau des donateurs

Relier commerce et développement: un objectif dont le bien-fondé reste à démontrer

77. Le renforcement des capacités dans le domaine des échanges soulève des questions fondamentales. Les pays d'Afrique peuvent-ils s'industrialiser, et de quelle façon? La croissance de l'industrie peut-elle stimuler le développement et faire reculer la pauvreté, et de quelle façon? Ces questions font toujours l'objet d'un large débat, même au sein des organismes donateurs présents au Ghana. Pour assurer la prise en compte systématique de la nécessité d'encourager les échanges, il faut que les raisons qui justifient l'établissement d'un lien entre commerce, développement et lutte contre la pauvreté soient plus nettement mises en relief au sein de la communauté des donateurs. À cette fin, les milieux de la recherche devront entreprendre d'autres travaux. Pour que le bien-fondé de ce lien soit démontré de manière convaincante, il importe que les acteurs du développement prennent conscience de la complexité qui le caractérise.

S'attaquer au problème des capacités des donneurs

78. Bon nombre d'organismes donneurs – surtout les organismes d'aide bilatérale, et en particulier leurs services extérieurs – ne sont pas en mesure de définir et d'entreprendre des projets visant au renforcement des capacités dans le domaine des échanges, car les facteurs d'incitation et les moyens mobilisés sont insuffisants. Les compétences nécessaires en matière commerciale n'existent pas toujours au niveau des pouvoirs publics dans les capitales, et presque jamais au niveau de la mise en œuvre. Le personnel employé par les organismes d'aide bilatéral au Ghana ne comprend aucun spécialiste du commerce. Le fait que beaucoup de donneurs privilégient les besoins essentiels a accentué cette tendance à laisser de côté le problème des échanges. Quelques donneurs sont aujourd'hui en train d'élaborer de nouveaux mécanismes internes qui, espèrent-ils, les aideront à déterminer les moyens d'améliorer cette situation. Par exemple:

- Le service chargé de la politique économique internationale au sein du DFID (*International Economic Policy Department*), qui est établi à Londres, assure un soutien technique et financier aux responsables de l'aide du DFID pour la conception de projets visant au renforcement des capacités dans le domaine des échanges (tels que le *Ghana Trade Policy Project*), ainsi que pour le suivi de ces initiatives après qu'elles ont été lancées.
- Dans le cadre de la Convention de Lomé et du dispositif qui va bientôt lui succéder, la CE a mis en place un éventail de nouveaux instruments destinés à promouvoir le développement du secteur privé et des échanges dans les pays ACP. L'un d'entre eux, DIAGNOS, qui intervient en amont et fonctionne à partir de Bruxelles, est entièrement consacré à l'élaboration, pour certains pays ou régions, de projets qui tiennent compte des conditions macroéconomiques, de la façon dont le secteur privé est organisé et de la situation des entreprises (c'est-à-dire des niveaux macroéconomique, mésoéconomique et microéconomique). Reposant sur une structure peu dense, DIAGNOS possède un personnel permanent très restreint et confie la réalisation de ses études à un organisme extérieur.

Concevoir le renforcement des capacités comme un processus

79. Il paraît souhaitable d'envisager le renforcement des capacités dans le domaine des échanges comme un exercice qui va plus loin que le transfert de capacités: son but n'est pas seulement d'accroître les moyens dont chacun des acteurs dispose, mais aussi de définir des mécanismes souples et viables qui permettent à ces acteurs de déterminer ensemble les intérêts et les leurs, et à les défendre dans diverses enceintes.

Aborder la participation du secteur privé à l'élaboration de la politique commerciale selon une approche axée sur le processus

80. Accroître l'aptitude des organisations professionnelles à prendre part à un dialogue sur le commerce, et soutenir les mécanismes institutionnels nécessaires à ce dialogue (comités, réunions, etc.), ne peuvent constituer que l'une des facettes de l'effort général des donneurs pour encourager le partenariat entre secteur public et secteur privé au niveau national sur les questions touchant à la politique de développement. En principe, les donneurs devraient accorder leur soutien aux instances représentatives que les parties prenantes ont elles-mêmes créées et dont la légitimité est reconnue. Sans quoi on risque de voir apparaître un "marché" des organisations et associations en quête de crédits d'APD susceptibles de faire office de rente. Le Ghana offre à cet égard plusieurs exemples encourageants, dont celui de la Fondation pour l'entreprise privée (*Private Enterprise Foundation* ou PEF) qui a manifestement assez bien réussi à faire parler le secteur privé d'une seule voix, notamment au sein de l'IMCC. Il y a toutefois lieu de

souligner que la PEF est toujours tributaire du soutien des donateurs (USAID) et n'est pas encore en mesure de s'autofinancer par l'intermédiaire de ses membres.

81. Le renforcement des institutions du secteur privé et du partenariat entre secteur public et secteur privé est un processus de longue haleine qui ne se limite pas à l'effort de développement des capacités dans le domaine des échanges proprement dit. Il conviendrait de veiller à ce que les questions commerciales soient intégrées dans le programme d'activité défini par les donateurs pour soutenir l'instauration d'un partenariat entre les pouvoirs publics et le secteur privé ou les organismes de la société civile. Pour que les donateurs puissent mener à bien leur action dans ces domaines, il est notamment indispensable que le gouvernement soit disposé, comme c'est le cas au Ghana, à engager un véritable dialogue avec les parties prenantes sur les questions de fond – y compris les sujets sensibles comme la corruption – dans un cadre démocratique.

82. Enfin, il convient de souligner que les donateurs désireux de d'encourager la participation de tous les acteurs au processus d'élaboration de la politique commerciale constateront sans doute que, pour ce faire, ils doivent aider les représentants du secteur privé à s'organiser en associations, puis à recenser leurs sujets de préoccupation et leurs priorités et à les formuler clairement. En d'autres termes, pour faire en sorte que la stratégie de développement des échanges soit "déterminée par la demande", objectif commun à la plupart des donateurs, ces derniers devront peut-être tout d'abord aider le secteur privé à cerner précisément ses besoins. Il s'agit pour les donateurs d'un exercice fort délicat dont la réussite dépendra de multiples facteurs qu'ils ne maîtrisent pas, dont surtout la réaction des représentants du secteur privé.

Assurer le suivi des efforts de renforcement des capacités dans le domaine des échanges

83. Les analyses précédemment réalisées par le CAD ont mis l'accent sur le fait que l'aide en faveur du développement des capacités dans le domaine des échanges est de nature à donner des résultats moins tangibles que l'aide à des secteurs "dépendants" comme celui de la santé ou de l'éducation.¹⁷ Les effets des projets visant au renforcement de ces capacités peuvent même être particulièrement difficiles à évaluer s'agissant des activités axées sur le processus (et non sur le produit). Cette situation peut être source de problèmes pour les organismes donateurs, qui sont souvent fortement pressés de dépenser sans tarder les fonds allouer, et ce pour obtenir des résultats visibles.

84. *Produit.* Les effets exercés par les efforts de renforcement des capacités dans le domaine des échanges sur l'aptitude du pays bénéficiaire à définir et mettre en oeuvre une politique commerciale cohérente ou à négocier dans les enceintes internationales peuvent être évalués à l'aide d'indicateurs tels que le respect des obligations de notification à l'OMC, l'élaboration de rapports de base en vue des négociations internationales, le recours aux mesures commerciales correctrices ou aux mesures antidumping, la préparation par le gouvernement d'une série d'objectifs dans la perspective des négociations internationales et leur réalisation lors de ces négociations, etc. Le programme que le DFID prévoit de mettre en oeuvre en l'an 2000 fait appel à certains de ces indicateurs.

85. *Processus.* L'investissement dans les capacités institutionnelles destinées à permettre aux acteurs publics et privés de prendre part à un dialogue constructif sur les questions concernant les échanges ne peut produire immédiatement des effets visibles, et encore moins chiffrables. Le fait que des réunions aient lieu peut être considéré comme un résultat positif, mais il ne signifie pas que l'objectif consistant à tenir de véritables consultations sur la politique commerciale est atteint, et même si de telles consultations devaient effectivement être organisées, il serait là encore difficile d'en évaluer l'impact.

17. Whalley, J., 1998, Partnership Approaches For Building Poor Countries' Trade Capacity, rapport destiné aux Universités de Warwick et Western Ontario et au NBER.

Références

Akoto Osei, A., 1998, *How to Promote and Maintain Excellence in Institutional-Based Policy Oriented Research: a viewpoint from CEPA, Ghana*, CEPA Discussion paper No.33, Accra:CEPA.

Baah-Nuakoh, A., C.D. Jebuni, A.D. Oduro and Y. Asante, 1996, *Exporting Manufactures from Ghana: Is Adjustment Enough?*, ODI Research Study (In collaboration with the Department of Economics, University of Ghana), Londres:ODI.

CERDI, 1998, *Étude de l'impact économique de l'introduction de la réciprocité dans les relations commerciales entre l'Union européenne et les pays de l'Union économique et monétaire ouest africaine et le Ghana*, Rapport effectué à la demande de la Commission européenne - DG Développement, polycopié.

Gyasi, E.M., G. K. Tsikata, Y. Asante, à paraître en février 2000, *Determinants of Foreign Direct Investment in Ghana*, ODI Research Study, Londres:ODI.

Jebuni, C.D., 1997, *The Role of ECOWAS in Trade Liberalization*, CEPA Research Working Paper No.13, Accra: CEPA.

Ministère de l'Alimentation et de l'Agriculture, 1997, *Accelerated Agricultural Growth and Development Strategy in Support of Ghana Vision 2020*, Accra.

Ministère du Commerce et de l'Industrie, 1994, *Main Policy Guidelines of the Ministry*, polycopié.

Ministère du Commerce et de l'Industrie, *sans date*, *Brief On The Functions And Objectives Of The Ministry*, polycopié.

Sigma One Corp., 1997, *Ghana - Reaching the Next Level Through Global competitiveness: A Public/Private Partnership*, Summary of Conference Proceedings (June 1-6, Chapel Hill, North Carolina), Accra:USAID.

Stevens, C., M. McQueen et J. Kennan, 1998, *After Lomé IV: A Strategy for ACP-EU Relations in the 21st Century*, Commonwealth Secretariat - IDS, Londres.

Équipe-pays des Nations Unies, 1998, *United nations Development Assistance Framework (UNDAF) - Ghana UN System Framework for Cooperation and Coordination*, Accra:UNS.

OMC/CNUCED/CCI, 1998, *Ghana – Project Document for the Follow-Up and Implementation of the WTO Agreements*.

Annexe 1 - Ghana: profil statistique

	Ghana	Afrique sub-saharienne	Année
Données sociales et sur la pauvreté			
• Population (en millions)	18.4	-	1998
• Espérance de vie (en années)	59	51	1998
• Illettrisme des adultes (en %)	36	42	1998
• Valeur de l'IDH	0.544	0.463	1997
• % de la population en dessous du seuil de pauvreté national	31	-	1998
Principales statistiques économiques			
• PIB (en milliards de \$US)	7.2	-	1998
• Croissance du PIB réel	4.6	3.4*	1998
• Croissance moyenne du PIB (en %)	4.3	-	1988-1998
• PIB par habitant	390	480	1998
• APD en % du PIB	8.3	4.4	1997/98
• Dette publique et privée (en milliards de \$US)	6.4	-	1998
• Flux nets de capitaux privés (en millions de \$US)	203	-	1997
Statistiques du commerce extérieur			
• Exportations (en milliards de \$US)	2.03	-	1998
• Croissance des exportations (en %)	14.4	-	1998
• Croissance moyenne des exportations (en %)	9.7	-	1988-1998
• Échanges de marchandises en % du PIB (PPA)	17	17.8	1997
• Balance courante (en millions de \$US)	-324	-	1997
• Membre de l'OMC depuis 1995; membre du GATT depuis 1957			
<i>Grands marchés d'exportation (1998) en % du total</i>		<i>Principaux produits d'exportation (1997) en millions de \$US m</i>	
Royaume-Uni	11.5	Or	37.6
Togo	11.4	Fèves de cacao et dérivés	34.3
Italie	11	Bois et produits dérivés	9.5
Pays-Bas	7.5		
États-Unis	7		
Allemagne	6		

Source : Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde, 1999; Banque mondiale, Profil de la pauvreté ; FMI, Perspectives de l'économie mondiale, 1999; FMI, Direction of Trade Statistics, publication trimestrielle, septembre 1999. Les dossiers du CAD Coopération pour le développement Rapport 1999; PNUD, Rapport mondial sur le développement humain, 1999; Economist Intelligence Unit 4th Quarter Country Report, 1999.

**Annexe 2 – L'accord commercial ACP-UE qui succèdera à la Convention de Lomé
(signature prévue à Fidji en juin 2000)**

Accord

Un accord-cadre entrera en vigueur au plus tôt en 2002 et ouvrira une période de négociations officielles d'une durée de 6 ans.

Les deux parties s'engagent à "supprimer progressivement les entraves aux échanges" entre elles.

Après la période préparatoire, des "accords de partenariat économique" prenant appui sur les "initiatives d'intégration régionale des pays ACP" seront conclus avec les "pays ou groupes de pays ACP qui le désirent."

D'autres types d'accord seront "examinés" pour les pays qui jugeront qu'ils "ne sont pas en mesure" de négocier des accords de partenariat économique. (Une évaluation conjointe de la situation particulière des non-PMA sera effectuée par l'UE et les pays ACP en 2004). Ces accords devront être compatibles avec les règles de l'OMC et offrir un accès aux marchés équivalent à celui assuré par les préférences actuelles.

Les 39 pays moins avancés (PMA) du groupe ACP – qui représentent plus de la moitié du groupe ACP et plus des deux-tiers des pays ACP d'Afrique sub-saharienne (voir Tableau 1) – se voient garantir l'accès en franchise au marché de l'UE pour "l'essentiel" de leurs produits d'ici à 2005 au plus tard. En d'autres termes, ils bénéficieront du "maintien de Lomé," peut-être même dans une version légèrement améliorée, sans avoir à accorder la réciprocité en ouvrant leurs propres marchés aux produits de l'UE après 2008. Par contre, les non-PMA qui ne négocieraient pas d'accords de libre-échange avec l'UE à compter de 2008 pourraient être intégrés au système généralisé de préférences (SGP) de l'UE, accord non réciproque moins généreux que la Convention de Lomé.

Commentaires

Les préférences existantes seront reconduites pour une période préparatoire de 8 ans (au lieu des 5 ans prévus dans le mandat de la CE), soit jusqu'en janvier 2008. Compte tenu que sa mise en place nécessitera 10 à 12 ans, le nouveau régime commercial n'entrera pas en vigueur avant 2018 ou 2020.

Après avoir réclamé le maintien de préférences non réciproques, les pays ACP se sont finalement expressément engagés à adopter un régime commercial réciproque et à ouvrir leurs marchés aux produits européens – du moins pour ce qui est des non-PMA (voir ci-dessous).

Officiellement, le régime commercial ne revêt pas obligatoirement la forme d'un "APER" – l'acronyme ne figure pas en fait dans le texte et le terme "régional" a été supprimé. Cependant, ce subtil changement de formulation ne modifie guère l'esprit de l'accord: sous réserve qu'il soit réciproque et compatible avec les règles de l'OMC, tout autre type d'accord entre l'UE et les pays ACP présenterait la plupart des caractéristiques d'un APER.

Un point délicat du mandat de la CE se trouve réaffirmé ici. Pour l'instant, un régime commercial compatible avec les règles de l'OMC offrant aux non-PMA qui ne désireraient pas négocier un accord de libre-échange avec l'UE un accès aux marchés équivalent à celui que leur assurent les préférences actuelles serait techniquement impossible à moins que l'UE ne ramène son tarif pour la NPF (c'est-à-dire le tarif minimum applicable à ses partenaires de l'OMC tels que les États-Unis) ou son SGP au même niveau que les tarifs préférentiels en vigueur dans le cadre de la Convention de Lomé. Les deux parties savent que cela est impossible, et c'est la raison pour laquelle certains États membres critiquent cette disposition. Mais elle incitera sans doute les pays ACP à engager des négociations dès 2002.

Annexe 3 - Liste des personnes contactées

Organisation	Personne	Met
CEPA Centre d'analyse des politiques (CREA) No. 30A Josif Broz Tito Ave., Switchback Road P.O. Box 19010 ACCRA-NORTH, Ghana Tél.: (233)-21.77.93.64 / 77 93 65 Fax: (233)-21.77 36 70 Http://www.ghana.com.gh/cepa/	Joseph Abbey, Directeur exécutif	X
	Dr. Charles D. Jebuni, Chargé de recherche Tél.: 78 80 35 Adresse électronique: charles@cepa.org.gh	X
	Tony Osei, Chargé de recherches	
Université du Ghana Département d'économie P.O. Box 57, LEGON, ACCRA, Ghana Tel.: (233-24) 363 962	Mme Abena Oduro, Maître assistant Adresse électronique: oduro@libr.ug.edu.gh	
Banque mondiale Bureau au Ghana P.O. Box M. 27 Accra, Ghana Tél.: 233-21-229-681 / 221-724 Tél.: 233-21-232-070 / 220-837 Fax: 233-21 227-887	Peter C. Harrold (Secrétaire: Paula) Pharrold@worldbank.org	
	Kofi Agyen Boateng – Agent du service des opérations / financement du secteur privé Kagyen@worldbank.org Secrétaire: Lydia	X
PNUD Standard – Tel 77 38 90 Représentant résident 77 78 31 Représentant résident adjoint 77 52 07 Responsable des opérations 77 55 39	M. Franklin	
	Assistante programme – Mme Charlotte Bernklau Charlotte.bernklau@undp.org Secrétaire: Sheila	
FAO 183/6 North Labone PO box 1628 Tél. 76 04 82, 66 96 42, 23 40 03 Tél. 66 68 51-4		
Haut Commissariat du Canada, 42, Independence Ave P.O. Box 1639 Accra, Ghana Tél. 22 85 55, 22 85 66, 77 37 91 Fax 77 37 92 Firstname_lastname@acdi-cida.gc.ca	Rhonda Gossen, Responsable de l'aide rhonda_gossen@dfait-maeci.gc.ca	X
	Baljit Nagpal, Fonctionnaire 011-233-21- 77-60-55	
	Mark Mostovak, Fonctionnaire 011-233- 21-77-52	

Danemark Ambassade royale du Danemark, Dr. Isert Road 67, North Ridge P.O Box CT 596, Accra, Ghana Tél.: (21) 22 69 72 / 22 98 30 / 30 18 61 / 22 13 85 Fax: (21) 228061 Adresse électronique: danemb@ighmail.com	Ambassadeur Ole Blicher-Olsen	
	Jorgen Carlsen – Coordonnateur du programme Programme de développement du secteur privé du Danida	X
Délégation de la CE The Round House, 65 Cantonments Road Accra, Ghana Tél: (233-21) 77 42 01, 77 42 02, 77 42 36, 77 40 72 Fax: (233-21) 77 41 54 Adresse postale: PO Box 9505, Kotoka Int. Airport Accra, Ghana	Quame Adjei Kokroh – Administrateur du programme Programme de développement du secteur privé du Danida	X
	M. Charles Brook, Chef de la Délégation	
USAID Tél. 22 84 40, 23 19 42, 22 84 67, 23 19 39, 22 50 87 E 45/3 Independence Av. P.O.Box 1630 Accra, Ghana Fax 773 465 / 669 598	M. Alessandro Mariani, Conseiller économique Alessandro.Mariani@delcomgh.org	X
	Dr. Fenton Sands – Directeur Commerce, Agriculture et Secteur privé Tél. 233 21 77 02 85 Fstands@usaid.gov	X
Sigma One P.O. Box Box CT4713 – Cantonments Accra, Ghana Adresse électronique: Sigma1GH@Ghana.com Tél. 222 274 Fax 221 094 Sigma1gh@ghana.com	Dr. Joe Goodwin, Chef de mission Tél. 028 21 65 34	X
	Dr. Jay Salkin	
	M. Amissa-Arthur Mme Beatrice Dovlo	
Ambassade de Suisse 9 Water Road, North Ridge Tél. 228185, 228125		
GTZ P.O. Box 9698, K.I.A. 8, Senchi Street / Airport residential area Accra, Ghana Tél. 233-21 760 448 / 777 375 / 773 108 / 760 448 Fax 233-21 773 106	Dr. Brigitte Heuel-Rolf Portable: 024 32 37 55 Adresse électronique: heuel-rolf.gtz-ghana@gh.gtz.de	X
Ambassade d'Allemagne 6 Ridge Street, North Ridge Tél. 22 13 11, 22 13 26		
Ambassade du Japon 8 Josif Broz Tito Av, off Jawaharlal Nehru av. 775615, Tél. 775616, 775879, 777519		

JICA, Bureau au Ghana Valco Trust House, Castle Road, Ridge P.O.Box 6402 Accra, Ghana Tél.: (233-21) 23 84 19/20-2, Fax: (233-21) 23 84 18 Jicagh@jica.org.gh	Shunichiro Honda – Conseiller pour la formulation des projets	X
	Matthew Dally – Administrateur du programme	X
Ambassade de France 12 Liberation avenue, Tél. 22 85 71 Section commerciale, Opeibea House, Airport residential Area, Tél. 772938, 776421	Mme Zwangraillet – Coopération et action culturelle Tél. 77 44 69	Téléphone
	Noël Bonnefoi – Conseiller commercial Tél. 77 29 38	
AFD 8th Rangoon Close, Ring Road Central P.O. box 9592 Airport – Accra Tél (233 21) 77 87 55/6- 77 38 40 Fax (233 21) 77 87 57 Adresse électronique: afd@ncs.com.gh	Laurent Duriez – Directeur résident	X
	Responsable au siège: Patrick CHOUTEAU 01 53 44 38 09 EMAIL: chouteaup@afd.fr Secretariat 01 53 44 3172 / 01 53 44 3083	
Haut Commissariat britannique Osu Link (off Gamel Abdul Nasser Avenue) P.O.Box 296 Accra, Ghana Tél. 22 16 65	Ian Stuart, 1 ^{er} Secrétaire (Développement)	X
	Desmond Woode, 2 nd Secrétaire (Développement)	
	Owusu-Mensah Abunyewa, Administrateur des projets	
DFID (Londres)	Tom Pengelly – IEPD	X
	Mark George – Consultant / Ghana Trade Policy Project	X
Ambassade des Pays-Bas 89 Liberation Road, Thomas Sankara Circle P.O. Box 3248 Accra, Ghana Tél. 23 19 91, 23 19 92, 77 36 44 Fax 77 36 55 Adresse électronique: acc@acc.minbuza.nl nlgov@ncs.com.gh Org. Devpt des Pays-Bas (SNV): 775240	Jaap van der Zeeuw – Conseiller Jam.vander.zeeuw@acc.minbuza.nl	X
Ministère du Commerce et de l'Industrie, PO Box M.47 Accra, Ghana Standard 66 54 21 Moti@ighmai.com	M. Charles Amenyo FOLIKUMAH, Haut-fonctionnaire chargé des échanges/Directeur régional, Divisions interne/externe	
Ministère du Commerce et de l'Industrie	Kofi Larbi, Directeur adjoint, Coordinateur pour le JITAP Tél. 66 55 86	
Ministère du Commerce et de l'Industrie	Hon. Dan Abodapki, MP Tél. 66 33 27 Fax 66 41 15	

Ministère du Commerce et de l'Industrie	JS Dalrymple-Hayfron, Directeur général Tél. 66 56 63	
Ministère du Commerce et de l'Industrie	M. Jeb Haizel – Directeur Politiques (Secr: Felicia) Tél.: 664 776	
Ministère du Commerce et de l'Industrie	JE Richter, Directeur Gestion des échanges extérieurs et intérieurs	
Ministère du Commerce et de l'Industrie	Brahms Achiayo, Fonctionnaire principal chargé des échanges	X
Ministère du Commerce et de l'Industrie	Clement Nyabba, Fonctionnaire principal chargé des échanges (ACP – CEDEAO)	X
Ministère du Commerce et de l'Industrie	Appiah Donyina, Haut-fonctionnaire chargé des échanges (ACP- CEDEAO)	
Ministère du Commerce et de l'Industrie	Ben Peasah, Fonctionnaire principal chargé des échanges (questions relatives à l'OMC)	X
Ministère du Commerce et de l'Industrie	Patrick Poku, Haut-fonctionnaire chargé des échanges (collecte des données)	
Ministère des Finances et de la Planification économique Standard 66 54 21 Bureau Banque mondiale 66 93 51 Division analyse des politiques 66 35 30, 66 74 64, 66 80 17	Irene Maamah, Chef de l'Unité chargée de la CEDEAO	
	Dr William Adote – Directeur de la Division des relations économiques internationales Tél. 66 62 05	
	Mme Agnes Batsa – Chef Relations bilatérales Responsable de la planification économique / Relations bilatérales Tél. 66 56 08	
	Dr Bekoe – Chef relations multilatérales Responsable de la planification économique / Relations multilatérales Tél. 66 31 02	
	Dr Anyemedu –Bureau chargé du secteur privé Tél. 66 80 15	
Ministère des Affaires étrangères P.O.Box M53, Accra, Ghana 664951-3, 662177 Ligne directe 667368 / portable 592859 Fax 666536	Samuel Forson – Directeur par intérim, Bureau des échanges économiques et de l'investissement	X

Customs, Excise & Preventive Services (CEPS) 28 February Rd, PO Box 68 Accra, Ghana Tél. 66 68 41-3	Evans Klutse – Receveur principal (Zone franche) Poste 4060	X
	Samuel B. Quarshie – Receveur principal (Traitement des données, y compris Asycuda) Poste 1100	X
	Veronica Sadah, Percepteur adjoint	
Ministère de l'Agriculture Tél. 66 54 21	P.A. Bruce, Directeur de la Division des politiques	
Ghana Standards Board (GSB) Okponglo, Legon Road PO Box M.245, Accra Tél. 50 00 65-6	Kwasi Nkense, Chef Tél. 50 02 31	
	Anthony Owusu, Directeur Finances & Admin	
	J.M.Odonkor, Responsable scientifique en chef	
	Edmond Otoo, Responsable du bureau d'information sur les OTC	
Banque du Ghana	H.A. Kofi Wampah, Chef du service de recherche	
	M Quartey, Service de recherche	
Ghana Export Promotion council (GEPC) Republic house, Tudu Road, P.O. Box M 146 Accra, Ghana Tél.: 22 88 13 / 22 88 30 fax: 66 82 63 Telex: 22 89 EXPORT GH	M. Tawia Akyea, Secrétaire exécutif Portable: 027 55 65 21	X
	Emmanuel Addison, Directeur Recherche	X
	Kwaku Yeboah-Barimah, Fonctionnaire principal chargé du développement des exportations	
	M. Dzawa Tél.: 22 88 19 / 86 20 / 88 30	
Pioneer Food Cannery Limited (Heinz) Tél. 205051-2	M. Osei Boeh-Ocansey – Président-Directeur général Tél. 20 34 57 Portable 028 213057	
Ghana Investment Promotion Centre	Kwesi Ahwoi Tél. 66 51 25-7	
Ghana Free Zones Board (GFZB) P.O. Box M626 Ministries Accra, Ghana Tél.: 67 05 32-7, 78 07 35 Fax 78 05 36 Adresse électronique: gfzb@africaonline.com www.africaonline.com.gfzb	M. Aboagye – Secrétaire exécutif Mobilr: 024-310927	X
	Daniel Hagan, Secrétaire exécutif adjoint	
	Benjamin Amoah, Conseiller technique	
Chambre du commerce nationale du Ghana Tél. 66 24 27	Saldoe Ameganvie, Directeur exécutif	
Association des banquiers Tél. 66 71 38	M. Monsa	

Private Enterprise Foundation 20 Mankralo street East Cantonments – Accra Tél. 771504-6 PEF@ighmail.com	Harry Owusu – Directeur exécutif Tél. 76 77 36, 77 15 09	
	Johnson Ben Oduro – Spécialiste du marketing	X
Federation of Associations of Ghanaian Exporters (FAGE) P.O. Box M124 Accra, Ghana Tél. 223-21 232 554 Fax 223-21 223 215 / 232 726 Fage@ighmail.com http://www.ghana-exporter.org	Augustin Adongo – Directeur exécutif	X
Association of Ghana Industries Pavilion V – Trade Fair Centre La-Accra P.O.Box AN 8624 Accra-North Tél. 233-21 76 33 83 / 77 97 93 Fax 233-21 773143 / 76 08 90 agi@ghana.com	Cletus Kosiba – Directeur, Politiques et Communications agibgc1@ncs.com.gh	X
	Seth Twum-Akwaboah – Consultant d'entreprise aobeng@agi.org.gh ampadu@agi.org.gh	X
Réseau de l'entreprise en Afrique de l'Ouest SSNIT Tower Block, 5ème étage (Bureau banque de données) Private Mail Bag Ministries Post Office Accra, Ghana Tél. 233 21 66 61 65 / 66 07 28 Fax 233 21 669100 / 780521	Tina Ababio – Directeur administratif Adresse électronique: ababio@ghana.com	X
	Joyce Acheampong – Coordinateur Informations sur le commerce extérieur	X
	Mabouso Thiam – Comité exécutif Tél. 233 21 23 40 07/66-91-10 Fax 233 21 23 40 07/66 -91-00	X
Réseau de l'entreprise en Afrique de l'Ouest Bureau du Réseau au Ghana P.O. Box 1323 Accra, Ghana Tél.: 23 27 00, 23 87 47 Fax 235 334	M. Ashim Morton – Coordinateur ashim@ghanaclassifieds.com Ghanaclassifieds #8 Odoi Kwao St. P.O. Box 1323 Accra, Ghana Tél. 233-21 232700 / 238747 Fax 233-21 235 334	X
	Mme Memuna Kaleem – Secrétaire permanente au Ghana Portable 027 57 20 70 Memuna@ghanaclassifieds.com	X

Non classifié

DCD(2000)10/ANN1



Organisation de Coopération et de Développement Economiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

30-Jul-2001

Français - Or. Anglais

DIRECTION DE LA COOPERATION POUR LE DEVELOPPEMENT

DCD(2000)10/ANN1
Non classifié

**ATELIER DU CAD : VERS L'ELABORATION DE BONNES PRATIQUES A L'INTENTION DES
DONNEURS POUR LE RENFORCEMENT DES CAPACITES DANS LE DOMAINE DES ECHANGES**

ETUDE DE CAS : EL SALVADOR

Le présent document est soumis en tant que document de référence à la réunion qui se tiendra à Paris les 29 et 30 mai 2000 ; il sera examiné conjointement avec le document de référence [DCD(2000)10].

Personne à contacter : Ebba Dohlman [tél : (33) 1 45 24 98 48, télécopie : (33) 1 44 30 63 33]
Adresse électronique : ebba.dohlman@oecd.org

JT00111260

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

Français - Or. Anglais

TABLE DES MATIÈRES

I. La politique et les institutions du commerce extérieur en El Salvador	3
A. Généralités.....	3
B. Politique économique	4
Evolution et situation actuelle	4
Evaluation.....	5
C. Politique commerciale	5
Evolution et situation actuelle	5
Evaluation.....	8
D. Institutions du commerce extérieur.....	8
Evolution et situation actuelle	8
Evaluation.....	10
II. Tenue des échanges	11
A. Tendance générale.....	11
B. Tendances observées dans quelques secteurs particuliers.....	13
C. Evolution de la répartition géographique.....	15
D. Conséquences de la croissance des échanges	17
E. Evaluation de la performance des échanges et des problèmes dans ce domaine	18
III. Pertinence des activités des donneurs	18
A. Les programmes d'aide des donneurs	18
La prédominance de l'USAID, 1984-93	19
L'impact des programmes de l'USAID en faveur du développement des échanges	20
Les programmes des autres donneurs, 1993-1999	21
B. Questions relatives à l'efficacité des donneurs	24
La coordination des donneurs.....	24
L'appropriation dans le pays hôte	25
Viabilité.....	26
Consultations secteur privé/secteur public	26
IV. Conclusions et enseignements tirés	27
<i>Bibliographie</i>	29
Appendice 1 : Chronologie des principaux événements survenus en El Salvador	31
Appendice 2 : Personnes interrogées	32

ETUDE DE CAS RELATIVE A EL SALVADOR

Rapport préparé par : James W. Fox, consultant indépendant

I. La politique et les institutions du commerce extérieur en El Salvador

A. Généralités

1. Pour analyser la politique et les institutions du commerce extérieur en El Salvador, il faut remonter à 1961, date de création du marché commun centro-américain (MCCA). A cette époque, El Salvador était un pays très pauvre et essentiellement agricole. Pourtant, c'était le pays d'Amérique centrale le plus avancé sur le plan technique pour la production de café, laquelle était en grande partie contrôlée par les grands propriétaires terriens — situation héritée de la conquête espagnole. La croissance démographique en avait fait le pays le plus densément peuplé d'Amérique latine, et une grande partie de ses habitants constituaient un prolétariat agricole travaillant dans les grandes propriétés. Les programmes sociaux publics étaient très succincts et une proportion importante de la population rurale était analphabète. Le taux de mortalité infantile, environ 130 pour 1000 naissances, était l'un des plus élevés d'Amérique latine. Le café était le principal produit agricole d'exportation, représentant environ 70 % de l'ensemble des exportations de marchandises.

2. On pensait à l'époque que la création du MCCA permettrait au pays de sortir de sa dépendance historique à l'égard de l'agriculture. L'instauration d'un mur tarifaire élevé autour des cinq pays membres a en effet beaucoup stimulé les investissements dans l'industrie au cours des années 60, et El Salvador a été l'un des principaux bénéficiaires de cette évolution. Ces secteurs d'exportation se sont considérablement diversifiés et les ventes à l'étranger de biens manufacturés — presque entièrement destinés aux pays d'Amérique centrale — se sont développées.

3. Sous la direction de Raul Prebisch, la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes des Nations unies était convaincue que l'exportation de biens manufacturés pourrait succéder à une période initiale de substitution des importations mise en place grâce à des tarifs douaniers élevés. Les barrières douanières seraient graduellement abaissées pour stimuler la compétitivité du secteur manufacturier, lequel sortirait peu à peu de son état « d'industrie naissante ». Cependant, les baisses tarifaires attendues par les économistes de la région à la fin des années 60 ne se sont pas produites, et ce pour deux raisons. Premièrement, les chefs d'entreprise du secteur manufacturier, désormais influant sur le plan politique, considéraient qu'elles menaçaient la survie ou la rentabilité des industries manufacturières locales. Deuxièmement, une guerre de courte durée entre El Salvador et le Honduras en 1969 a mis effectivement fin au renforcement de l'intégration économique entre les membres du MCCA.

4. La faible croissance économique enregistrée au cours des années 70, associée au recul de la liberté d'expression politique sous les différents régimes militaires qui se sont succédés, ont entraîné une polarisation de la société. Cette situation a abouti à la guerre civile en 1979. Le coup d'état réformiste perpétré dans les derniers mois de l'année a porté aux affaires José Napoléon Duarte, l'un des premiers réformateurs du pays, tout d'abord en tant que membre de la junte au pouvoir, puis en tant qu'unique

leader et par la suite en 1984, en tant que Président élu. Duarte a lancé un programme de réforme agraire prévoyant la saisie et la redistribution des terres des plus grandes propriétés du pays, la nationalisation des banques et la création d'organismes publics chargés de contrôler les exportations de café et de coton. Il a également pris diverses mesures en vue d'élargir la participation de la population aux affaires publiques et promouvoir la démocratie. Cependant, les politiques menées par le Président Duarte n'ont pas réussi à mettre fin à la polarisation de la société, et la guerre civile s'est poursuivie après son départ.

5. Le gouvernement conservateur réformiste, conduit par Alfredo Cristiani en 1989, est rapidement revenu sur la plupart des changements économiques institués par Duarte. Le système bancaire a été privatisé, le système de taux de change multiple abandonné au profit d'un taux de change fixé par le marché, sans contrôle des mouvements de capitaux, et les institutions du commerce extérieur ont été rendues au secteur privé. Le programme de réforme agraire du Président Duarte et bon nombre de ses initiatives dans le domaine de la santé et de l'éducation ont été cependant maintenues.

6. Comme son prédécesseur, Cristiani a cherché à mettre fin à la guerre civile par la négociation. Bien que le fossé idéologique avec la gauche fût beaucoup plus profond dans son cas que dans celui de Duarte, un accord de paix définitif entre le gouvernement Cristiani et les leaders du FMLN a été signé à Mexico en janvier 1992. Les anciens guérilleros ont commencé à participer au processus politique, qui a continué d'être démocratique. Les élections présidentielles de 1994 et 1999 ont consolidé la mainmise des conservateurs sur la politique économique nationale mais, à l'issue des élections législatives de 1996, la gauche est devenue une force majeure au Congrès. Aux élections nationales de mars 2000, la gauche a gagné 29 des 84 sièges et est ainsi devenue le parti le plus important de l'Assemblée législative.

B. Politique économique

Evolution et situation actuelle

7. El Salvador a toujours suivi des politiques économiques largement inspirées du principe du laissez-faire. Son administration, de petite taille, n'assurait que quelques services publics dans les zones rurales. La banque centrale du pays, privée jusqu'en 1961, menait une politique monétaire passive qui a maintenu l'inflation au niveau de celui du principal partenaire commercial du pays, les Etats-Unis.

8. Bien que les gouvernements qui se sont succédés au cours des années 60 et 70 aient commencé à mener une politique plus active, la période Duarte a tout de même représenté un changement radical par rapport au passé. Comme on l'a vu ci-dessus, le gouvernement a joué un rôle central dans l'économie, nationalisant les banques et le commerce extérieur des principaux produits. Les dépenses publiques ont brusquement augmenté en raison tant de l'accroissement des dépenses de défense dues à la guérilla que du développement des programmes publics dans les domaines de la santé, de l'éducation et autres secteurs sociaux. Une politique monétaire active a été menée pour soutenir les dépenses publiques, et des contrôles ont été imposés aux transactions commerciales afin de prévenir la dépréciation de la monnaie.

9. Le gouvernement Cristiani entré en fonction en 1989 s'est efforcé de rétablir les principes de base de l'économie de marché. Les banques commerciales ont été privatisées, les transactions commerciales extérieures ont été remises aux mains du secteur privé et le taux de change a pu baisser pour atteindre le niveau du marché. Cependant, les politiques sociales du gouvernement ont continué d'être menées selon les orientations définies par le gouvernement précédent en vue d'accroître l'accès à l'éducation et à la santé, de poursuivre la réforme agraire et d'une manière générale de promouvoir un développement à large assise. La Banque mondiale salue sans réserve ces efforts (Banque mondiale 1996, p. 1) :

« Depuis 1989, les dirigeants d'El Salvador ont accompli trois hauts faits : mettre fin à la guerre civile ; appliquer une stratégie économique cohérente conduisant à la stabilisation de l'économie et à la relance de la croissance ; et lancer une attaque systématique contre la pauvreté... La performance économique de ces six dernières années est tout à fait remarquable. Au cours des années 90, Salvador a enregistré l'un des taux de croissance les plus élevés d'Amérique latine et ce malgré l'émigration des meilleurs éléments de sa population active vers les Etats-Unis. »

10. Les principaux objectifs de la politique macro-économique ont été atteints au milieu des années 90 et le gouvernement s'est tourné vers certains problèmes sectoriels. Les entreprises publiques dans le secteur de l'électricité et dans celui de la téléphonie ont été privatisées. La privatisation des services de téléphone, en particulier, a eu des résultats spectaculaires. L'an dernier, le nombre total de téléphones dans le pays a doublé pour passer à environ 900 000 grâce à l'expansion du réseau cellulaire et à l'utilisation des cartes préchargées pour téléphone cellulaire. Les tarifs téléphoniques ont considérablement chuté, le coût d'un appel vers les Etats-Unis étant aujourd'hui inférieur à 20 cents la minute. Le taux de croissance économique global du pays a reculé en 1996 et a été en moyenne de 3 % seulement au cours de la période 1996-99 contre 6 % entre 1991 et 1995. La hausse des prix a été maîtrisée au cours de la première partie des années 90 et depuis 1997, le taux d'inflation est en moyenne inférieur à 2 %, une légère baisse des prix ayant été enregistrée en 1999.

11. Aujourd'hui, le principal problème macro-économique apparaît dans le niveau très élevé des taux d'intérêt réels. Les taux de prêt sont de l'ordre de 15 % pour les emprunteurs en monnaie locale et de 10 % en dollars. La conjonction de deux facteurs économiques rend indispensable l'adoption d'une politique monétaire restrictive : d'une part, la tendance du gouvernement à accumuler les déficits budgétaires et, d'autre part, les entrées massives d'envois de fonds des Salvadoriens vivant à l'étranger.

Evaluation

12. Dans l'ensemble, la politique économique salvadorienne est très favorable à la croissance économique et au développement des échanges. Il n'y a pas de lacune manifeste dans l'action des pouvoirs publics. Beaucoup d'observateurs estiment que le taux de change (comme vu ci-dessus) est surévalué mais il résulte néanmoins du jeu des forces du marché et non de l'action du gouvernement. Quant aux obstacles à une croissance économique plus rapide qui existent dans le pays, ils sont moins dus à la politique gouvernementale qu'à des facteurs liés à l'environnement général. Les deux plus évidents étant la faiblesse des infrastructures et de la formation de la population active.

13. L'infrastructure routière, en particulier dans les zones rurales, a souffert pendant la guerre civile à la fois du manque d'entretien et de l'absence d'investissements nouveaux qui auraient été faits en temps de paix. Les ports sont inadaptés. Le faible niveau moyen d'instruction de la population active limite les possibilités de développement des compétences et la modernisation requise par les secteurs d'exportation faisant appel à des savoir-faire de haut niveau. Ces problèmes ne pourront être résolus qu'à long terme grâce à des investissements appropriés. Les donateurs peuvent soutenir ces activités mais les résultats seront progressifs.

C. Politique commerciale

Evolution et situation actuelle

14. Depuis 1990, les gouvernements qui se sont succédé à la tête du pays se sont efforcés de conduire une politique commerciale transparente et très ouverte, considérant que la liberté des échanges est

importante pour assurer la croissance économique à long terme d'un petit pays comme El Salvador. Le pays a également adopté une politique très libérale à l'égard de l'investissement étranger, en particulier dans les secteurs d'exportation. Ces points de vue semblent bénéficier d'un très large appui dans le pays. On trouvera ci-après les principales caractéristiques de la politique menée dans le domaine des échanges.

15. *Système tarifaire.* El Salvador a entrepris une importante réforme de son système tarifaire au début des années 90 en réduisant brutalement les tarifs les plus élevés. Le gouvernement avait proposé d'adopter un tarif uniforme de 6 pour cent sur toutes les importations afin de supprimer les distorsions qui résulteraient de la variation des taux effectifs de protection appliqués à différents produits. Face à la résistance des industriels et des autres membres du MCCA, les autorités ont approuvé un nouveau système tarifaire, entré en vigueur en janvier 2000, dont les taux varient de zéro à 15 pour cent et tous les pays d'Amérique centrale ont adopté les mêmes taux. Il y a une progressivité des droits de douane, les biens d'équipement et les matières premières non produites en Amérique centrale se voyant appliquer des taux faibles ou nuls, et les biens de consommation étant frappés du taux de 15 pour cent. Néanmoins, il s'agit d'une réduction spectaculaire par rapport aux droits de douane communs très protectionnistes appliqués par le MCCA ; les biens de consommation étaient en effet soumis à des taux allant de 40 à 80 pour cent.

16. *Politique de taux de change.* Le colon salvadorien est officiellement rattaché au dollar, la valeur d'échange étant de 8.75 colons pour un dollar depuis 1993. Entre 1993 et 1996, l'inflation a atteint en moyenne 10 pour cent par an, de sorte que le taux de change réel vis-à-vis du dollar s'est considérablement dégradé. L'inflation étant proche du taux américain depuis 1997, aucune nouvelle dégradation du taux de change réel n'a été observée depuis lors. Cependant, les exportateurs ont indiqué que l'augmentation du taux de change réel nuisait à leur compétitivité à l'étranger. L'entrée régulière des envois de fonds des Salvadoriens vivant aux Etats-Unis — 1.5 milliard de dollars en 1999 selon les estimations, soit un montant équivalent à plus de 12 pour cent du PNB d'El Salvador — est le principal facteur qui explique la hausse du taux de change réel. Les banques prêtent et empruntent à la fois en dollars et en colons, la devise nationale. La « dollarisation » substantielle de l'économie a conduit certains, notamment des personnalités importantes du secteur bancaire, à proposer la suppression pure et simple de la devise nationale et son remplacement par le dollar.

17. Le gouvernement a pris une mesure décisive dans ce domaine consistant à accorder aux exportations non traditionnelles une « remise » correspondant à 6 pour cent de la valeur exportée. Cette disposition ne s'applique pas au café, au sucre, aux crevettes ou aux exportations des zones franches pour l'industrie d'exportation (ZFIE) mais automatiquement à tous les autres produits. Si cette remise est présentée comme un remboursement des droits payés, il s'agit en fait d'une simple subvention directe aux exportations : l'exportateur reçoit un chèque du gouvernement d'un montant égal à 6 pour cent de la valeur exportée. En conséquence, les exportateurs qui en bénéficient risquent de se voir imposer des droits compensateurs sur les marchés étrangers.

18. *Investissement étranger.* El Salvador a adopté une loi libérale sur l'investissement étranger en 1990 et la recherche active d'investissements étrangers est un élément important de son programme de promotion des exportations. Si quelques entreprises nationales opèrent dans les ZFIE du pays, la plupart des sociétés qui y sont implantées sont étrangères. Les décideurs politiques sont convaincus que les entreprises étrangères apportent, sur le plan de la technologie et de la commercialisation des produits, d'importants avantages susceptibles de dynamiser les exportations. Ces dernières années, le pays a été en mesure d'attirer un fort volume d'investissements vers les secteurs exportateurs et les infrastructures nationales. Le système énergétique national et la société de téléphonie ont été vendus à des entreprises étrangères, ce qui s'est traduit par un apport net de ressources étrangères supérieur à 1 milliard de dollars en 1998-99. Cependant, aucun investisseur étranger potentiel ne peut manquer de remarquer la présence de gardes armés devant la plupart des entreprises. Le haut niveau de la criminalité et de l'insécurité des personnes est sans doute un obstacle important à l'investissement étranger.

19. *Position à l'égard des négociations commerciales.* Beaucoup de pays en développement considèrent que les négociations commerciales multilatérales sont complexes et qu'elles échappent à leur pouvoir d'influence. Ce n'est pas le cas d'El Salvador ou des autres pays d'Amérique centrale. Tous participent activement aux négociations commerciales multilatérales. Les dirigeants salvadoriens comme les grands chefs d'entreprise du secteur privé appuient sans réserve l'établissement de liens plus étroits avec l'économie mondiale — en particulier avec le grand partenaire pour l'exportation, les Etats-Unis. Ils s'accordent en général à penser que la liberté des échanges avec les Etats-Unis est le principal objectif de la politique commerciale et qu'elle pourrait être obtenue grâce à l'Accord de libre-échange des Amériques (ALEA) que les Etats-Unis et 34 autres pays de l'Hémisphère occidental se sont engagés à faire aboutir d'ici à 2005. Cependant, le sentiment général en El Salvador est que la mise en place de l'ALEA est désormais moins certaine en raison de l'évolution de la position des Etats-Unis sur les échanges, évidente dans la récente politique commerciale de ce pays et clairement apparue à la Conférence de l'OMC à Seattle.

20. Comme alternative à moyen terme, les dirigeants salvadoriens et des groupes privés ont pressé le Congrès des Etats-Unis d'étendre aux pays des Caraïbes les conditions d'accès aux marchés des Etats-Unis dont bénéficient le Mexique et le Canada au titre de l'ALENA mais sans engagement de la part des Etats-Unis quant à la permanence du dispositif, ni obligation réciproque pour les pays bénéficiaires de libéraliser leurs marchés.

21. El Salvador s'efforce de favoriser l'intégration économique en Amérique centrale, afin de réduire les coûts, d'accroître la compétitivité et de promouvoir les exportations.¹ Ses demandes portent sur la libéralisation des échanges intrarégionaux de services, l'amélioration des infrastructures routières et portuaires régionales et la simplification des procédures de contrôle aux frontières. Récemment, El Salvador et le Guatemala sont convenus de chercher à mettre en place une union douanière. Dans le cadre de ce projet, pour la réalisation duquel la date butoir de 2002 a été fixée, les deux pays remplaceraient leurs postes frontières par un poste conjoint unique, destiné à être ultérieurement supprimé. Ce processus a rapidement progressé au niveau technique, des accords ayant été conclus sur les procédures permettant de partager les recettes douanières tirées des importations de produits en provenance de pays extérieurs à l'union, mais beaucoup reste encore à faire pour achever l'intégration prévue. L'union douanière présente notamment pour El Salvador l'intérêt de lui faciliter l'accès aux ports guatémaltèques situés sur la mer des Caraïbes.

22. Il semble qu'El Salvador prenne des mesures pour remplir la plupart de ses engagements envers l'OMC. Les investissements étrangers paraissent bénéficier du traitement national, notamment dans le domaine des assurances et dans celui de la gestion des nouveaux fonds de pension salvadoriens. Le pays a modernisé ses procédures douanières ; on peut désormais remplir les formulaires des douanes par voie électronique et établir soi-même les déclarations des droits à payer. La législation salvadorienne réserve encore aux entreprises nationales les grands marchés publics mais le gouvernement a introduit une loi afin que le pays se conforme aux obligations contractées dans le cadre de l'OMC.² Les engagements pris par El Salvador en ce qui concerne la propriété intellectuelle semblent ne pas faire l'objet de controverse. Le principal quotidien de San Salvador a récemment rapporté que le gouvernement salvadorien n'avait pas

1. Les échanges commerciaux régionaux en Amérique centrale ont essuyé un revers en novembre 1999 lorsque le Nicaragua a unilatéralement (et en violation des obligations découlant du traité) imposé un droit de douane de 35 pour cent sur les produits importés du Honduras. Cette mesure était prise suite à la ratification par le Honduras d'un traité avec la Colombie portant sur les droits territoriaux maritimes que le gouvernement nicaraguayen considérait comme une atteinte à la souveraineté du Nicaragua.

2. Le gouvernement des Etats-Unis a estimé (Ministère américain du commerce 1999) que la législation actuelle ne constituait pas un obstacle important dans la mesure où la plupart des grands projets sont financés par des banques multilatérales qui exigent des appels d'offres internationaux.

respecté la date butoir du 1er janvier pour l'application des mesures relatives aux droits d'auteur dans le cas des enregistrements et concerts de musique mais qu'il ferait le nécessaire d'ici au 1er juin.³ Le Parlement devait être saisi en février d'une nouvelle législation sur les marques de commerce et d'un traité de coopération sur les produits brevetés. Dans un autre article, le journal présentait une nouvelle association de compositeurs salvadoriens déterminés à s'assurer que la nouvelle loi protège leur travail. Une chanson salvadorienne avait été largement diffusée en Amérique centrale et aux États-Unis sans que son compositeur ne perçoive de droits d'auteur.

Evaluation

23. Tout comme l'environnement politique global, la politique commerciale est d'une manière générale favorable au développement des échanges. Le gouvernement salvadorien sait clairement l'orientation qu'il veut donner à son action et il s'emploie à la mettre en œuvre.

24. Les capacités techniques du gouvernement semblent être satisfaisantes et le pays a pris ses engagements à l'égard de l'OMC en parfaite connaissance de cause. Comme on le verra ci-après, les donateurs ont joué un rôle efficace en mettant en œuvre des programmes de formation et d'assistance technique spécialisées afin de renforcer les capacités des institutions salvadoriennes. Néanmoins, il semble que ce soit à la détermination des autorités Salvadoriennes qui facilitent la mise en place d'une assistance technique efficace.

25. Le taux de change est le facteur le plus problématique pour la politique commerciale. Le pays souffre à l'évidence du « syndrome des Pays-Bas » : la rentabilité pour l'économie des envois de fonds des travailleurs « exportés » est si forte que le taux de change peut être défavorable aux autres activités d'exportation.⁴ Les gouvernements successifs avaient prédit une baisse graduelle de ces apports de fonds mais, jusqu'ici, rien de tel n'a pu être observé. La politique macro-économique a empêché de nouvelles dégradations du taux de change réel depuis trois ans mais El Salvador doit trouver les moyens d'accroître sa productivité ou trouver d'autres moyens de compenser l'augmentation des coûts.

26. Il y a eu quelques retours en arrière dans la politique commerciale, comme l'adoption d'un tarif progressif au lieu du tarif uniforme auquel le gouvernement s'était engagé. Plus récemment, lors des négociations avec le Mexique portant sur un accord de libre échange, El Salvador a présenté des demandes de dérogation pour cinq secteurs dans lesquels les grandes entreprises salvadoriennes ont un intérêt évident à voir limiter la concurrence.

D. Institutions du commerce extérieur

Evolution et situation actuelle

27. El Salvador s'est doté d'un ensemble d'institutions — publiques, privées et à but non lucratif — bien établies qui fournissent des informations et d'autres services aux secteurs exportateurs. Quelques organisations soutiennent depuis longtemps le développement technologique et la promotion des exportations de certains produits (par exemple, le café, le coton et le sucre). Cependant, la plupart des

3. *Prensa Grafica*, 25 janvier 2000.

4. L'expression est tirée de l'expérience des Pays-Bas après la découverte de gisements de pétrole dans la mer du Nord. Les exportations pétrolières ont provoqué une appréciation du florin qui a nuit à la compétitivité de nombreux produits hollandais traditionnels sur les marchés étrangers.

institutions qui appuient les exportations non traditionnelles ont été créées au cours des quinze dernières années.

28. *L'Association salvadorienne des industries de l'habillement (ASIC)*. Cette association regroupe les fabricants de vêtements, y compris les sociétés installées dans les ZFIE. L'ASIC s'emploie notamment à promouvoir la substitution des tissus importés par des tissus salvadoriens pour les exportations de vêtements, apparemment avec quelques succès. L'ASIC travaille également avec des groupes de défense des droits de l'homme afin d'établir un code de conduite dans le secteur de l'habillement et suivre le respect des engagements pris en ce qui concerne le travail des enfants et les conditions de travail.

29. *La Coexport*. Cet organisme, appelé *Corporación de Exportadores de El Salvador*, a été créé au début des années 80 en tant que Comité de l'Association des industriels salvadoriens. Au milieu des années 80, l'USAID a apporté des fonds pour aider la Coexport à devenir une entité autonome et permettre aux exportateurs non traditionnels d'être représentés. Cet organisme assure toute une gamme de services aux exportateurs et aux acheteurs étrangers ; il leur propose notamment une page web, un annuaire des exportateurs et divers autres services spécialisés. Il reçoit des fonds de ses 299 entreprises membres pour ses activités de base et utilise les crédits versés par les donateurs pour mener à bien divers projets de promotion des exportations. La Coexport reçoit des aides financières de l'USAID, de la BID et de l'Union européenne, entre autres.

30. *La FUSADES*. La FUSADES, Fondation pour le développement économique et social, a été créée en 1983 en tant qu'organisation privée à but non lucratif dans le but de promouvoir les idées novatrices sur les problèmes nationaux. Elle est rapidement devenue le principal canal par lequel l'USAID achemine son aide au pays. Les différentes activités de la FUSADES comprennent :

- Des études économiques. La recherche sur les problèmes économiques du pays et les stratégies à mettre en œuvre pour les résoudre ont été d'emblée au centre des travaux de la FUSADES. L'unité chargée de cette activité a fourni la majeure partie de la réflexion pour l'élaboration du programme de réforme économique du gouvernement Cristiani et elle continue de jouer un rôle important dans le débat économique du pays.
- La promotion des investissements. L'unité chargée de cette activité (Pridex) a été créée au milieu des années 80 dans le but de promouvoir l'investissement étranger en El Salvador, et elle reçoit des fonds importants de l'USAID pour faire fonctionner des bureaux à l'étranger et attirer des investisseurs potentiels en El Salvador.
- Le financement et le soutien des exportations. Un service (Fidex) fournit des crédits à l'exportation aux entreprises grandes et moyennes tandis qu'un autre (Propemi) assure des financements et une assistance technique aux firmes de petite taille et aux micro-entreprises.
- Le développement de la technologie agricole et la promotion des exportations agricoles. Une autre unité assurait auparavant des activités d'assistance technique pour promouvoir les exportations agricoles non traditionnelles ; elle gère aujourd'hui une grande exploitation agricole qui exporte et effectue des travaux de recherche sur la technologie agricole. Un laboratoire autonome de contrôle de la qualité effectue des analyses de sol et assure d'autres services liés à l'environnement et à l'agriculture aux entreprises salvadoriennes.

31. *Ministère de l'économie*. Le Ministère de l'économie joue un rôle de premier plan au sein du gouvernement tant en ce qui concerne les négociations commerciales que la promotion des exportations et des investissements. Le Ministère s'est vu restituer cette compétence après la suppression du Ministère du commerce extérieur dans les années 90. Un vice-ministre est chargé des négociations commerciales et de

l'intégration régionale en Amérique centrale tandis qu'un autre est responsable de la promotion des exportations et de l'investissement étranger. Cela semble donner plus de cohérence à la politique commerciale que lorsque les deux ministères se partageaient la tâche.

- *Négociations commerciales.* Le programme de négociations commerciales du gouvernement est chargé. En Amérique centrale, il y a un processus continu de négociations en vue de réduire les obstacles aux échanges dans la région. Le pays a également négocié des accords de libre échange avec le Mexique et plusieurs autres pays d'Amérique latine. L'accord avec le Mexique devrait être conclu au cours de l'année 2000. Les négociateurs salvadoriens semblent avoir bénéficié d'une importante assistance technique de la part de divers donateurs.
- *Promotion des exportations et de l'investissement.* Le Ministère met en œuvre un programme limité de promotion des exportations et s'efforce de coopérer avec les diverses associations privées et organismes publics qui œuvrent dans ce domaine. Le Ministère travaille aussi avec un certain nombre de groupes sectoriels, ou associations, dont l'objet est d'améliorer les conditions de concurrence dans le secteur considéré. Ces groupes ont été constitués à l'issue d'une série d'études financées par la Banque mondiale, conformément aux suggestions de Michael Porter de l'Université d'Harvard. Les activités de promotion des investissements du Ministère doivent être confiées à un nouvel organisme qui devrait commencer ses travaux en mars 2000. Le Centre pour l'investissement doit être géré comme un organisme quasi privé, et être supervisé par un conseil de direction dont les membres représentent à la fois le secteur privé et le secteur public. Le Centre est considéré comme un instrument permettant d'accroître considérablement le niveau des dépenses publiques consacrées à la promotion des investissements.

32. *Le Ministère des relations extérieures.* Les ambassades d'El Salvador à l'étranger participent également à la promotion des exportations et des investissements et fournissent des orientations générales pour les négociations commerciales. La collaboration entre les grandes ambassades du pays à l'étranger et les associations d'exportateurs semble être relativement bonne, le courrier électronique permettant de communiquer rapidement sur les problèmes importants.

Evaluation

33. Au cours de ces quinze dernières années, El Salvador s'est doté d'un ensemble d'institutions utiles dont le but est de soutenir le développement des échanges. Celles-ci permettent aux différents acteurs du secteur des exportations de communiquer et d'échanger leurs points de vue. Des groupes privés peuvent identifier les obstacles aux exportations et ils peuvent demander au gouvernement d'intervenir. Les principaux groupements privés se sont montrés à la fois capables de durer et déterminés à assurer des services à un coût minimum.

34. La plus grosse lacune aujourd'hui dans l'arsenal des institutions et des programmes dont le pays s'est doté semble être dans le domaine de la promotion de l'investissement étranger. Plus que la promotion des exportations, la promotion de l'investissement est par nature un « bien public ». Dans le cas de la promotion des exportations, la prise en charge, par les exportateurs potentiels d'une partie des coûts de l'assistance technique, des voyages effectués pour se rendre dans des foires commerciales, ou d'autres services de développement des marchés, garantit que l'aide est correctement ciblée. Si ce type d'aide vise les entreprises qu'il faut, ces dernières bénéficieront directement de l'accroissement des exportations et des bénéfices et devraient donc être désireuses de partager les coûts.

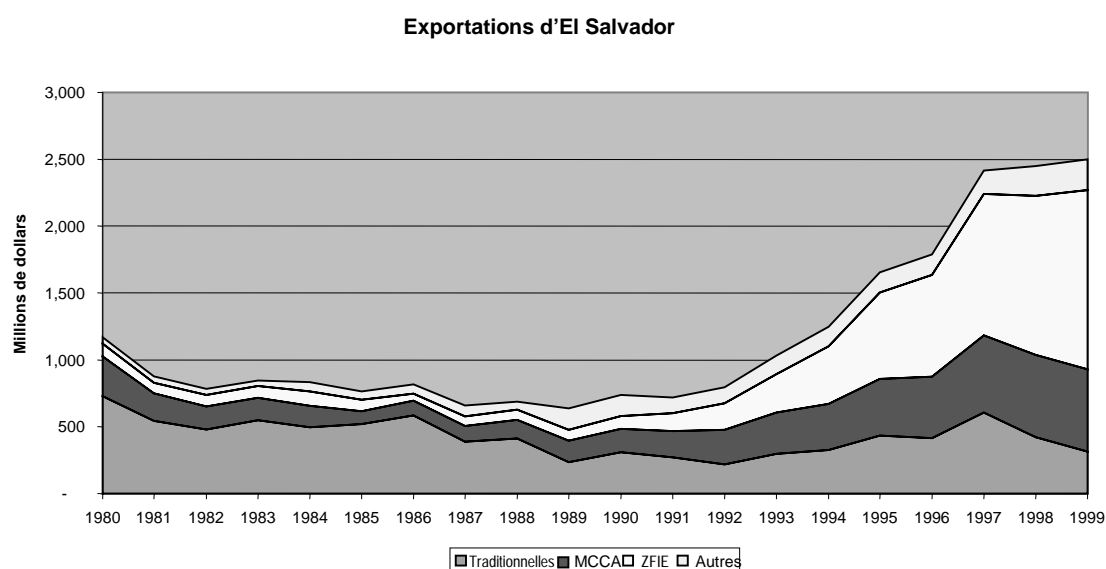
35. Il en va différemment de la promotion des investissements. Les investisseurs étrangers dans un secteur particulier font généralement preuve d'un tempérament grégaire. Lorsqu'il est démontré que des investisseurs étrangers peuvent réussir dans un secteur donné (par exemple, dans celui de l'habillement en El Salvador), les nouveaux investisseurs étrangers explorent le pays seuls. Cependant, les investissements concernant le secteur de l'habillement n'attireront pas d'investisseurs vers des domaines nouveaux et plus avancés sur le plan technologique. Les investisseurs potentiels considèrent généralement que le pays présente des risques : s'il réunit les conditions nécessaires, pourquoi d'autres n'ont-ils pas investi dans ce secteur ? Il faut attirer ces investisseurs par la ruse afin qu'ils découvrent que les conditions sont plus attrayantes qu'ils ne le pensaient. Ils ne voudront pas payer pour explorer le pays seuls. Ces efforts de séduction nécessitent donc des fonds de la part des pouvoirs publics ou des donneurs.

36. La Fusades apporte à présent un concours modeste à cette activité mais dispose d'un budget très limité. Le gouvernement a conscience du problème et prend des mesures pour créer un Centre de promotion de l'investissement afin d'attirer les investisseurs étrangers. L'expérience internationale de la promotion de l'investissement par les pouvoirs publics est assez mitigée. Les institutions publiques sont généralement moins souples que les organismes privés, en partie au moins, en raison des procédures requises et sont souvent plus au diapason des débats internes au gouvernement qu'à l'écoute des besoins des investisseurs potentiels.

II. Tenue des échanges

A. Tendances générales

37. Les exportations d'El Salvador se sont rapidement accrues au cours de ces dix dernières années. Le graphique 1 et le tableau 1 font apparaître la tendance enregistrée depuis 1980 en dollars courants. On peut observer une baisse progressive des ventes à l'étranger au cours des années 80, le point le plus bas étant atteint en 1989, suivi d'une remontée régulière au cours de la décennie suivante.



Graphique 1

38. Les catégories de produits retenus pour élaborer le graphique appellent quelques explications. Le groupe de base, à savoir les produits traditionnels, comprend le café, le sucre, le coton et la crevette. Le café domine ce groupe et est responsable du recul régulier enregistré. La deuxième catégorie, appelé MCCA, représente les exportations à destination du marché commun centro-américain. Il s'agit presque entièrement d'exportations de produits manufacturés. Les échanges avec les autres pays d'Amérique centrale ont diminué au cours des années 80 lors de l'effondrement du système de paiement intrarégional mais les échanges régionaux ont ensuite retrouvé leurs niveaux antérieurs puis atteint de nouveaux sommets. La troisième catégorie, ZFIE, représente les exportations des zones franches pour l'industrie d'exportation en El Salvador. Il s'agit pour l'essentiel de vêtements exportés vers les Etats-Unis. Les exportations de vêtements à destination des Etats-Unis sont passées de 11 millions de dollars en 1986 à 1.6 milliard en 1999⁵ — progression spectaculaire qui a accompagné l'augmentation des recettes d'exportation des pays voisins d'Amérique centrale. Enfin, la dernière catégorie est constituée des exportations non traditionnelles à destination des pays hors MCCA.

Tableau 1

Exportations d'El Salvador, 1980-1999

(en millions de dollars)

Année	Total	Traditionnelles	MCCA	ZFIE	Autres
1980	1,170	730	296	95	49
1981	878	544	206	80	48
1982	785	479	174	85	47
1983	848	550	165	90	43
1984	836	499	156	110	71
1985	764	520	96	85	63
1986	817	586	109	52	70
1987	660	387	120	70	83
1988	686	413	140	75	58
1989	637	234	163	80	160
1990	739	310	175	95	159
1991	720	273	195	132	120
1992	796	218	258	198	122
1993	1,032	296	310	290	136
1994	1,249	328	343	430	148
1995	1,652	433	427	647	145
1996	1,789	417	456	765	151
1997	2,416	606	579	1,057	174
1998	2,452	422	616	1,189	225
1999	2,500	318	627	1,333	222

Source: D'après Banco Central de Reserva et FMI

5. Jusqu'à une période récente, les exportations des ZFIE n'étaient pas prises en compte dans les statistiques relatives aux exportations, mais aujourd'hui elles le sont. Cela crée évidemment un problème de comparabilité des données car la valeur ajoutée représente une part nettement moins importante dans les produits destinés au marché intérieur — généralement de 20 à 25 % pour les vêtements — que dans ceux destinés à l'exportation. Étant donné que les produits manufacturés exportés vers le MCCA sont souvent en grande partie fabriqués à partir d'éléments importés, ce problème n'est pas nouveau en Amérique centrale.

B. Tendances observées dans quelques secteurs particuliers

39. *Café.* Tout au long des années 60 et 70, El Salvador a été le principal exportateur de café d'Amérique centrale et le café salvadorien se vendait généralement au prix le plus élevé dans la région. La situation a changé au cours des années 80. La production de café en El Salvador s'est tout d'abord stabilisée puis a graduellement baissé alors qu'elle augmentait au Guatemala, au Costa Rica et au Honduras. El Salvador a peu à peu perdu son avance dans le domaine de la technologie du café : les rendements ont augmenté dans les autres pays alors qu'ils diminuaient en El Salvador.

40. Au cours des années 80 et 90, les autres pays ont renouvelé leurs cultures avec des variétés à plus haut rendement mais pas El Salvador. La réforme agraire et la guerre civile, dont les zones rurales étaient le principal théâtre, ont sans doute contribué au recul de la compétitivité du pays. Cependant, il est intéressant de noter que la perte de compétitivité s'est poursuivie tout au long des années 90 bien que la guerre civile ait été terminée, que la situation se soit stabilisée en ce qui concerne l'occupation des sols et que les politiques gouvernementales aient accru la rentabilité des exportations. Cela montre — du moins pour un arbre productif à longue durée de vie comme le caféier — qu'une longue interruption de la production, entraînant un report des investissements et la perte d'une main-d'œuvre qualifiée, peut avoir des conséquences durables. Il peut falloir du temps pour retrouver l'avantage technologique perdu. Il est malheureux qu'à cause, essentiellement sans doute, de la guerre civile, la redistribution des richesses aux travailleurs agricoles due à la réforme agraire se soit accompagnée d'une baisse de la productivité de la terre et donc de la richesse des zones rurales. En outre, l'évolution des prix mondiaux du café a aggravé ces problèmes. La baisse brutale des exportations de café au cours de ces deux dernières années est due principalement à la baisse des prix mondiaux.

41. *Autres produits traditionnels.* En dehors du café, trois autres produits — le coton, la crevette et le sucre — sont classés parmi les exportations « traditionnelles ». Les exportations de coton pèsent peu puisqu'elles ont pratiquement disparu au cours des années 80 sous l'effet combiné de la faiblesse des prix mondiaux, de la réforme agraire et de la guerre civile. Le sucre est un secteur d'exportation uniquement parce qu'El Salvador bénéficie d'un accès préférentiel au marché protégé des Etats-Unis et les exportations sont déterminées par le niveau des quotas américains. Quant aux exportations de crevettes (25 millions de dollars en 1999), elles ont légèrement augmenté.

42. *Le marché commun centro-américain (MCCA).* El Salvador exporte une large gamme de produits manufacturés vers les pays d'Amérique centrale, les denrées alimentaires, les textiles et les biens de consommation produits par l'industrie légère figurent parmi les principaux articles exportés. Les exportations vers l'Amérique centrale sont une composante dynamique des échanges salvadoriens. Les responsables politiques estiment qu'il y a une très grande différence entre l'expansion des échanges en Amérique centrale au cours des années 90 et l'accroissement enregistré au cours des années 60. Comme tous les pays d'Amérique centrale ont adopté des droits de douane extérieurs maximums de 15 %, il y a beaucoup moins de risque de détournement des courants d'échange et il est beaucoup moins probable que les producteurs utilisent des méthodes en grande partie inefficaces. On a également assisté à une modification des exportations régionales d'El Salvador au profit des biens intermédiaires et au détriment des biens de consommation finale. Les acteurs du secteur privé relèvent une autre différence majeure entre les années 60 et les années 90 en Amérique centrale : le volume important des investissements étrangers provenant d'Amérique centrale. Au cours des années 60, la majeure partie des investissements étrangers en Amérique centrale venait d'autres régions, essentiellement des Etats-Unis. Les entreprises étrangères étaient les principaux acteurs au niveau régional. Depuis quelques années, en revanche, les entreprises d'Amérique centrale commencent à opérer au-delà des frontières de leur pays. Cela est le cas en particulier du commerce de détail, des supermarchés et de la banque. Les chefs d'entreprise salvadoriens sont particulièrement dynamiques. La ligne aérienne salvadorienne, TACA, a également acquis la plupart des

lignes aériennes nationales des autres pays et amélioré considérablement les horaires de transport régionaux, San Salvador étant le noyau des liaisons aériennes.

43. *Les zones franches pour l'industrie d'exportation.* Les exportations des ZFIE d'El Salvador sont presque entièrement composées de vêtements. 95 % des importations de produits manufacturés des États-Unis (1er marché pour les exportations des ZFIE) sont composées de vêtements et d'autres produits textiles. C'est le cas depuis la création des premières zones franches privées vers 1990. La croissance de ces exportations est spectaculaire, et s'explique par l'effet conjugué de plusieurs facteurs : amélioration de l'accès au marché des États-Unis grâce à la Caribbean Basin Initiative ; politique du gouvernement salvadorien qui a éliminé les obstacles au développement des zones franches ; et réorientation de la stratégie de la concurrence des entreprises américaines consistant à concurrencer les importations de vêtements d'Asie en délocalisant en Amérique centrale les activités à forte intensité de main-d'œuvre implantées aux États-Unis.

44. Les autres pays qui ont fait des ZFIE une composante importante de leur stratégie d'exportation, tels que le Costa Rica et la République Dominicaine, ont été peu à peu en mesure de diversifier la production de celles-ci. Cette évolution a généralement impliqué la diminution de la part du secteur des vêtements au profit de diverses autres industries d'assemblage, notamment les appareils électriques, les fournitures médicales et autres produits. Dans le cas du Costa Rica, Intel a fini par construire une usine de fabrication de puces électroniques. Cette diversification s'est accompagnée de plusieurs avantages. Premièrement, une structure plus diversifiée de la production réduit la vulnérabilité face à l'évolution de la demande dans un secteur donné. Deuxièmement, ces nouveaux secteurs d'assemblage ont généralement besoin d'une main-d'œuvre plus qualifiée. Ils favorisent donc la mobilité vers le haut des travailleurs qui acquièrent des qualifications de base dans le secteur du vêtement. En El Salvador, ce mécanisme ne fonctionne pas car les entreprises des autres secteurs ne s'implantent pas dans le pays. Simultanément, la part de la valeur ajoutée intérieure augmente régulièrement dans les ZFIE d'El Salvador. Le rapport importations/exportations du secteur des ZFIE diminue progressivement, passant de 81 pour cent en 1991 à 71 pour cent en 1998.

45. On ne sait pas très bien pourquoi El Salvador n'a pas réussi jusqu'ici à attirer les investisseurs étrangers. L'ALENA peut être une explication, incitant les entreprises à ne pas dépasser les frontières du Mexique. Le Costa Rica et la République Dominicaine ont commencé à réduire la part du secteur des vêtements alors qu'El Salvador était encore considéré comme présentant des risques pour l'investissement. Si cela est vrai, c'est une autre conséquence de la guerre civile prolongée : El Salvador n'était pas très attractif au moment le plus propice pour attirer les investissements étrangers.

46. Les entreprises des ZFIE, en particulier dans le secteur du vêtement, ont été l'objet de controverse ces dernières années en raison de problèmes touchant le travail des enfants, l'absence de droits des travailleurs (notamment celui de s'organiser et de négocier collectivement), et la qualité des conditions de travail. « Ateliers de misère » est devenu le nom générique pour désigner cette combinaison de pratiques abusives. En El Salvador, des groupes de défense des droits de l'homme soulèvent depuis longtemps des questions quant aux conditions de travail dans les ZFIE et demandent aux pouvoirs publics d'intervenir afin de prévenir les abus. Les importateurs américains de vêtements sont devenus sensibles à ces questions.

47. En raison sans doute de l'attention considérable dont ces problèmes font l'objet, les ZFIE salvadoriennes semblent des modèles de bonne pratique dans tous les domaines sauf un, les syndicats. L'Ambassade américaine visite régulièrement les usines et rend compte des conditions de travail. Elle indique (1998a) que : « les conditions de travail et les prestations destinées aux travailleurs sont conformes aux normes juridiques en vigueur au titre de la loi salvadorienne et sont supérieures à la moyenne du secteur privé pour un travail comparable ». Les normes juridiques requièrent des prestations de retraite et

des prestations médicales ainsi que deux semaines de congés payés. En cas de violation de la loi, l'ASIC, Association des industriels du vêtement, a chargé les organisations de défense des droits de l'homme de surveiller les mesures prises par l'entreprise incriminée pour remédier à la situation.

48. *Les autres produits non traditionnels.* Les donateurs et les autorités salvadoriennes ont promu un certain nombre de secteurs d'exportation potentiels, notamment les fruits et légumes d'hiver destinés au marché américain, les produits d'artisanat et les produits alimentaires nationaux destinés aux Salvadoriens vivant à l'étranger. Aucun de ces secteurs n'a encore obtenu de résultats significatifs. En ce qui concerne les fruits et légumes d'hiver, El Salvador a connu un succès initial avec les melons, le sésame et l'okra. Cependant, après plusieurs années de hausse, les exportations de chacun de ces produits ont commencé à diminuer ou se sont arrêtées. Dans la mesure où les exportations de ses voisins d'Amérique centrale ont continué de croître rapidement, El Salvador semble avoir été dans une situation concurrentielle défavorable. Le fait que le pays ne dispose pas d'un port sur la mer des Caraïbes permettant d'exporter ses produits vers la côte Est des Etats-Unis peut avoir contribué à cette situation.

49. *Les services.* Il n'existe aucune donnée chiffrée sur les exportations salvadoriennes de services mais le pays s'efforce de devenir leader dans ce domaine. Les autorités salvadoriennes veulent développer le tourisme malgré le retard pris par rapport à la plupart des pays voisins. Cependant, la criminalité et le grand nombre de gardes armés nuisent sans doute à l'attrait du pays pour les touristes à moyen terme. El Salvador dispose du secteur bancaire le plus solide d'Amérique centrale et les banques salvadoriennes ont ouvert des filiales dans plusieurs pays. La ligne aérienne salvadorienne domine à présent la région. Les efforts salvadoriens de promotion des investissements visent à présent à faire du pays un « centre d'appels » pour les services de téléphonie. Plusieurs entreprises ont commencé à travailler dans le pays dans ce secteur. Les autorités salvadoriennes veulent aussi faire du pays un centre de développement de logiciels. L'institution publique chargée de la formation a financé une année d'études dans un centre de formation informatique en Inde à 120 étudiants salvadoriens dans l'espoir de créer une masse critique de techniciens formés dans ce secteur.

C. *Evolution de la répartition géographique*

50. L'évolution de la destination géographique des exportations pour la période 1994-98, ventilées en produits primaires et produits manufacturiers, apparaît au tableau 2. Les échanges avec l'Hémisphère occidental ont fortement augmenté tandis que le commerce avec l'Europe n'a que peu progressé. Les Etats-Unis n'apparaissent pas séparément mais ils comptent pour 96 pour cent des exportations destinées aux pays de l'ALENA présentées dans le tableau et pour l'ensemble de la croissance enregistrée entre 1994 et 1998 par les exportations en direction de l'ALENA. La majeure partie de cette croissance est due aux ZFIE.

Tableau 2

Exportations d'El Salvador, 1994–98
par partenaire commercial et type de produit
(millions de dollars)

A. Exportations 1994

	Total	Produits		
		Primaires	Manufacturés	ZFIE
ALENA	638	139	75	425
MCCA	343	72	272	0
AUTRES AMERIQUE LATINE	54	25	29	0
AUTRES OCDE	212	203	4	5
AUTRES PAYS	2	1	0	0
Total	1 249	440	379	430

B. Exportations 1998

	Total	Produits		
		Primaires	Manufacturés	ZFIE
ALENA	1 454	182	102	1 170
MCCA	618	175	443	
AUTRES AMERIQUE LATINE	84	26	58	
AUTRES OCDE	249	226	4	19
AUTRES PAYS	38	35	2	
Total	2 443	644	609	1 189

C. Evolution des exportations entre 1994 et 1998

	Total	Produits		
		Primaires	Manufacturés	ZFIE
ALENA	816	44	27	745
MCCA	274	103	171	-
AUTRES AMERIQUE LATINE	30	1	29	-
AUTRES OCDE	37	23	0	14
AUTRES PAYS	36	34	2	-
Total	1 193	205	230	759

D. Répartition géographique des exportations

	Total	Produits		
		Primaires	Manufacturés	ZFIE
ALENA	60%	28%	17%	98%
MCCA	25%	27%	73%	0%
AUTRES AMERIQUE LATINE	3%	4%	10%	0%
AUTRES OCDE	10%	35%	1%	2%
AUTRES PAYS	2%	5%	0%	0%

Source : D'après les statistiques d'El Salvador relatives aux exportations, les chiffres correspondants aux exportations des ZFIE sont des estimations.

51. La plupart des exportations à destination des pays de l'OCDE autres que les Etats-Unis et le Canada sont constituées de produits primaires, pour l'essentiel du café, et — du moins selon les statistiques salvadoriennes — les exportations de produits manufacturés sont insignifiantes. Les statistiques relatives aux importations de l'OCDE (disponibles uniquement jusqu'en 1997) présentent un tableau quelque peu différent. Selon cette source, les importations de biens manufacturés en provenance d'El Salvador sont passées de 23 millions de dollars en 1994 à 34 millions de dollars en 1997. Les écarts entre les sources salvadoriennes et l'OCDE existent aussi pour les produits primaires. Le fait que les expéditions pour l'Europe passent généralement par un port au Guatemala peut être une source d'erreur.

52. Les échanges avec l'Amérique latine, notamment de produits manufacturés, ont en effet brusquement augmenté entre 1994 et 1998. Les échanges avec Panama et la République Dominicaine, en particulier, se sont rapidement accrus.

D. Conséquences de la croissance des échanges

53. *Pauvreté et salaires.* Après 1991, l'économie salvadorienne s'est redressée rapidement et le pays a connu quatre années consécutives de croissance supérieure à 6 pour cent par an. Cette période a également été caractérisée par une augmentation des salaires réels. Se fondant sur les données issues des enquêtes auprès des ménages, le Ministère de l'économie indique que le salaire moyen est passé de 99 pour cent des dépenses de consommation de base (« canasta basica »), à 144 pour cent en 1998. Selon le rapport le plus récent du PNUD sur le développement national (Rivera Campos, 1999, page 118), le pourcentage de la population vivant dans la pauvreté est tombé de 59 pour cent en 1992 à 48 pour cent en 1997. Les salaires semblent avoir enregistré une croissance particulièrement rapide à l'extrémité inférieure de la structure des salaires et la part de la population vivant dans l'extrême pauvreté est tombée de plus d'un tiers au cours de la même période, passant de 28 à 18 pour cent. Deux facteurs ont probablement contribué à cette évolution favorable. Premièrement, l'émigration vers les Etats-Unis de travailleurs relativement peu qualifiés aurait réduit la concurrence pour les emplois peu qualifiés. Deuxièmement, la croissance rapide de l'emploi dans les ZFIE au cours des années 90 a probablement contribué à accentuer la tension sur le marché du travail. Le taux de chômage officiel, environ 7.3 pour cent en 1999, semble n'avoir que légèrement reculé au cours des cinq dernières années mais il est bien inférieur à son niveau des années 80.

54. *Exportations et production pour le marché national.* Au cours de la période de substitution des importations, lorsque les obstacles à l'importation étaient fort élevés, il était très facile de faire la distinction entre la production pour l'exportation et la production pour le marché intérieur. La qualité des produits d'exportation devait être relativement élevée et fiable tandis que celle de la production destinée au marché intérieur était généralement moins bonne. Les exportateurs ont dû tenir compte de l'évolution des technologies et surveiller étroitement les coûts, les calendriers de livraison et la qualité.

55. En revanche, il était d'une manière générale plus aisé de fabriquer des produits pour le marché intérieur. Les coûts étaient moins perçus comme posant un problème car la concurrence des prix était moins vive. Les styles étaient souvent démodés car les consommateurs avaient peu de choix et les matériaux étaient de qualité inférieure mais les biens se vendaient tout de même en raison de l'absence de la concurrence des importations. Aujourd'hui, avec un droit de douane maximum de 15 pour cent sur les produits finis, les magasins sont remplis de produits importés. Les industriels destinant leur production au marché intérieur ont été contraints de se comporter comme les exportateurs. Il n'y a plus de place désormais pour des produits ayant un mauvais rapport qualité/prix.

56. En effet, la libéralisation des échanges devrait atténuer certaines distinctions qui existaient dans le passé entre les secteurs d'exportation et les secteurs de substitution des importations. Tous aujourd'hui ont à faire face aux mêmes défis — améliorer la productivité, la qualité et la fiabilité de la production.

E. Evaluation de la performance des échanges et des problèmes dans ce domaine

57. La performance des échanges salvadoriens au cours des dix dernières années a été bonne, reflétant l'amélioration de l'environnement général. La fin de la guerre civile, la suppression d'un grand nombre de procédures faisant obstacle aux exportations et l'établissement d'un environnement macroéconomique stable ont joué un rôle important. La tendance à la dégradation régulière des exportations au cours des années 80 a été inversée et un important nouveau secteur d'exportation — l'assemblage de vêtements dans les ZFIE — s'est développé. De nouveaux débouchés ont été trouvés pour les produits salvadoriens, en particulier dans les pays d'Amérique latine. La politique menée par les autorités salvadoriennes a contribué à réactiver le MCCA sur une base, cette fois-ci, beaucoup plus proche des prix mondiaux.

58. Malgré ces progrès, les sources de la croissance future des exportations ne sont pas évidentes. L'activité du secteur de l'habillement devrait se ralentir en raison de divers facteurs dont la concurrence exercée par les pays voisins à bas salaire et l'arrivée à échéance de l'arrangement multifibres en 2005. El Salvador est trop tributaire du secteur de l'habillement et ne possède pas encore un vaste ensemble de secteurs manufacturiers susceptibles de concourir sur les marchés mondiaux. Il serait important de développer ces secteurs.

59. Compte tenu de son expérience récente, El Salvador devra relever quatre défis :

- Aborder la question du taux de change de manière à ce que les produits salvadoriens soient plus compétitifs ;
- Trouver les moyens de restaurer les capacités techniques d'El Salvador dans le secteur du café ;
- Attirer de nouveaux investissements dans d'autres secteurs implantés dans les ZFIE de manière à ce que le secteur manufacturier d'exportation, à forte intensité de main-d'œuvre, n'ait pas une base aussi étroite ; et
- Trouver les produits ou les moyens permettant d'entrer sur les marchés européens, afin de réduire la très forte dépendance à l'égard du marché américain.

III. Pertinence des activités des donateurs

60. La présente section est consacrée aux programmes d'aide des donateurs en faveur du développement des échanges. Elle se compose de deux parties : la première décrit et évalue les activités des donateurs tandis que la deuxième analyse l'aide des donateurs sous l'angle de la coordination et de l'appropriation par le pays hôte.

A. Les programmes d'aide des donateurs

61. Il existe deux périodes distinctes dans l'aide des donateurs en faveur du développement des échanges salvadoriens. La première, qui va du début des années 80 à 1992, se caractérise par la prédominance de l'USAID. Au cours de cette période en effet, l'USAID a été à l'origine d'environ 85 pour cent de l'ensemble des versements d'APD. La situation a brusquement changé en 1993, année au cours de laquelle les apports de l'USAID ont commencé à diminuer progressivement tandis que les autres donateurs de l'OCDE et la Banque mondiale accroissaient fortement leurs versements. L'Union européenne et ses membres sont peu à peu devenus la principale source d'aide étrangère.

La prédominance de l'USAID, 1984-93

62. L'ampleur et l'omniprésence de l'aide de l'USAID jusqu'en 1992 doivent être soulignés. Celle-ci représentait au total plus de 3 milliards de dollars, sans compter l'aide militaire substantielle accordée au gouvernement salvadorien. Au cours de la guerre civile, l'Etat n'avait pas les moyens de collecter les impôts et l'économie ne produisait pas suffisamment de recettes en devises pour satisfaire aux besoins du pays. L'aide de l'USAID a joué un rôle important en maintenant les flux d'importation et en permettant à l'Etat d'assurer ses fonctions sociales et économiques de base.

63. L'USAID était particulièrement dynamique dans le domaine du développement des échanges qu'il considérait comme un élément central de sa stratégie. Pour l'USAID, la croissance économique à long terme d'El Salvador dépendait fortement du développement des exportations de nouveaux produits sur les marchés mondiaux. En particulier, pour mettre fin à la dépendance chronique du pays à l'égard des apports d'aide américains, il fallait trouver d'autres sources de devises étrangères.

64. La stratégie de l'USAID consistait à opérer à deux niveaux : celui de la politique nationale et à celui des institutions. Dans le premier cas, il s'agissait pour l'essentiel de dialoguer avec le gouvernement Duarte à propos de la politique économique et de promouvoir la recherche et le débat sur les questions économiques — en particulier en finançant des études et des séminaires dans le cadre de la FUSADES. Les activités concernant les institutions portaient sur la création ou le renforcement d'un ensemble d'organisations et d'associations jugées importantes pour le développement des capacités d'exportation.

65. L'USAID n'a guère eu d'influence directe sur la politique nationale. Malgré sa lourde dépendance à l'égard des fonds américains, le gouvernement Duarte n'a guère tenu compte des recommandations américaines concernant la politique économique. Pour l'USAID, la dévaluation de la monnaie et la suppression du système complexe de contrôles des changes et de taux de change multiples étaient déterminantes pour le développement des exportations, mais le gouvernement Duarte a résisté à ces pressions. Les grandes priorités des autorités salvadoriennes étaient intérieures — mettre en œuvre la réforme agraire, mener à bien les programmes sociaux et mettre fin à la guerre civile. Comme l'objectif politique principal de la stratégie américaine était de soutenir le gouvernement Duarte, l'aide des Etats-Unis ne pouvait dépendre de la réforme de la politique menée en matière d'exportation.

66. En ce qui concerne les institutions, l'action de l'USAID a essentiellement visé à créer un ensemble d'organisations ou d'associations privées susceptibles de servir d'intermédiaires entre le programme de l'USAID et les exportateurs considérés individuellement. Cette stratégie reposait sur le constat selon lequel les organismes publics de promotion des exportations sont rarement efficaces. (Keesing et Singer (1990) présentent une bonne synthèse sur ce thème.) L'USAID pensait que les associations privées comprenaient mieux les problèmes des exportateurs et que les efforts menés conjointement avec le secteur privé permettaient d'identifier, pour le gouvernement, les problèmes les plus importants à résoudre. La stratégie de l'USAID s'accompagnait de financements substantiels au profit de la FUSADES, des zones franches pour l'industrie d'exportation, de la Coexport, et des exportations agricoles non traditionnelles.

67. La *Fusades*. La diversité des activités menées par la Fusades a déjà été décrite. Celles-ci se sont largement développées grâce à l'interaction entre le rôle prépondérant de la Fusades et l'aide de l'USAID au cours des années 80. Globalement, l'USAID a apporté plus de 120 millions de dollars en aide à El Salvador par le biais de cette institution.

68. Les *zones franches pour l'industrie d'exportation*. L'aide de l'USAID a été importante pour l'établissement initial des ZFIE. L'USAID a promu la législation, adoptée en 1991, autorisant la création de zones franches privées, et consenti un prêt de 26 millions de dollars pour la mise en place de ces zones.

Cela a stimulé la croissance des exportations à forte intensité de main-d'œuvre, en particulier dans le secteur de l'habillement.

69. El Salvador avait créé une zone franche publique pour l'industrie d'exportation au début des années 70. Celle-ci n'a eu que peu de succès. Une grande entreprise de l'électronique exportant des condensateurs et quelques entreprises de petite taille exportant des vêtements ont été séduites par la zone mais leur expérience n'a pas incité d'autres industriels à investir. Les exportations de cette zone ont stagné à 95 millions de dollars entre 1980 et 1990. (Les zones publiques installées dans d'autres pays ont connu le même sort. Les investisseurs étrangers tendent en effet à douter de la qualité des services proposés dans ce type de zone dont le site est souvent choisi davantage pour des raisons politiques qu'économiques.) La création de zones privées, ainsi que les activités de promotion de l'investissement menées par la FUSADES ont rapidement attiré de nouveaux investisseurs en El Salvador. Les exportations des zones franches ont augmenté, passant de 95 millions de dollars en 1990 à 1 335 millions en 1999, et l'emploi est passé de quelques milliers à 65 000 personnes.

70. L'USAID n'a pas lancé de nouvelles activités concernant les ZFIE ou la promotion des investissements après octobre 1992, date à laquelle le Congrès américain a adopté une loi interdisant effectivement l'utilisation des crédits de l'USAID à cette fin. Les ZFIE en El Salvador ont été le sujet d'un programme de télévision américain dans lequel on laissait entendre que les travailleurs américains perdaient leur emploi car les entreprises américaines allaient s'installer en El Salvador. Ce thème est devenu une question politique importante lors de la campagne présidentielle de 1992. Néanmoins la croissance rapide de ce secteur, même après l'arrêt de l'aide de l'USAID, donne à penser qu'il n'était pas nécessaire de maintenir l'aide. Six zones franches privées, à côté de la première zone publique (qui est en voie de privatisation) fonctionnent actuellement en El Salvador, employant environ 65 000 travailleurs.

71. *Les exportations agricoles non traditionnelles.* Les produits agricoles nouveaux sont le troisième domaine dans lequel l'USAID s'est efforcé de promouvoir les exportations. Comme dans les autres pays d'Amérique centrale, l'USAID s'est employé à accroître les revenus des zones rurales en El Salvador en aidant les petits agriculteurs à abandonner les cultures de faible valeur, comme le maïs et les haricots, pour des cultures de forte valeur comme les melons et les légumes d'hiver qui nécessitent beaucoup plus de travail à l'hectare et qui peuvent être exportés vers les Etats-Unis.

72. L'USAID a utilisé plusieurs moyens pour promouvoir ces exportations. La FUSADES a créé une division chargée de fournir la technologie nécessaire aux petits agriculteurs souhaitant exporter leur production. La Clusa, filiale internationale de U.S. National Cooperative Business Association, a également joué un rôle d'intermédiaire. D'autres activités ont été menées par le biais du Projet national de reconstruction qui fournit des terrains et différents types d'aide aux anciens combattants et aux autres Salvadoriens touchés par la guerre dans les campagnes.

L'impact des programmes de l'USAID en faveur du développement des échanges

73. Les activités de l'USAID menées il y a une dizaine d'années semblent avoir résisté relativement bien à l'épreuve du temps⁶. En ce qui concerne l'action des pouvoirs publics, les orientations promues par l'USAID par le biais de l'aide à la recherche consentie à la FUSADES et par le financement d'une assistance technique extérieure au cours des années 80 ont été intégrées dans la politique gouvernementale au cours des années 90. Il est bien entendu impossible de dire avec certitude pourquoi telle ou telle

6. Cela ne veut pas dire que les programmes de l'USAID ont été efficaces par rapport au coût. Une analyse plus approfondie serait nécessaire pour répondre à cette question, compte tenu des sommes massives versées par cet organisme.

politique a été adoptée mais il apparaît que l'USAID a été un acteur important, appuyant l'orientation suivie par l'action des pouvoirs publics.

74. S'agissant des institutions, des résultats durables semblent aussi avoir été obtenus. Malgré sa forte dépendance à l'égard de l'aide de l'USAID au début des années 90 et la réduction brutale de cette aide, la FUSADES a survécu et continue de jouer un rôle important. Son service des études économiques continue d'exercer une influence majeure et positive sur le débat politique national. Son programme de promotion des investissements, bien que bénéficiant d'un financement très modeste, semble être très efficace. D'autres programmes de la FUSADES ont permis d'obtenir une aide d'autres sources et jouent toujours un rôle de catalyseur dans le développement économique et social du pays. La Coexport continue également de se développer et d'améliorer la qualité des services proposés aux exportateurs. Ces deux organisations ont dû gérer des budgets austères, tirant la plupart de leurs ressources essentielles de leurs membres et recevant des fonds de divers donateurs pour la réalisation de programmes particuliers.

75. Les zones franches pour l'industrie d'exportation ont connu un développement rapide après l'aide initiale de l'USAID et continuent d'être, à tout le moins, un facteur important de l'intégration d'El Salvador à l'économie mondiale. En revanche, les programmes d'exportation de produits agricoles non traditionnels ont donné de moins bons résultats. Cela peut être dû à l'absence d'avantages comparatifs pour ce type de produit ou aux problèmes liés au régime foncier qui caractérisent l'agriculture salvadorienne depuis quelques dizaines d'années. Quelle qu'en soit la cause, l'investissement substantiel consenti par l'USAID (peut-être 30 millions de dollars) pour financer les exportations de produits agricoles non traditionnels ont donné des résultats très modestes et certainement un faible rendement.

Les programmes des autres donateurs, 1993-1999

76. Le niveau de l'aide consentie par les donateurs en faveur du développement des échanges ces dernières années n'est rien en comparaison des activités menées par l'USAID de la fin des années 80 au début des années 90. L'une des raisons à cela est évidente : l'USAID a mis en œuvre un tel éventail d'activités concernant l'action des pouvoirs publics et le renforcement des institutions dans le domaine de la promotion des exportations qu'il n'y avait pas de lacunes manifestes susceptibles de justifier des programmes de grande ampleur de la part des donateurs qui sont intervenus par la suite.

77. Le tableau 3 présente une synthèse des activités des donateurs depuis 1993. Il comprend trois parties : la politique commerciale, la mise en œuvre des politiques et la compétitivité des exportations. Ces catégories sont données à titre indicatif. Le tableau inclut également l'aide consentie à El Salvador dans le cadre de projets régionaux. On ne dispose pas des données relatives aux dépenses effectuées en El Salvador au titre de ces projets régionaux (la région considérée est soit l'Amérique centrale, soit l'ensemble de l'Amérique latine, selon le donneur). En outre, la frontière qui sépare les projets destinés à promouvoir les échanges des autres projets est souvent floue. Les projets réalisés dans le domaine des petites et moyennes entreprises, de la politique économique ou de l'infrastructure économique auront d'importantes conséquences pour le secteur commercial dans une petite économie ouverte comme El Salvador.

78. Globalement, les donateurs n'ont pas accordé une grande attention au développement des échanges dans leur programmation concernant El Salvador ces dernières années. Ils ont consacré environ 400 millions de dollars par an au pays, de sorte que les montants relatifs au développement des échanges — à savoir moins de 40 millions de dollars sur six ans — représentent moins de 2 pour cent du total. Ces dernières années, les apports des donateurs ont été pour l'essentiel centrés sur le secteur social et le redressement après la guerre civile. L'une de leurs préoccupations a été de procurer des terres et de fournir des services aux anciens combattants de la guerre civile. L'amélioration des soins de santé, de l'éducation,

de l'infrastructure économique en zone rurale — où le conflit a suspendu tout investissement pendant dix ans — est un autre poste de dépense important pour les donateurs.

Tableau 2

Echanges et développement : activités des donateurs depuis 1993

Activité par pays	Financement (\$)
1. Elaboration de la politique commerciale et négociations	
Banque mondiale – Compétitivité	16 000 000\$
BID Préparations pour l'ALEA, l'OMC	Régional
OEA Préparations pour l'ALEA, l'OMC	Régional
USAID Préparations pour l'ALEA, l'OMC	Régional
2. Mise en œuvre des politiques et de l'accord	
PNUD SYDONIA – Informatisation des douanes	710 000\$
IDB Modernisation de la législation commerciale	662 000\$
PNUD Système douanier automatisé	70 000\$
Canada Système d'information commerciale sur le web	Régional
3. Compétitivité des exportations	
USAID Exportations non traditionnelles via les coopératives	9 000 000\$
BID Coopératives agricoles – Proexsal	3 000 000\$
BID Compétitivité des petites entreprises	2 800 000\$
UE Café gourmet	990 000\$
Canada Productivité-diversité-marchés pour les petits producteurs	860 000\$
UE Promotion des exportations non traditionnelles	725 000\$
UE Renforcement des exportations vers la CE	660 000\$
UE Centre national d'information commerciale	660 000\$
UE Voyages d'importateurs européens en Amérique centrale	330 000\$
UE Promotion des investissements étrangers	300 000\$
Espagne (ONG) Commercialisation pour coopératives de crevettes	115 000\$
Espagne Formation des cadres de l'hôtellerie	107 000\$
Total	36 329 000\$

Source: PNUD et donateurs

79. En résumé, on a pu obtenir des informations notamment sur les activités suivantes : *Banque mondiale – Compétitivité*. C'est le plus important projet destiné à améliorer la politique des échanges et la compétitivité du secteur privé. La principale activité menée au titre de ce projet est une étude sur la compétitivité nationale menée par Fairbanks Associates, firme ayant adopté les idées de Michael Porter d'Harvard. L'idée de base est que la compétitivité des exportations ne vient pas d'un avantage comparatif quelconque mais de l'existence de « grappes » d'entreprises, constituées de concurrents et d'entreprises

périphériques tels que les fournisseurs, acheteurs et prestataires de services — liés à des institutions éducatives et au gouvernement. Selon cette théorie, ce n'est que lorsque tous les acteurs composant la grappe peuvent opérer en se soutenant mutuellement que le pays possède un secteur réellement compétitif. Les auteurs de l'étude de Fairbanks ont cherché à identifier une demi-douzaine de grappes potentielles sur lesquelles El Salvador pourrait concentrer son action à l'avenir. Le gouvernement s'est ensuite appuyé sur cette analyse pour créer un ensemble de commissions pour les secteurs choisis — café, vêtements, tourisme, logiciels, plantes ornementales, et quelques autres —, susceptibles de favoriser la coopération publique-privée nécessaire à l'émergence d'un avantage comparatif durable.

80. Les opinions quant à l'impact de ce projet sur la compétitivité sont nuancées. Un certain nombre d'interlocuteurs du secteur privé estiment que la plupart des grappes d'entreprises ont donné de piètres résultats parce que les participants du secteur public ont cherché à contrôler le processus et parce que les grappes représentaient des intérêts trop divers pour que leurs composantes puissent avoir des buts communs. Les interlocuteurs du secteur public jugent cette activité plus positivement.

81. *BID/OEA/USAID – Préparations en vue des négociations commerciales.* C'est une série d'activités de formation et d'assistance technique destinées à aider El Salvador à entrer à l'OMC et plus tard à se préparer en vue de l'ALEA. Les trois donateurs ont opéré séparément mais en étroite coordination. Ils ont instauré une certaine division du travail dans les domaines techniques.

82. *PNUD – Modernisation des douanes.* Cette activité comprenait l'installation d'un logiciel moderne pour la gestion des douanes et un système douanier automatisé. Selon les entreprises, les formalités de douane se sont considérablement améliorées ces dernières années, grâce à l'informatisation et à des procédures de dédouanement automatisées. L'USAID a également participé à cet effort.

83. *Canada – Système d'information commerciale sur le web.* Dans le cadre de ce projet régional, le Canada a apporté une aide au SIECA (Secrétariat pour l'intégration économique régionale du MCCA) pour la mise en place d'un système d'information sur Internet pour les cinq pays membres. Celui-ci est utilisé à la fois par les autorités salvadoriennes et le secteur privé. Ce système d'information est de très grande qualité et il fournit des renseignements sur l'intégration économique en Amérique centrale ainsi que des statistiques commerciales détaillées concernant les pays d'Amérique centrale. Il semblerait que ce système ait joué un rôle important dans les négociations commerciales et qu'il ait servi de modèle au système d'information de l'ALEA financé par la BID et destiné à être utilisé dans tous l'hémisphère.

84. *USAID – Exportations agricoles non traditionnelles.* Ce projet visait à développer les marchés d'exportation pour les produits agricoles non traditionnels, essentiellement aux Etats-Unis, par le biais de coopératives agricoles. Il faisait suite à un projet antérieur de développement des exportations des coopératives et devait créer des coopératives ayant des débouchés viables à l'exportation aux Etats-Unis, essentiellement pour les fruits et légumes d'hiver. Dans l'ensemble, l'USAID a consacré environ 20 millions de dollars à la promotion des exportations de melons et autres produits périssables vers les Etats-Unis. Les exportations de melons ont rapporté plusieurs millions de dollars par an, puis sont retombées à zéro car les producteurs salvadoriens n'ont pas été en mesure d'établir une chaîne de commercialisation permettant la rentabilité de l'opération. L'exportation de produits périssables est une entreprise difficile en particulier lorsque les canaux ne sont pas bien établis. Les coopératives n'ont pas été en mesure de maîtriser ces complexités et ont manqué de la flexibilité indispensable pour s'adapter à des marchés qui évoluent rapidement. Les exportations, qui au début ont été un succès grâce à d'importantes subventions, n'étaient pas compétitives sans l'aide des donateurs.

85. *BID – Coopératives agricoles.* Ce nouveau projet s'appuie sur les institutions renforcées dans le cadre du projet de l'USAID décrit ci-dessus ; cependant, il ne vise pas à développer les exportations mais plutôt la production de fruits et légumes biologiques à destination du marché salvadorien. Il vient juste

d'être lancé et il reste à voir si le changement d'orientation au profit du marché intérieur sera favorable à la viabilité du projet.

86. *BID – Compétitivité des petites entreprises.* Ce projet de la BID semble avoir lancé un processus fort utile de transfert de technologie en faveur des petites entreprises susceptibles de pouvoir exporter leur production.

87. *UE – Promotion des exportations non traditionnelles.* Ce projet, réalisé avec la Coexport, a financé diverses activités, notamment la production d'un annuaire des exportateurs salvadoriens et de manuels destinés aux exportateurs.

88. *UE – Voyage d'importateurs européens en Amérique centrale.* Selon la Coexport, ce projet de l'Union européenne devait donner de très bons résultats. Environ 20 millions de ventes fermes à l'exportation en ont découlé. Le succès du projet a été attribué au soin apporté aux préparatifs avant la visite des importateurs européens. L'identification des entreprises appropriées tant du côté européen que du côté salvadorien a été un facteur décisif.

89. *UE – Promotion des investissements étrangers.* Ce nouveau projet, qui n'a pas encore été lancé, financera les travaux de la FUSADES en vue de promouvoir l'investissement étranger lié aux exportations dans de nouveaux secteurs afin de diversifier la base industrielle au-delà du secteur des vêtements.

B. Questions relatives à l'efficacité des donateurs

La coordination des donateurs

90. Le partage d'une même conception par les donateurs est la forme la plus simple de coordination. Lorsque les donateurs s'entendent sur les difficultés d'un pays et sur les mesures à prendre pour y remédier, il est possible de venir à bout du problème de la « coordination des donateurs ». Or, aucune conception commune n'existe au sein de la communauté des donateurs en El Salvador. Au contraire, il y a opposition entre les donateurs (la Banque mondiale, le FMI et parfois la BID et l'USAID) qui se soucient essentiellement de la politique macroéconomique et du développement du secteur privé et la plupart des autres donateurs dont l'attention se porte principalement sur les problèmes qui se posent après un conflit et sur l'expansion des programmes sociaux afin de combler les retards importants dans les domaines de l'éducation et de la santé. Ces deux types de problème sont déterminants pour l'avenir d'El Salvador et il n'y a aucune raison que les donateurs travaillent sur les mêmes questions. Cependant, les plaintes selon lesquelles les autres donateurs ignorent les « véritables » problèmes du pays sont plus fréquentes lorsque, comme dans le cas d'El Salvador aujourd'hui, les donateurs n'ont pas les mêmes priorités.

91. Les donateurs indiquent que de modestes efforts de coordination sont faits depuis quelques années en El Salvador. (Dans les années 80, l'impératif de coordination était plus évident : les donateurs devaient savoir ce que l'USAID entendait faire et adapter leurs activités en conséquence.) Aujourd'hui, le PNUD prépare une compilation annuelle des projets des donateurs qui est fort utile pour découvrir les activités des autres donateurs. Pour l'essentiel, la coordination des donateurs consiste en échange d'informations. Les donateurs ne s'efforcent pas de coordonner leurs programmes : au contraire, ils se servent de ce qu'ils savent des activités des autres pour adapter leurs propres plans.

92. Comme on l'a déjà dit, le développement des échanges ne représente qu'une petite partie des activités des donateurs en El Salvador et la plupart de ces derniers n'opèrent guère dans ce secteur. Parmi ceux qui le font, la division du travail est limitée. Dans les échanges, l'USAID fournit une assistance technique en matière de droits de propriété intellectuelle, tandis que le Canada et d'autres assurent une

assistance technique et une formation concernant d'autres aspects des engagements auprès de l'OMC. Le système d'information régionale géré par le SIECA, mentionné plus haut, est un autre exemple de division du travail. Le Canada a fourni le logiciel, tandis que la BID et l'USAID ont fourni une partie du matériel nécessaire au bon fonctionnement du système.

93. Ce sont les organismes d'exécution qui sont le mieux à même d'assurer la coordination des projets des donateurs. Lorsqu'ils sont forts et ont une vision claire de leurs objectifs, ils peuvent intégrer les programmes des donateurs dans leur stratégie globale. En El Salvador, les principales institutions chargées de la promotion des exportations ont généralement une idée assez claire de leurs objectifs de sorte qu'il leur a été assez facile d'intégrer les activités des donateurs dans leur stratégie.

L'appropriation dans le pays hôte

94. Il est évident que les responsables politiques salvadoriens ont le contrôle suprême sur la politique des échanges. Au cours des années 80, l'USAID — alors le principal donneur — n'a cessé de presser le gouvernement Duarte de dévaluer la monnaie, sans succès. Lorsque le gouvernement Cristiani a dévalué en 1989, cette mesure était due à la volonté du gouvernement de mettre en œuvre des politiques économiques fondées sur le marché et non principalement aux encouragements des donateurs. De même, la décision de réduire les droits d'importation était une décision nationale.

95. Le premier prêt d'ajustement structurel de la Banque mondiale en 1991 illustre également ce schéma. Presque toutes les conditions fixées pour le versement du prêt étaient déjà remplies lorsque le Conseil de la Banque mondiale a approuvé le prêt. La Banque mondiale a accepté le programme que le gouvernement salvadorien avait conçu et mis en œuvre pour des raisons propres.

96. El Salvador a entrepris une série d'initiatives stratégiques concernant le secteur des exportations au cours de la dernière décennie. La première d'entre elles est une stratégie nationale en faveur des exportations élaborée avec l'aide de consultants de l'USAID au début du gouvernement Cristiani. Elle faisait des exportations la pièce maîtresse du redressement économique du pays. Le plan relatif aux exportations visait à définir des mesures concrètes pour la mise en œuvre de la stratégie globale du gouvernement et il a été établi par un groupe de travail conjoint secteur public/secteur privé. Il a isolé cinq secteurs devant faire l'objet d'une action à court terme en faveur des exportations : assemblage de vêtements, café, marché commun d'Amérique centrale, textiles et vêtements, produits agricoles non traditionnels.

97. Un deuxième effort visant à établir un consensus national a été fait au début du gouvernement Calderon Sol avec l'organisation d'une série de tables rondes et de débats publics de vaste portée — qui auraient associé environ 35 000 personnes représentant tout l'éventail de la société et des milieux économiques salvadoriens — supposés promouvoir le débat et le consensus sur les problèmes nationaux. Cette initiative semble avoir favorisé le débat mais aucun consensus n'en est ressorti. Quelques points de vue mis en évidence par cette initiative ont peut-être aidé le gouvernement Calderon Sol à élaborer ses politiques mais la contribution semble mineure.

98. La troisième initiative est celle des « grappes d'entreprises » financée par la Banque mondiale et qui était destinée à rassembler les différents acteurs intervenant dans le développement des exportations et à créer un consensus sur les principaux problèmes. Cet effort en vue d'une collaboration sectorielle se poursuit mais beaucoup de membres de la communauté des affaires sont très sceptiques quant à son efficacité. Certains en sont venus à penser que les grappes efficaces ne peuvent être issues de la collaboration ; elles naissent plutôt d'une vive concurrence associée à la souplesse des institutions et du comportement des entreprises.

99. Sur ces trois initiatives, seule la première peut être considérée comme un succès sans ombre. La plupart des actions entreprises ont été concrètes et pratiquement immédiates ; en outre elles relevaient clairement du gouvernement.

100. La deuxième initiative prise pour dégager un consensus semble avoir principalement permis de trouver un accord sur des problèmes de caractère très général. A la base, il se peut qu'il y ait une incompatibilité fondamentale entre l'idée de consensus national et la conduite de la vie politique par les partis politiques. Généralement, le parti au pouvoir cherche à justifier ses actions par l'intérêt national mais le rôle des partis d'opposition est précisément de l'en empêcher.

101. Enfin, l'initiative en faveur des « grappes d'entreprises » a donné des résultats mitigés sans que l'on sache très bien pourquoi. Dans la mesure où cette initiative est en cours depuis plusieurs années, il serait bon à présent de réaliser une analyse rigoureuse des résultats obtenus.

102. L'analyse ci-dessus de l'appropriation par le pays hôte porte sur des questions d'ordre général. Elle pourrait être faite du point de vue des projets financés par les donateurs. En général, la situation est en grande partie la même. Les organismes d'exécution salvadoriens ont adhéré aux projets dont ils ont assuré la mise en œuvre et ils ont semble-t-il participé au processus de conception. Le seul exemple contraire est celui de travaux de recherche sur des questions commerciales menées par l'un des donateurs multilatéraux ; les thèmes abordés étaient jugés peu importants et les chercheurs plutôt incompetents. Il semble que le financement de cette activité ait été faible.

Viabilité

103. Il semble qu'aucun problème sérieux de viabilité ne se pose dans les activités des donateurs réalisées dans le secteur du développement des échanges. La plupart des activités sont de petite taille et ne donnent pas lieu à la création d'institutions ou d'administrations qui auront des difficultés à continuer d'exister une fois achevé le projet du donneur.

Consultations secteur privé/secteur public

104. La coordination entre le secteur public et le secteur privé est assez bonne en El Salvador. En ce qui concerne les principes généraux, les responsables gouvernementaux estiment que leur rôle est de superviser l'économie de marché et qu'il revient au secteur privé de prendre les décisions économiques importantes. Dans la pratique, la propension du gouvernement à vouloir diriger et contrôler tout ce qui se passe dans le pays l'emporte. Plusieurs hommes d'affaires se sont plaints que le projet concernant les « grappes d'entreprises » ait été moins une entreprise conjointe privé-public qu'une occasion pour le gouvernement de tenter de contrôler les activités.

105. Le projet de la Banque mondiale qui a permis de créer des grappes d'entreprises s'est achevé il y a peu. Aucune évaluation n'a été encore menée. Une évaluation pourrait être fort intéressante pour déterminer la mesure dans laquelle ce type de stratégie de collaboration peut améliorer l'environnement général en renforçant le dialogue entre gouvernement et entreprises. Les statistiques commerciales elles-mêmes n'autorisent guère l'optimisme, puisque la croissance des exportations a été moins rapide au cours de ces dernières années, au moment même où les grappes d'entreprises opéraient.

IV. Conclusions et enseignements tirés

106. Le cas du Salvador est fort intéressant. Ce pays a obtenu des résultats appréciables dans le secteur des exportations, de vêtements en particulier, mais on ne voit pas bien ce qui pourrait faire fonction, dans l'avenir, de moteur de croissance pour ce domaine d'activité. La politique économique a permis de créer un climat de stabilité propice à la croissance économique, mais le taux de change constitue un obstacle pour les exportateurs. Les principales conclusions de l'étude de cas sont les suivantes :

107. **Les producteurs salvadoriens ont encore beaucoup d'efforts à faire pour satisfaire aux exigences des marchés extérieurs.** Le Salvador et ses voisins d'Amérique centrale bénéficient d'un large accès au marché des Etats-Unis, même dans le secteur de l'habillement soumis à des contingents. Les exportations de deux pays voisins, à savoir le Guatemala et le Costa Rica, ont progressé plus vite que celles d'El Salvador. Bon nombre des entreprises salvadoriennes qui souhaitent exporter sont incapables de répondre aux exigences du marché international pour ce qui est de la qualité et des délais.

108. **C'est dans le domaine de la promotion de l'investissement que les programmes actuels des donateurs laissent le plus à désirer.** Comme on l'a vu plus haut, la promotion de l'investissement est un domaine d'action qui relève par nature des pouvoirs publics. Si elle est jugée importante pour un pays donné, il y a lieu de la soutenir financièrement. Conscient de ce problème, le gouvernement d'El Salvador a pris des dispositions en vue de mettre en place un centre de promotion de l'investissement dont la gestion sera assurée par les pouvoirs publics. L'expérience de divers pays montre que les organismes de ce type sont généralement moins efficaces que les organismes privés. C'est pourquoi les donateurs ont choisi, entre autres solutions, d'assurer la promotion de l'investissement en finançant des organismes privés comme la Fusades.

109. **L'aide apportée par les donateurs pour faciliter la diversification des marchés d'exportation d'El Salvador a aussi son utilité.** El Salvador est par trop tributaire du marché des Etats-Unis pour ses exportations de produits manufacturés. Les exportations à destination de l'Europe et du Japon n'ont guère progressé au cours de ces dernières années. Les donateurs de ces régions pourraient chercher les moyens de permettre aux produits salvadoriens d'accéder plus largement à leurs marchés.

110. **Le renforcement des institutions a joué un rôle essentiel dans le développement du commerce salvadorien.** La création de la FUSADES, en particulier, a apporté une grande contribution aux efforts visant à l'expansion du commerce salvadorien.

111. **Exporter par l'intermédiaire des coopératives présente des risques.** L'USAID et d'autres donateurs ont tenté d'encourager l'exportation de produits agricoles non traditionnels par l'intermédiaire des coopératives. Ils se sont essentiellement appuyés sur le fait que ces dernières offrent aux agriculteurs à faible revenu les moyens d'accroître très sensiblement leurs ressources. Un soutien financier assez considérable a été apporté à des initiatives de cette nature aussi bien en El Salvador que dans les pays voisins, mais les résultats obtenus ont été plutôt médiocres, parfois même négatifs. Cet échec a principalement tenu, semble-t-il, à l'énorme complexité que revêt la gestion d'une activité d'exportation portant sur des denrées périssables. Cette activité exige en effet une grande souplesse, la faculté de s'adapter rapidement et de l'esprit d'entreprise, surtout en l'absence de circuits organisés et de réseaux structurés de services d'exportation. Il n'est donc guère réaliste de penser que les coopératives, dont le fonctionnement repose sur la règle du consensus entre les membres, puisse réussir dans de telles conditions.

112. **Les zones franches pour l'industrie d'exportation (ZFIE) ont apporté une grande contribution au développement des exportations salvadoriennes.** Les ZFIE peuvent constituer un moyen de faire progresser rapidement l'emploi des travailleurs relativement peu qualifiés, en contribuant

ainsi à faire reculer la pauvreté, et de surmonter différents obstacles à l'exportation d'autres types de produits. Cependant, il ne s'agit nullement d'une panacée et les pouvoirs publics doivent prendre les devants en œuvrant sans cesse en faveur des produits à plus forte intensité de savoir-faire et de l'intégration des ZFIE dans l'économie nationale.

113. **Les obligations liées au commerce multilatéral ne font pas peser une charge excessive sur El Salvador.** Le gouvernement salvadorien est foncièrement attaché à la mise en place d'un régime commercial ouvert, et l'assistance technique fournie par les donateurs a facilité le recours aux compétences spécialisées qui ont pu s'avérer nécessaires dans ce domaine. Les hauts fonctionnaires estiment qu'ils en savent suffisamment pour pouvoir décider de la politique commerciale qu'il convient d'adopter pour El Salvador, et affirment que leur pays entend devenir un acteur à part entière du système commercial mondial et donc accepter les obligations qui en découlent.

114. **Les donateurs ont apporté un soutien efficace et coordonné au renforcement des capacités de négociation en matière commerciale.** Une certaine division du travail a été instaurée entre les donateurs en ce qui concerne les aspects techniques de cet effort. Néanmoins, si le soutien assuré par les donateurs dans ce domaine a été si efficace, c'est principalement, semble-t-il, grâce au dynamisme de la partie salvadorienne (et des pays d'Amérique centrale). La mise en œuvre de moyens suffisants et une attitude déterminée de la part du gouvernement bénéficiaire constituent la meilleure condition de l'efficacité de l'assistance technique fournie par les donateurs.

115. **Les politiques économiques néolibérales ne sont pas une panacée pour remédier à la situation du pays sur le plan du commerce extérieur.** Au cours des années 90, la politique et les institutions économiques d'El Salvador ont évolué de façon spectaculaire vers l'instauration d'une économie de marché. Compte tenu de l'ampleur des changements d'orientation qui ont ainsi été opérés, les résultats enregistrés depuis quelques années, tant sur le front de la croissance économique que sur celui de la progression des exportations, paraissent décevants. La cause première du ralentissement observé pourrait être le « syndrome néerlandais ». Même si c'est effectivement le cas, il n'en ressort pas moins que les gouvernements des pays en développement ne parviennent pas à croire que le marché libre produira toujours l'effet qui convient le mieux. Les autorités salvadoriennes doivent trouver le moyen d'empêcher les entrées massives de capitaux d'agir comme un frein sur le secteur des exportations.

Bibliographie

- Ambassade des Etats-Unis, 1998a. "Survey of the Salvadoran Maquila Sector," www.usinfo.org.sv/econmaq.htm
- Ambassade des Etats-Unis, 1998b. "1988 Trade Estimates Report for El Salvador," Ambassade des Etats-Unis, San Salvador.
- Ambassade des Etats-Unis, 1998c. "Investment Climate Statement for El Salvador," Ambassade des Etats-Unis, San Salvador.
- Artavia, Roberto et Felipe Larrain, 1997. "El Salvador en el Ranking de la Competitividad Global," Instituto Centroamericano de Administracion de Empresas, San Jose, Costa Rica.
- Banque mondiale, 1996. El Salvador: Meeting the Challenge of Globalization, Banque mondiale, Washington.
- Bases para el Plan de Nacion, Temas Claves para el Plan de Nacion: Consulta Especializada. San Salvador, janvier 1999. UCA.
- Boyce, James K. 1995. "External Assistance and the Peace Process in El Salvador," World Development, 23:12 (décembre), pp. 2101-16.
- Campos Rivera, Roberto (dir.pub.), 1999. Estado de la Nacion en Desarrollo Humano, San Salvador, PNUD.
- Easterling, Tom, Keith Jamtgaard et Michael Schwartz, 1995. "Evaluation of the El Salvador Non-Traditional Export Strategy," USAID/El Salvador.
- Ferreiro, Baltasar, 1997. "Politica Agroindustrial y de Desarrollo Agropecuario", San Salvador.
- FUSADES, 1999. Crecimiento con Participacion: Una Estrategia de Desarrollo para el Siglo XXI, Departamento de Estudios Economicos y Sociales, San Salvador.
http://ca2020.fiu.edu/Themes/Clarence_Zuvekas.html
- Huezo, Raul, 1998. "Financial and Economic Analysis of the Non-Traditional Agricultural Exports and Marketing Activity," Rapport final (ronéo).
- Jackson, Donald R., 1998. "Final Evaluation of the Non-Traditional Agricultural Production and Marketing Project," [USAID/El Salvador], AGRIDEC Consultants, Miami.
- Jenkins, Mauricio, Gerardo Esquivel, et Felipe Larrain, 1998. "Export Processing Zones in Central America," Development Discussion Paper No. 646, Harvard Institute for International Development, Cambridge, MA.
- Keesing, D. et Andrew Singer, 1990. "Development Assistance Gone Wrong: Why Support Services Have Failed to Expand Exports," PRE/WP, Working Paper No. 543, Washington, Banque mondiale.

McKean, Cressida et James Fox, 1994. Export and Investment Promotion Services: Do They Work? USAID Programme and Operations Assessment Report No. 6, Washington, USAID Center for Development Information and Evaluation.

Montoya, Michel et John Hewitt, 1999. "Tecnologías de Información para el fortalecimiento de la integración económica centroamericana y las negociaciones comerciales internacionales," Project Evaluation of project SIECA/CTPL/PAR, Guatemala, 7 décembre.

Tavares, Jose, 1999. "The Access of Central America to Export Markets: Diagnostic and Policy Recommendations," Development Discussion Paper No. 693, Harvard Institute for International Development, Cambridge, MA.

Zuvekas, Clarence, 1999. "The Dynamics of Sectoral Growth in Central America: Recent Trends and Prospects for 2020," Florida International University

Appendice 1 : Chronologie des principaux événements survenus en El Salvador

1961	Création du marché commun d'Amérique centrale
1969	Guerre avec le Honduras ; rapatriement massif des Salvadoriens vivant au Honduras
1979	Début de la guerre civile
1980	Entrée de Jose Napoleon Duarte dans la junte au pouvoir
Mars 1984	Election de Duarte à la présidence de la République
Juin 1989	Entrée en fonction du Président Cristiani
Janvier 1992	Signature des accords de paix
Juin 1994	Entrée en fonction du Président Calderon Sol
Juin 1999	Entrée en fonction du Président Flores
Mars 2000	Elections municipales et législatives

Appendice 2 : Personnes interrogées

Emma Arauz
Directeur, Centre des services pour les échanges et l'investissement, FUSADES
[Fondation salvadorienne pour le développement économique et social]
Téléphone: 503-278-3366
Fax: 278-3354
Email: earauz@fusades.com.sv

Guillermo Argumedo,
Contrôleur général des banques
Téléphone: 503-182-1466
Email: gargumedo@ssf.gob.sv

Eduardo Ayala Grimaldi
Vice-Ministre de l'économie

Merlin Barrera
Directeur général, Centromype
[Fondation pour la promotion de la compétitivité des petites et moyennes entreprises]
Téléphone: 503-267-0069
Fax: 267-0011
Email: mbarrera@sal.gbm.net

Silvia M. Cuellar
Directeur exécutif, Coexport
[Association des exportateurs salvadoriens]
Téléphone: 503-243-3110
Fax: 243-3159
Email: cuellar@ejje.com

Francisco Escobar Thompson, Président
Asociacion Salvadorena de la Industria de la Confeccion (ASIC)
Téléphone: 263-4413
Fax: 263-4340
Email: fresco.group@salnet.net

Baltasar Ferreiro
Exportateur de café grand cru
Téléphone: 503-263-4877
Fax: 263-4876
Email: ferreiro@es.com.sv

Rebeca Flor
Chef du Centre de documentation sur les exportations
Banque centrale d'El Salvador
Téléphone: 503-281-8090
Fax: 281-8086
Email: rflor@elsalvadortrade.com.sv

Yolanda Mayora de Gaviria
Conseiller, Ministère de l'économie
Téléphone: 503-281-1122
Fax: 281-0534
Email: yolix@yahoo.com

Sonia Umanzor de Hernandez
Spécialiste des exportations, BMI
[Banque d'investissement multisectorielle]
Téléphone: 503-267-0032
Fax: 267-0011
Email: shernandez.bmi@gbm.net

Janet de Infantozzi
Division des services pour l'exportation, Ministère de l'économie
Téléphone: 503-281-1122
Fax: 2213613
Email: janet.infantozzi@competi.gob.sv

Jose Mauro Iraheta
Directeur général, Administration et Finances
Ministère des relations extérieures
Téléphone: 503-221-2683
Fax: 221-5346

Atsushi Kamishima
Représentant permanent de JICA en El Salvador
Téléphone: 503-264-0739
Fax: 263-0935
Email: jica-jocv@salnet.net

Stanley Kuehn
Directeur, Clusa International
[Organisation d'aide aux coopératives]
Téléphone: 503-223-0302
Fax: 298-6489
Email: clusaes@es.com.sv

Mercedes Llorc
Directeur exécutif, Camagro
[Chambre d'agriculture salvadorienne]
Téléphone: 503-264-4622

DCD(2000)10/ANN1

Blanca Jaco de Magana
Vice-Ministre de l'économie
Téléphone: 503-281-0531
Fax: 281-0534

Jose Marques
Directeur, Synthesis Consultants
Téléphone: 503-264-2719
Fax: 263-2953
Email: synthesis@netcomsa.com

Mirna Lievano de Marques
Directeur, Escuela Superior de Economia y Negocios
Téléphone: 273-4031
Fax: 273-8843
Email: mlm@ensen.edu.sv

Leonel Mejia
Président, ASI
[Association des industriels salvadoriens]
Téléphone: 503-298-4042
Fax: 279-2488
Email: asi@asi.com.sv

Bruno E. Moro
Coordinateur résident en El Salvador, PNUD
Téléphone: 503-263-3369
Fax: 263-3501
Email: bruno.moro@undp.org

Roberto Murray Meza
Président, Agricola Industrial Salvadorena, SA
Téléphone: 503-263-8235
Fax: 263-6237
Email: rhm@ejje.com

Mary Ott
Chef de l'Unité Economie et Petites entreprises, USAID
Téléphone: 503-298-1666
Email: Mott@usaid.gov

Godofredo Pacheco
Directeur général
PROXSAL
[Coopérative des producteurs et exportateurs salvadoriens]
Téléphone: 503-273-6580
Fax: 273-6580
Email: proxsal@vianet.com.sv

Randall Peterson
Directeur des programmes régionaux, USAID/Guatemala
Téléphone: 502-332-0202
Email: rpeterson@usaid.gov

Ricardo Arturo Pinel
Directeur exécutif, Centro National de Produccion Mas Limpia
[Programme d'aide suisse]
Téléphone: 503- 279 2488
Fax: 298 4031
Email: ricardopinel@hotmail.com

William Pleitez
Président, CA5 Consultores
Téléphone: 503-298-2257
Fax: 298-2257
Email: cacinco@cyt.net

Julie Pons Peccorini
Conseiller, SIAPE
[Système intégré d'aide aux petites entreprises]
Téléphone: 503-243-3110
Fax: 243-3159
Email: scoexp@cyt.net

Jean-Philippe Rondeau
Directeur, Bureau de coordination
Union européenne
Téléphone: 503-245-1105
Fax: 279-0427
Email: proyecto.ue@salnet.net

Claudio de Rosa
Directeur exécutif, Abansa
[Association des banques salvadoriennes]
Téléphone: 503-298-6936
Fax: 223-1079
Email: abansal@telecam.net

Mauricio Samayoa
Président, Banco Cuscatlan
Téléphone: 503-228-7777
Fax: 228-5700
Email: presidencia@sal.gbm.net

Ricardo Siman
Président, ANEP
[Association nationale des entreprises privées]
Téléphone: 503-224-1236
Fax: 223-8932
Email: anep@salnet.net

DCD(2000)10/ANN1

Enilson Solano, Conseiller pour les questions économiques, Ambassade d'El Salvador aux Etats-Unis
Téléphone: 202-265-9671 x234
Fax: 202-234-3834
Email: esolano@elsalvador.org

Carmen Tobar, Chef de mission adjoint, Ambassade d'El Salvador aux Etats-Unis
Téléphone: 202-234-9427
Fax: 202-234-3834
Email: ctobar@elsalvador.org

Mario Urrutia, Directeur
Clusa El Salvador

Michael Wise
Directeur, Peace Corps/El Salvador
Téléphone: 503-263-9474
Email: wise.llort@ejje.com

Jorge Zablah
Président, FUSADES
[Fondation salvadorienne pour le développement économique et social]
Téléphone: 503-278-3366
Fax: 278-3356



**DIRECTION DE LA COOPERATION POUR LE DEVELOPPEMENT
COMITE D'AIDE AU DEVELOPPEMENT**

**DCD(2000)10/ANN3
A usage officiel**

**ATELIER DU CAD - VERS L'ELABORATION DE BONNES PRATIQUES POUR LE
RENFORCEMENT DES CAPACITES DANS LE DOMAINE DES ECHANGES**

ETUDE DE CAS SUR LE SENEGAL

Le présent document est soumis pour EXAMEN lors de l'atelier prévu à Paris les 29 et 30 mai 2000 et devrait être examiné avec le document d'information [DCD(2000)10].

Personne à contacter : Ebba Dohlman [tél : (33) 1 45 24 98 48/fax : (33) 1 44 30 63 33]
Courrier électronique : ebba.dohlman@oecd.org

JT00108539

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

TABLE DES MATIÈRES

I. Bilan de la politique économique	5
A. L'environnement macroéconomique.....	5
B. Le commerce extérieur	6
Structures et performances.....	6
Les institutions.....	7
Politique et stratégie commerciales	8
II. Le développement des échanges	10
A. Les enjeux politiques.....	10
Définition d'une stratégie.....	10
Suivi des accords commerciaux.....	10
Suivi des questions commerciales	11
Un dialogue structure sur la politique commerciale	12
B. Les contraintes qui pèsent sur la compétitivité.....	12
Des contraintes du côté de l'offre.....	12
Accès aux marchés.....	13
III. Les activités des donneurs pour le développement des capacités commerciales	15
A. Aperçu général.....	15
B. Evaluation des performances des donneurs	20
Influence des donneurs	20
Coordination des donneurs	21
Efficacité de la diffusion des informations	22
Interface avec les exportateurs privés	22
Impact et appropriation locale	23
Promotion du commerce et atténuation de la pauvreté	24
IV. Conclusions et recommandations	24
Nécessité d'adopter une approche globale et une véritable stratégie commerciale	24
Lier commerce et développement : un objectif qui reste à intégrer	25
Le dialogue entre secteur public et secteur privé : nécessité d'adopter une approche globale à long terme, axée sur le processus.....	25
Objectifs du développement ou intérêts commerciaux	26
Sécurité et qualité : Qu'en est-il des importations et des biens commercialisés sur le marché intérieur ?	27
Références.....	29
Annexe 1. Sénégal : Profil statistique	30
Annexe 2. Le franc CFA	31
Annexe 3. Faisabilité d'un accord de partenariat économique régional entre l'Union européenne l'UEMOA/Ghana	32
Annexe 4. Liste des personnes contactées	33

Tableau

Tableau 1. Principales activités des donneurs au Sénégal pour le renforcement des capacités dans le domaine des échanges.....	16
---	----

Encadrés

Encadré 1.	Intégration régionale : UEMOA et CEDEAO.....	9
Encadré 2.	Barrières non tarifaires au commerce sur les marchés de l'OCDE : le cas des appellations au poisson en France	14
Encadré 3.	Exemples de coordination entre donneurs partant de la base	21

ETUDE DE CAS DU SENEGAL

Rapport établi par :

Henri-Bernard Solignac Lecomte

Centre européen de gestion des politiques de développement (Maastricht)
Overseas Development Institute (Londres)

Sigles

ACBF	African Capacity Building Foundation (Fondation pour le renforcement des capacités en Afrique)
ACP	Afrique-Caraïbes-Pacifique
ADPIC	Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce
APER	Accords de partenariat économique régionaux
AT	Assistance technique
CCI	Centre du commerce international
CE	Commission européenne
CEDEAO	Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CREA	Consortium pour la recherche économique en Afrique
CSP	Country Strategy Paper (Etude stratégique par pays)
CT	Coopération technique
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FASR	Facilité d'ajustement structurel renforcée
FED	Fonds européen de développement
FMI	Fonds monétaire international
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
GoS	Gouvernement du Sénégal
IDE	Investissement direct étranger
OHADA	Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non gouvernementale
TEC	Tarif extérieur commun
TI	Technologie de l'information
UE	Union européenne
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
USAID	United States Agency for International Development

I. Bilan de la politique économique

A. L'environnement macroéconomique

1. L'économie sénégalaise a bien réagi à la dévaluation du franc CFA en 1994 et aux réformes structurelles qui ont suivi, avec plus de 5 % de croissance son PIB entre 1996 et 1998. Elle conserve toutefois des faiblesses structurelles. Le niveau élevé des coûts de transaction et l'insuffisance des infrastructures ont nui à la compétitivité du secteur privé. Les systèmes d'éducation et de santé sont très limités et les taux d'investissement étranger sont trop faibles pour stimuler une croissance durable.

2. La dévaluation a été immédiatement suivie d'une montée de l'inflation. En quelques années, cependant, celle-ci était ramenée en-dessous de 3 %, grâce à la politique monétaire prudente conduite au niveau régional par la Banque centrale des Etats d'Afrique de l'Ouest. Le taux de croissance réel du PIB s'est tenu au-dessus de 5 % entre 1996 et 1998. Le déficit budgétaire a été réduit et a fait place ces dernières années à des excédents budgétaires. La balance des comptes courants (aide exclue) s'est améliorée durant la fin des années 90. La restructuration de la dette à l'égard du Club de Paris conclue en 1998 y a contribué, de même que l'amélioration du recouvrement des recettes fiscales et une meilleure maîtrise des dépenses.

3. *Ajustement structurel.* Entre 1986 et 1993, le franc CFA s'était sensiblement apprécié par rapport au dollar EU, ce qui a contribué à affaiblir les performances d'exportation du Sénégal. La dévaluation de 50 % intervenue en 1994 a marqué le début d'une période de réformes importantes. Le Sénégal a été le premier pays de la zone franc à signer avec le FMI un accord de crédit stand-by après la dévaluation. En 1994, le gouvernement et le FMI sont convenus d'un programme de prêt de la FASR qui a pris fin en 1998.

4. En avril 1998, le gouvernement et le FMI ont signé un accord pour un programme triennal au titre de la FASR (1999-2001) d'un montant total de 107 millions de DTS (142 millions de dollars). Par la suite, les donateurs multilatéraux et bilatéraux ont promis, lors de la quatrième réunion du groupe consultatif, près de 2 milliards de dollars pour ce programme. Les efforts de réforme du Sénégal sont axés sur la restauration de la balance extérieure, la consolidation des finances publiques et le renforcement de la compétitivité. Le FMI a félicité le Sénégal pour ses réformes, mais lui a demandé d'améliorer les indicateurs sociaux, surtout dans les domaines de la santé et de l'éducation.

5. La Banque mondiale a en cours au Sénégal 18 opérations financées par l'IDA, d'une valeur de 682 millions de dollars, dans les domaines de l'agriculture, de l'éducation, de la population, de la santé et de la nutrition, de l'énergie et de l'eau, des transports et du développement urbain, de l'industrie et du développement du secteur privé.

6. *Gouvernance.* Une cour de discipline budgétaire et financière a été mise en place pour surveiller la gestion des ressources publiques et sanctionner les services négligents. Un programme de réforme de la fonction publique a également été lancé afin d'améliorer les services publics et leur efficacité en instaurant la promotion au mérite.

7. *Réforme sectorielle.* Certaines des mesures clés de réforme sectorielle portant sur la privatisation des entreprises publiques. Le gouvernement prévoit en particulier d'accélérer et d'approfondir les réformes sectorielles dans l'agriculture, l'énergie et les transports.

8. *Secteur privé.* Le climat des affaires en général s'est beaucoup amélioré au cours des années 90. Les privatisations ont débuté en 1994, avec un programme ambitieux visant à privatiser 22 entreprises publiques en trois ans, mais face à des problèmes de chômage et d'action syndicale, les opérations ont été interrompues. En 1998, 12 privatisations avaient été menées à bien. Il est maintenant prévu que l'Etat se

retire complètement du secteur privé d'ici la fin de 2000, par liquidation totale ou partielle des entreprises publiques. En outre, des mesures ont été prises pour améliorer le contexte juridique en réformant le droit des affaires et en créant un tribunal d'arbitrage à la Chambre de commerce de Dakar.

9. Il existe au Sénégal de nombreuses organisations professionnelles représentant le secteur des entreprises¹. En dehors des grandes entreprises industrielles, autocrates et généralement à capitaux étrangers, une nouvelle génération d'entrepreneurs apparaît, qui sont moins liés à l'Etat que leurs prédécesseurs. Cependant, leurs organisations professionnelles, si elles se font souvent entendre, restent relativement faibles². Ce sont les associations professionnelles, et non les entreprises, qui sont membres de la Chambre de commerce.

10. A la suite de la dévaluation, le gouvernement, prenant conscience du caractère à la fois fragmentaire et bureaucratique des mesures en vigueur pour le développement du secteur privé, a entre autres initiatives³, mis en place un projet de renforcement des capacités du secteur privé comportant trois volets :

- La Fondation secteur privé, parrainée par la Banque mondiale (voir plus loin) pour le soutien aux entreprises.
- Le Comité de réforme juridique (CRJ).
- Le Groupe de réflexion sur la compétitivité et la croissance (GRCC, voir plus loin).

Malgré la mise en place de ces institutions, le projet de renforcement des capacités a été lent à se mettre en place. Un document stratégique a finalement été publié en 1999⁴.

B. Le commerce extérieur

Structures et performances

11. La dévaluation de 1994 a favorisé les grands secteurs d'exportation comme la chimie et la pêche, qui remplacent l'arachide et les produits dérivés en tant que source principale de devises étrangères. Le secteur du tourisme a lui aussi profité de la dévaluation. Mais l'augmentation attendue des investissements étrangers ne s'est pas concrétisée. Les exportations non traditionnelles pour lesquelles le Sénégal pourrait bénéficier d'un avantage comparatif (comme les fruits et légumes) n'ont pas non plus profité de la dévaluation.

12. La balance des comptes courants et la balance commerciale n'ont pratiquement jamais cessé depuis l'indépendance d'être déficitaires. Mais l'importance du déficit commercial, qui naguère dépendait beaucoup de la récolte d'arachides, fluctue aujourd'hui un peu moins du fait de la diversification des exportations, et la balance des comptes courants s'est améliorée dans la deuxième moitié des années 1990.

13. Le Sénégal est étroitement tributaire des importations, y compris pour des produits de base tels que le riz, qui vient essentiellement d'Asie. Au fil des ans, en partie du fait de l'indexation du franc CFA

1. Voir République du Sénégal, 1999b.

2. Elles ne couvriraient que 50 pour cent de leurs coûts ; voir le rapport *Diagnos* de 1999 sur le Sénégal.

3. Notamment, une Lettre de politique de développement du secteur privé (LPDSP), adoptée en 1995, et un projet d'ajustement et de compétitivité du secteur privé (PASCO).

4. République du Sénégal, 1999b.

sur le franc français, les habitudes de consommation ont largement privilégié les biens importés, de sorte que le secteur des importations est devenu le fief d'intérêts solidement établis. Les exportations restent concentrées dans trois grands secteurs. La pêche représente 25 % des recettes d'exportation ; une cinquantaine d'entreprises exportent du poisson (frais, congelé, conditionné), essentiellement à destination de l'Europe, et surtout de la France. L'un des atouts du Sénégal sur ces marchés est la proximité, la fréquence des vols permettant d'expédier régulièrement par avion des produits frais à forte valeur ajoutée. Si la part du Sénégal sur le marché du poisson en Europe peut sembler insignifiante, pour certains types de produits de la mer, il est un fournisseur majeur (crevette, sole tropicale, rouget)⁵. Les phosphates (minerai brut et traité) représentent 22 % des exportations et les produits à base d'arachide environ 10 %.

Les institutions

14. Au sein du ministère du Commerce, c'est la Direction du commerce extérieur (DCE) qui a la charge de définir la politique commerciale du Sénégal. La coordination avec les autres ministères semble avoir été favorisée par la préparation de la réunion ministérielle de l'OMC à Seattle. Une commission interministérielle a été créée sous la présidence du ministère du Commerce, avec six sous-commissions chargées respectivement de l'agriculture, des services, de la propriété intellectuelle, de l'environnement, des biens et des investissements. Des réunions se sont tenues tant au niveau national qu'au niveau sous-régional (au Burkina Faso), avec le soutien de plusieurs donneurs (notamment la FAO et la France).

15. Plusieurs institutions publiques chargées de promouvoir le commerce et l'investissement ont fleuri au fil des ans. Aujourd'hui, il en existe quatre :

- le Centre de Formalités des Entreprises (guichet unique pour les investisseurs) ;
- la SODIDA (Société du Domaine Industriel de Dakar) ;
- la SONEPI (Société Nationale d'Etudes et de Promotion Industrielles) ;
- la ZFID (Zone Franche Industrielle de Dakar), pour les entreprises tournées vers l'exportation.

16. Tous les quatre se caractérisent par un manque de moyens humains et financiers et une attitude passive vis-à-vis des investisseurs⁶. Le guichet unique, par exemple, qui aurait dû simplifier et unifier les procédures, n'a fait semble-t-il qu'ajouter un obstacle supplémentaire à franchir. La ZFID a totalement échoué à attirer les investisseurs, et les entreprises basées à la SODIDA ne parviennent pratiquement jamais à prendre leur indépendance. Deux autres organismes sont plus spécifiquement consacrés à la promotion et à la facilitation du commerce :

- Le Centre International du Commerce Extérieur (CICES) qui, depuis de nombreuses années, s'occupe surtout d'organiser des foires et expositions commerciales.
- Le Point commercial Sénégal, sous la responsabilité de la DCE, qui vise à faciliter les procédures, à assurer la coordination entre les nombreuses administrations auxquelles les exportateurs ont affaire et à fournir aux exportateurs toutes les informations nécessaires. Un objectif majeur du programme récemment mis en place consiste à informatiser toutes les procédures d'importation et d'exportation. Ce travail avance toutefois lentement, en raison de la difficulté qu'il y a à réaliser des changements au niveau des douanes..

5. De Reviens et al., 1998, p.10.

6. Voir Document de stratégie du secteur privé, 1999, et FIAS, 1999.

17. Enfin, deux institutions sont en charge de la promotion de la qualité et des normes :

- L'Institut Sénégalais de Normalisation (ISN), qui définit et contrôle les normes nationales de chaque branche d'activité, évalue les besoins et diffuse les normes existantes. La faiblesse de son impact est surtout imputée à l'absence d'une politique nationale efficace en la matière.
- L'Institut de Technologie Alimentaire (ITA), qui fait de la R-D, contrôle les produits de consommation locale, et assure une formation au contrôle de qualité, tend à centrer ses activités sur les services aux entreprises de transformation alimentaire.

Politique et stratégie commerciales

18. Comme beaucoup d'autres pays en développement, le Sénégal n'a pas de politique commerciale claire, intégrée dans une stratégie cohérente de développement. Cela tient en partie au fait que les décisions du gouvernement en la matière n'ont longtemps été qu'un sous-produit des décisions prises dans d'autres domaines, soit celui de sa politique monétaire (l'indexation du franc CFA sur le FF) soit celui de ses priorités financières et politiques dans le cadre de la Convention de Lomé. Des décisions commerciales ont aussi été prises sur une base ad hoc, en fonction des problèmes qui se posaient aux entreprises privées ou monopolistes d'Etat dans les secteurs traditionnels, soit orientés vers l'intérieur (ciment, sucre, etc.) soit orientés vers l'extérieur (arachide, phosphates, etc.). Enfin, le franc CFA étant surévalué, les problèmes de sécurité alimentaire ne nécessitaient pas un développement actif d'activités génératrices de devises. Le commerce n'était donc pas considéré comme partie intégrante d'une stratégie générale visant à favoriser la croissance et à lutter contre la pauvreté, et les incitations qui s'offraient aux investisseurs nationaux et étrangers étaient très défavorables aux exportations.

19. Il semble bien toutefois que les incitations évoluent ; après la dévaluation de janvier 1994, qui a amélioré les perspectives d'exportation, les responsables politiques ont commencé à prendre plus au sérieux la promotion et le développement du commerce. Entre 1996 et 2000, le débat sur la renégociation de la Convention de Lomé, dans la première phase duquel le démantèlement pur et simple des accords commerciaux entre les ACP et l'Union européenne semblait un scénario plausible, et la phase préparatoire de la réunion de l'OMC à Seattle, ont contribué à faire remonter le commerce dans l'échelle des priorités du gouvernement. La réflexion au ministère du Commerce s'oriente actuellement dans deux grandes directions : une promotion active de la croissance et de la diversification des exportations et l'intégration progressive dans l'économie mondiale grâce à des accords commerciaux aux niveaux sous-régional, régional (post-Lomé) et multilatéral.

20. *Promotion et diversification des exportations.* Le IX^{ème} Plan du Sénégal appelle à concilier compétitivité et développement humain durable. Parvenir à un équilibre optimum entre l'objectif traditionnel de la sécurité alimentaire et l'exploitation de toutes les opportunités qui s'offrent sur les marchés mondiaux exige de faire plus pour encourager les petites et moyennes entreprises (PME) à exporter. A cet effet, la DCE cherche actuellement à rationaliser et à simplifier ses instruments de promotion du commerce en mettant en place un organisme unique qui absorberait les différents organes existants. Des controverses se sont fait jour parmi les divers intérêts liés aux institutions existantes (par exemple, sur le point de savoir s'il faut séparer la promotion du commerce et celle des investissements), et ces litiges ralentissent le processus. Le gouvernement a demandé à l'ACDI et au CCI de l'aider à mettre au point et appliquer cette stratégie (voir plus loin).

21. *Accords multilatéraux.* Le Sénégal est membre de l'OMC depuis 1995. Il a été l'un des premiers pays africains à accéder au GATT en 1963, et a participé à plusieurs grands cycles de négociations mondiales. En 1994, à l'occasion du dernier examen par l'OMC de ses politiques commerciales, le Sénégal

a été félicité pour l'importance des concessions qu'il a faites durant le cycle d'Uruguay concernant l'accès au marché et les services.

22. *Accords régionaux.* Le Sénégal est membre de deux programmes d'intégration régionale, la CEDEAO (créée en 1975) et l'UEMOA (créée en 1994 ; voir l'encadré), qui tous deux visent à instaurer des zones de libre-échange. La libéralisation des échanges intrarégionaux a été très lente au sein de la CEDEAO (voir Jebuni, 1997), mais l'UEMOA a avancé rapidement : ses pays membres ont déjà une monnaie commune (le franc CFA ouest-africain ; voir annexe 2) et un cadre juridique commun pour les entreprises, qui a été mis en place dans le cadre de l'OHADA (Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique). Depuis le 1er janvier 2000, les pays de l'UEMOA appliquent un barème douanier externe commun, dans lequel le barème maximum est ramené de 25 à 20 %. La perte de recettes qui en résulte pour le Sénégal sera partiellement compensée par le prélèvement d'une TVA de 19 % à compter de juillet 2000.

23. *Accords commerciaux ACP-Union européenne.* En tant que pays ACP, le Sénégal a bénéficié pendant 25 ans, au titre de la Convention de Lomé, de préférences commerciales non réciproques de la part de l'Union européenne. Mais il ne fait pas exception à la règle générale : ces préférences ont eu peu d'effet sur l'intégration des économies ACP dans le commerce mondial, surtout du fait que des contraintes multiformes du côté de l'offre ont empêché les exportateurs ACP de profiter de leur accès préférentiel au marché européen. La seule exception est le secteur de la pêche, où l'on peut dire que les préférences ont été très utiles ; le secteur des textiles et de l'habillement au contraire, n'a tiré aucun profit de l'exonération des quotas de l'accord multifibres. De plus, la valeur relative de ces préférences s'est amenuisée face à la libéralisation des échanges multilatéraux et à la multiplication des accords préférentiels entre l'Union européenne et des pays tiers. Contrairement à Maurice et à certaines îles des Caraïbes, le Sénégal n'a bénéficié d'aucun des quatre protocoles parfois lucratifs joints à la Convention de Lomé. De toutes les exportations des pays d'Afrique de l'ouest vers l'Union européenne, seules les bananes et quelques produits énumérés à l'annexe 40 de la Convention de Lomé ne sont pas libéralisés, notamment les tomates, pour lesquelles le Sénégal possède un quota - largement sous-utilisé - de 560 tonnes⁷.

**Encadré 1. Intégration régionale :
UEMOA et CEDEAO**

Au départ exclusivement monétaire, l'Union monétaire ouest-africaine est devenue en janvier 1994 l'Union économique et monétaire ouest-africaine, dans le but de constituer une union douanière. Un barème douanier extérieur commun a été mis en place le 1er janvier 2000. L'Union possède des institutions régionales qui coordonnent les politiques économiques, principalement par l'adaptation de critères de convergence budgétaire.

L'UEMOA comprend deux non PMA (la Côte d'Ivoire et le Sénégal) et six PMA (Bénin, Burkina Faso, Guinée Bissau, Mali, Niger et Togo).

Le Ghana et le Nigeria appartiennent avec la plupart des autres pays d'Afrique de l'Ouest à la communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), groupement plus large créé en 1975, qui n'a jusqu'ici guère progressé sur la voie de l'intégration économique.

7. Soit 28 pour cent du quota ACP de 2000 tonnes prévu à l'annexe XL de la Convention de Lomé IV bis (1995-2000). Voir CERDI, 1998, p.58.

II. Le développement des échanges

24. Pour définir et mettre en œuvre une stratégie proactive de développement commercial, le Sénégal se trouvera confronté à plusieurs problèmes, aussi bien au niveau des politiques à appliquer qu'au niveau de la compétitivité de ses exportateurs.

A. Les enjeux politiques

Définition d'une stratégie

25. Si quelques mesures ont d'ores et déjà été prises pour définir une stratégie commerciale active, la plupart des observateurs et des acteurs reconnaissent qu'il y a encore beaucoup à faire avant qu'elles puissent se concrétiser. Il ne semble en particulier pas y avoir de véritable initiative de développement des échanges, qui n'est d'ailleurs pas une priorité partagée par tous les ministères, au contraire de ce qui se passe au Ghana, l'autre pays d'Afrique subsaharienne examiné dans le cadre de ce projet, où un choix clair a été fait d'une stratégie orientée vers l'extérieur. Plusieurs études sont en cours pour identifier les secteurs stratégiques vers lesquels diriger le peu de moyens en capitaux disponibles, et l'on discute beaucoup du choix d'architectures institutionnelles nouvelles, mais on ne distingue pas de signal politique fort des responsables politiques à l'échelon le plus élevé en faveur d'une stratégie active de développement commercial.

Suivi des accords commerciaux

26. A l'échelon multilatéral, le Sénégal n'a pas les moyens de remplir totalement ses obligations dans le cadre de l'OMC, et, malgré une légère avancée, n'a pas réellement commencé à définir et à défendre ses intérêts nationaux. Ainsi, le débat sur le processus de régionalisation (UEMOA) semble avoir contribué à sensibiliser les entreprises à la question des valeurs de transaction, pour laquelle le Sénégal a demandé un report d'échéance. Comme pour les négociations multilatérales, s'il y a eu au Sénégal une activité assez intense de préparation et de consultation avant la réunion de l'OMC à Seattle⁸, la délégation sénégalaise n'était pas d'aussi haut niveau que celle d'autres pays comme Maurice ou le Zimbabwe. Pour le secteur des entreprises, seuls quelques dirigeants de grandes entreprises de substitution des importations se sont rendus à Seattle par intérêt personnel. Enfin, le dialogue interministériel a besoin d'être renforcé et entretenu : en dehors du ministère du Commerce, nombre de fonctionnaires (par exemple au ministère de l'Agriculture, des Finances et des Affaires étrangères) n'ont pas conscience de ce qu'implique l'appartenance à l'OMC.

27. Au niveau sous-régional, un premier problème concerne l'exécution des engagements pris dans le cadre de l'UEMOA, dont certains pensent que les réformes commerciales vont trop vite pour les pays. Ainsi, il reste à voir dans quelle mesure le tarif extérieur commun (TEC) mis en place en janvier 2000 est effectivement appliqué, et si les douanes ont ce qu'il faut de moyens et de motivations pour l'appliquer. D'autres problèmes pourraient se poser du fait des disparités qui subsistent dans les niveaux de protection, et des coûts budgétaires de l'élimination des droits de douane intrarégionaux. Une deuxième série de problèmes concernent la relation entre l'UEMOA et la CEDEAO et le statut du Nigeria et du Ghana, qui sont membres de la deuxième, mais pas de la première⁹. Le traitement de cette question politiquement

8. Voir République du Sénégal, 1999a.

9. Le Nigeria et le Ghana ont vivement réagi à la création du barème douanier commun de l'UEMOA, dont ils craignent qu'il entrave le processus d'élargissement de l'intégration régionale.

sensible nécessitera un soutien technique important si l'on veut aboutir à des solutions concrètes et réalistes pour la mise en œuvre des deux programmes régionaux.

28. Enfin, l'agenda post-Lomé doit être rapidement précisé. Bien que Lomé IV bis ait expiré en février 2000, les préférences commerciales non réciproques devraient être prorogées jusqu'en 2008, pour autant que l'OMC accorde une deuxième dérogation à l'Union européenne¹⁰. Des négociations doivent se dérouler entre 2002 et 2008 sur un accord commercial réciproque avec l'Union européenne, compatible avec les règles de l'OMC. Sa mise en œuvre débiterait en 2008. Cela donne au Sénégal jusqu'à 2002 pour préparer sa position. La position de l'Europe est connue : elle a l'intention de signer des accords de libre-échange avec les pays ACP, de préférence eux-mêmes groupés en zones de libre-échange régionales. L'UEMOA pourrait être le partenaire ouest-africain de l'Union européenne, mais de nombreuses questions se posent encore (voir annexe 3). Alors que les PMA pourraient choisir de maintenir des préférences douanières non réciproques équivalentes à Lomé, les non-PMA qui ne souhaiteraient pas conclure des accords de libre-échange avec l'Union européenne seraient "transférés" à son système de préférences généralisé (SPG). Celui-ci doit être révisé en 2004, mais sera probablement d'ici là beaucoup moins généreux que Lomé sur le plan des accès au marché. En tant que pays en développement non PMA, le Sénégal, comme le Ghana, est l'un des pays ACP qui a le plus à perdre en termes d'accès absolu et relatif au marché européen¹¹.

29. A l'évidence, les champs d'action de ces trois instances de négociations recoupent : l'OMC a des règles sur les accords régionaux qui s'appliquent à l'UEMOA, à la CEDEAO et à tout accord entre elles et l'Union européenne. La possibilité d'un accord futur UE-ACP avec un groupement régional dépendra de l'état d'avancement de l'UEMOA ou de la CEDEAO. Enfin, l'évolution future des négociations multilatérales peut modifier la stratégie de l'Union européenne (et de ses partenaires ACP) concernant les relations commerciales. Il importe que les analyses et les négociations à ces trois niveaux soient étroitement coordonnés ou centralisés au Sénégal, ce qui n'est pas le cas pour le moment, puisque c'est le ministère des Finances qui joue traditionnellement le rôle pilote pour les questions relatives à Lomé et à l'intégration régionale.

Suivi des questions commerciales

30. Une des conséquences directes de ce qui précède est qu'il faut un soutien technique suffisant, avec de bonnes liaisons entre les décideurs et les analyses de la politique commerciale, aussi bien dans les ministères que dans les institutions indépendantes. Les moyens d'analyse dont disposent les ministères sont limités, surtout au ministère du Commerce où, contrairement à ceux des Finances et de l'Agriculture, il n'existe pas d'unité spécialisée comparable à l'unité de politique économique (UPE) et à l'unité de politique agricole (UPA). A titre d'exemple, puisque le Sénégal est importateur net de denrées alimentaires, pour pouvoir prendre des positions sur des problèmes tels que l'ouverture des marchés agricoles ou la

10. L'Article I du GATT impose aux membres de l'OMC qui proposent d'abaisser une barrière commerciale pour un membre, d'en étendre le bénéfice à tous les autres membres. Les préférences spéciales pour les pays en développement sont autorisées - sans avoir à être étendues à des pays développés - à condition que tous les pays en développement en bénéficient. En accordant un traitement spécial aux pays ACP *sans étendre aux autres pays en développement de niveaux de développement analogues*, le régime commercial de Lomé viole le principe de la nation la plus favorisée. Une première dérogation a été accordée à Lomé IV bis (1995-2000), qui a expiré avec la convention actuelle. Voir Solignac Lecomte, H.B., 1998, *Options for future ACP-EU Trade Relations*, Working Paper No. 60, Maastricht:ECDP.

11. Voir Stevens, C., M. McQueen et J. Kennan, 1998, *After Lomé IV: A Strategy for ACP-EU Relations in the 21st Century*, Commonwealth Secretariat - IDS, Londres.

suppression progressive des subventions agricoles, il lui faut avoir une idée juste des risques et des possibilités.

Un dialogue structure sur la politique commerciale

31. La définition, la promotion et la défense des intérêts commerciaux du Sénégal dans diverses instances de négociation exigent des mécanismes d'échange permanent d'informations et de dialogue entre les différents acteurs publics et privés, ne serait-ce que pour des raisons d'efficacité alors que les moyens sont limités : les fonctionnaires ne peuvent tout simplement pas suivre la totalité des questions sectorielles d'ordre technique. L'expérience de la préparation de la ministérielle de Seattle au Sénégal a jeté les bases de mécanismes de consultation que l'on peut affiner et pérenniser, mais la capacité des diverses parties prenantes -- organisations professionnelles, syndicats, consommateurs -- à participer à un dialogue structuré avec le gouvernement a besoin d'être renforcée.

B. Les contraintes qui pèsent sur la compétitivité

32. Comme l'ont montré les nombreuses études sur l'impact limité des préférences commerciales de Lomé sur les pays ACP, ce sont des contraintes de toutes sortes du côté de l'offre, plus que des difficultés d'accès aux marchés qui sont responsables des mauvaises performances du Sénégal à l'exportation. Cela n'empêche pas qu'il existe des barrières à l'entrée des marchés des pays de l'OCDE, et que les obstacles qui se dessinent aujourd'hui font peser sur certains secteurs de l'économie sénégalaise des menaces sans précédent.

Des contraintes du côté de l'offre

33. Les coûts des facteurs et leur disponibilité (par exemple, s'agissant de l'eau, de l'électricité, de la main-d'œuvre, etc.) sont connus depuis une vingtaine d'années comme un obstacle majeur à la compétitivité des entreprises sénégalaises¹².

34. L'insuffisance des infrastructures empêche les exportateurs d'accéder facilement aux marchés régionaux et extrarégionaux. Au sein de l'UEMOA, le Sénégal se trouve paradoxalement "enclavé", car il n'a que peu de frontières avec les autres pays Membres et il n'est relié qu'au Mali, par une ligne ferroviaire en mauvais état. Quant à l'accès aux marchés non régionaux, un grand pas a été fait avec la remise en état du port, mais il reste beaucoup à faire à l'aéroport. En effet, du fait de l'insuffisance des moyens de manutention, les denrées alimentaires fraîches attendent quatre à six heures avant d'être entreposées au froid et expédiées par avion, contre 15 minutes au Kenya.

35. L'accès au financement reste l'obstacle le plus souvent cité par les dirigeants de PME. Les banques commerciales ont un excédent de liquidités et les taux d'intérêt ne sont pas très élevés (surtout comparés au Ghana), mais les garanties exigées empêchent les petites entreprises d'avoir accès au crédit. Le problème des cautions est encore aggravé par l'absence de droits de propriété privée sur les terrains. Les grandes entreprises ne sont pas confrontées à ce problème, non plus que les importateurs.

36. Globalement, toutefois, il faut remarquer que les exportateurs sénégalais sont beaucoup moins exposés que leurs homologues ghanéens aux conséquences négatives d'une instabilité macroéconomique.

12. Voir Berthélemy et al., 1996, pp.107-116.

Accès aux marchés

37. Grâce au régime douanier préférentiel prévu par la Convention de Lomé, le Sénégal bénéficie de conditions d'accès très favorables à son principal marché, l'Union européenne. Mais ses exportations se heurtent de plus en plus à des barrières non tarifaires, en général sous forme d'exigences techniques et de qualité. Certaines sont imposées par la loi, d'autres par les importateurs qui profitent du faible pouvoir de négociation des exportateurs sénégalais.

38. Les *normes légales et les exigences de qualité* peuvent constituer pour les exportations sénégalaise un obstacle majeur. Si les considérations de *sécurité* publique sont largement reconnues comme des critères légitimes de restriction des importations, certains exportateurs considèrent que d'autres exigences de qualité sont plus discutables. Nous en citerons deux exemples, l'un où l'assistance des donateurs a aidé les exportateurs à répondre aux critères standards et à consolider leur position sur le marché européen (poisson), et un autre où les risques sont élevés et n'ont pas encore été traités (fruits et légumes).

- *Pêche*. Un nouveau règlement sanitaire européen a été mis en place en 1993 (à la création du Marché Commun). Fondé sur le modèle français, il exige non seulement que les caractéristiques des produits (nationaux et importés) soient conformes à des normes précises, mais aussi que les méthodes et les installations de production et de manipulation soient elles aussi conformes à des normes spécifiées dans les directives européennes. Les administrations de régulation et de contrôle des pays exportateurs doivent être reconnues comme équivalentes à leurs homologues européennes par des missions d'inspection de la Communauté européenne. Grâce à un important soutien des donateurs européens, le Sénégal a obtenu son homologation en 1996 et elle a été renouvelée en 1999.
- *Fruits et légumes*. Dans le cadre de l'harmonisation au niveau de l'Union européenne des limites maximales de résidus de pesticides, ces limites ont été ou seront d'ici le 1er juillet 2000 sensiblement abaissées, voire réduites à zéro pour la plupart des pesticides utilisés par les pays qui exportent des fruits et des légumes à destination de l'Union européenne. Tous les produits pour lesquels les pays exportateurs n'ont pas fourni d'informations attestant un taux positif verront ce dernier automatiquement fixé à zéro. Ce sera le cas pour la plupart des produits, car les pays exportateurs - dont le Sénégal - n'ont pas fourni rapidement les informations voulues. Cela signifie qu'il est interdit aux producteurs ACP d'utiliser des pesticides sur beaucoup des produits qu'ils souhaitent exporter vers l'Union européenne, ce qui, dans la pratique, les empêche de respecter les critères de qualité exigés pour des volumes importants d'exportations¹³. Le non-respect de cette réglementation par les exportateurs ACP et les importateurs européens peut leur valoir des amendes importantes.

39. *Information et pouvoir de négociation*. Une autre cause de difficulté des exportateurs sénégalais à accéder aux marchés, est l'insuffisance de maîtrise de la commercialisation de leurs produits et de leur pouvoir de négociation vis-à-vis des importateurs.

40. En général, dans le cas des produits horticoles, les importateurs européens déduisent du montant brut des ventes toutes les charges qui s'appliquent à leur niveau, plus une commission de commercialisation élevée (10 %), ne laissant par conséquent aux exportateurs sénégalais que des marges bénéficiaires insignifiantes, voire négative¹⁴. Avec une meilleure information et une meilleure maîtrise de

13. PPEA, Bulletin I-Flex No.1, Janvier 2000, Dakar, p.7.

14. Thiam Inter-Consult, 1997, p.14.

la structure des prix, les exportateurs pourraient négocier des prix plus avantageux. Une autre difficulté pour certains d'entre eux (là aussi dans le domaine des fruits et légumes) est qu'ayant des difficultés à accéder au crédit, ils sont tributaires de leurs clients pour le préfinancement de leur production, ce qui diminue d'autant leur pouvoir de négociation. Les importateurs peuvent par ailleurs imposer des restrictions à l'utilisation de marques et dénominations commerciales, comme c'est le cas pour le poisson (voir encadré 2).

Encadré 2. Barrières non tarifaires au commerce sur les marchés de l'OCDE : le cas des appellations au poisson en France

Aux termes de la Convention de Lomé, les exportateurs de poissons sénégalais et ACP en général bénéficient de régimes douaniers préférentiels particuliers. Contrairement à de nombreux autres produits, pour lesquels la marge effective de préférence par rapport aux pays concurrents est faible ou s'érode rapidement, les produits de la pêche des pays ACP bénéficient encore d'un avantage tarifaire substantiel par rapport aux exportateurs non ACP.

En outre, l'Union européenne a fourni une aide aux pêcheries dans les pays avec lesquels elle a des accords spéciaux de coopération ; il s'agit essentiellement d'une aide : (i) aux efforts pour accroître la cohérence par la fixation et l'application de règles et l'amélioration de l'information ; (ii) au secteur privé, pour accroître sa compétitivité ; (iii) à la recherche ; et (iv) à la conservation et à la protection des ressources. Outre l'assistance technique et financière, une ligne budgétaire spécifique a été créée en 1993 pour les accords de pêche internationaux (B7-800). Bien que ce soit les pays en développement (ainsi que le Groenland) qui soient les bénéficiaires de ces fonds (près de 1.3 milliard d'euros pour la période 1993-98), ceux-ci ne sont pas considérés comme une aide du fait qu'ils représentent le paiement des droits d'accès des bâtiments de pêche européens dans leurs eaux. Les principaux bénéficiaires de ces fonds en 1998 ont été le Maroc, la Mauritanie, l'Angola et le Sénégal (voir Cox et Chapman, 1999).

Malgré tout ce système de préférence et d'aide, les producteurs sénégalais se heurtent sur le marché européen à des barrières non tarifaires sous forme de restrictions imposées par les importateurs sur l'usage des appellations. Ainsi, l'appellation *mostelle* n'est pas acceptée par les importateurs français et doit être remplacée par *brotule*. De même, l'appellation *turbot tropical* doit être remplacée par *ronclavèle indo-pacifique*. L'utilisation d'une appellation moins connue que l'équivalent européen traditionnel donne aux importateurs un prétexte pour payer des prix plus bas aux exportateurs sénégalais et évite des conflits avec les producteurs européens. Ce système porte préjudice aux exportateurs sénégalais, qui perçoivent un prix plus bas que s'ils avaient pu utiliser l'appellation traditionnelle supplémentaires, de sorte qu'ils sont obligés d'entreprendre des actions de marketing qui leur coûtent cher pour promouvoir leur appellation non traditionnelle et qu'ils se trouvent confrontés à une forme de discrimination inéquitable. Ces exigences sont imposées par les opérateurs européens dans le cadre de leurs relations commerciales avec leurs fournisseurs et non par la loi, ce qui illustre bien la différence de pouvoir de négociation qui existe entre les entreprises européennes et les exportateurs sénégalais. Ces pratiques ne sont d'ailleurs pas uniformes dans toute l'Union européenne ; elles ont été signalées comme appliquées par la France, mais pas par l'Italie, par exemple.

41. Par ailleurs, un facteur qui préoccupe manifestement les exportateurs et les spécialistes interrogés pour cette étude est la tendance des importateurs et des détaillants des marchés de l'OCDE à adopter des codes de bonne conduite en matière d'hygiène, de salaires, etc. De fait, les considérations "éthiques" vont probablement jouer un rôle de plus en plus grand dans les décisions d'achat des importateurs (notamment des centrales d'achat). Pour certains, cela signifie qu'à l'avenir les exportateurs des pays en développement peuvent se voir imposer certains types de normes du travail, non par des réglementations multilatérales (de l'OMC ou de l'OIT par exemple), mais par les marchés.

42. Ces diverses barrières constituent pour les exportateurs sénégalais des défis majeurs pour l'immédiat et pour l'avenir, qui vont les obliger :

- à suivre de manière préventive les informations relatives aux marchés ;
- à rechercher des alliances nationales et régionales pour renforcer leur pouvoir de négociation et
- à s'engager activement dans un dialogue structuré avec le gouvernement (et éventuellement l'UEMOA) pour défendre les intérêts du Sénégal face à ses principaux partenaires commerciaux.

43. Pour l'heure, la prise de conscience de ces problèmes, les moyens et les incitations nécessaires pour y faire face semblent très insuffisants, aussi bien au niveau des organisations professionnelles qu'à celui des administrations, et il ne s'est pas encore entamé de dialogue public/privé pour mettre au point un programme de négociation, que ce soit dans le cadre de l'OMC ou dans celui de Lomé.

III. Les activités des donneurs pour le développement des capacités commerciales

A. Aperçu général

44. Aucun des donneurs n'a fait du développement des capacités commerciales une priorité de son intervention, mais il figure en bonne place dans les plans d'action de la France, de la Banque mondiale, de l'USAID et de l'Union européenne. Ce sont, via des projets sectoriels privés, les seuls donneurs qui participent à des activités importantes de développement des capacités commerciales au Sénégal (mis à part l'USAID). En réponse à une demande du gouvernement sénégalais; le gouvernement canadien (ACDI) s'est lui aussi récemment engagé dans un grand projet visant à définir pour le Sénégal une stratégie de développement commercial. Les autres donneurs bilatéraux se contentent de fournir ponctuellement un soutien à des opérations bilatérales de commerce et d'investissement. Le tableau 1 résume les principales activités des donneurs en matière de développement des capacités commerciales, par niveau d'intervention.

Tableau 1. Principales activités des donneurs au Sénégal pour le renforcement des capacités dans le domaine des échanges

Niveau d'intervention	Donneur	Projet
Analyse des échanges	CRDI	Réseaux d'études relatives aux échanges
Elaboration d'une politique/dialogue et mise en œuvre	Canada – ACIDI (par l'intermédiaire de l'ITC)	Echiquier commercial interactif des exportations sénégalaises
	Banque mondiale	Groupe de Réflexion sur la Compétitivité et la Croissance (GRCC)
	USAID	Plusieurs activités spécifiques de courte durée, notamment : études des obstacles administratifs à l'investissement, de sessions de formation pour préparer Seattle*
	Union européenne	Soutien aux organismes et mécanismes régionaux (UEMOA, CEDEAO).
	France – Coopération française	Assistance technique : unité de politique agricole au ministère de l'Agriculture, Département des pêches (services vétérinaires), douanes.
Compétitivité des exportations	France – Coopération Française France – AFD	Restructuration et modernisation du secteur de la pêche
	France – Coopération française	Projet d'Encadrement et de Structuration de l'Artisanat sénégalais (PESAS)
	Banque mondiale	Promotion et diversification des exportations agricoles (PPEA)
	Banque mondiale	Fondation secteur privé
	Union européenne	Promotion des exportations agricoles (SEPAS)*
	Union européenne	Centre de Développement Industriel (CDI)
	Union européenne	Soutien aux producteurs d'arachide (PAI/CNIA)
	GTZ	Subventions à des partenariats germano-sénégalais.

Note: (*) Projet terminé

45. Le Bureau du **CRDI** (Fondation canadienne pour le développement) pour l'Afrique de l'ouest et centrale est situé à Dakar. Ses activités couvrent toute la sous-région. En dehors d'un soutien général aux activités d'études sur le continent (notamment par l'intermédiaire du Consortium pour la recherche économique en Afrique, CREA)¹⁵, il a en cours trois projets relatifs aux échanges qui s'appliquent notamment au Sénégal, et pour lesquels l'université Laval (Québec) fournit un soutien scientifique.

15 Aujourd'hui, le soutien du CRDI au CREA est minime (environ 5 pour cent dans le cadre du projet EEC).

- Il appuie, avec l'ACDI, deux programmes de recherche sur les échanges - le programme "échanges, emploi et compétitivité" (EEC) et le projet "micro-impact des macro-politiques" (MIMAP) - par l'intermédiaire d'instituts de recherche et d'universités de différents pays (dont le Ghana).
- Il soutient aussi - avec de nombreux autres donateurs, dont la France - un réseau régional des ministres de l'Agriculture, dont le but est de renforcer les capacités d'analyse et de négociation des questions d'échanges agricoles. Les études sont soit cofinancées (par exemple avec l'ACBF), soit financées par le CRDI seul..
- Enfin, le CRDI Dakar a lancé le projet CICERA, qui vise à apporter un soutien financier et scientifique aux centres de recherche économique. Aucun programme n'a été imposé. Le financement provient essentiellement de l'USAID et de l'Union européenne.

46. La **Banque mondiale** soutient plusieurs projets de développement du secteur privé, qui comportent des composantes "échanges" plus ou moins explicites.

47. Créée en 1995 pour cinq ans, la Fondation pour le secteur privé a pour but de renforcer la compétitivité et la croissance du secteur privé en renforçant la capacité des entreprises et en restructurant les organisations professionnelles, de façon qu'elles puissent assurer un meilleur service à leurs membres. Elle subventionne 50 à 75 % du coût de toutes sortes de services de conseil et de formation assurés par des prestataires locaux ou étrangers pour les entreprises ou organisations professionnelles. De 1996 à 1999, 473 projets ont été financés, dont 28 % avaient pour but d'accroître la pénétration des marchés (surtout étrangers) totalisant 15 % des fonds décaissés.

48. Axé spécifiquement sur les exportations, le projet de promotion des exportations agricoles répond à une demande du gouvernement sénégalais qui souhaitait qu'on l'aide à développer ses exportations en particulier, horticoles, pour lesquelles le Sénégal possède grâce à son climat un net avantage comparatif. Ce projet englobe trois composantes :

- la promotion et la diversification des exportations (amélioration de la qualité et de la présentation ; recherche de nouveaux débouchés en dehors du Benelux) ;
- le soutien aux organisations professionnelles d'exportateurs (renforcement des capacités ; formation à la production, au marketing, etc. ; information sur les marchés) ;
- la remise en état des infrastructures (production, entreposage, conditionnement, moyens de manutention à l'aéroport).

49. Les subventions sont accordées à des projets particuliers (60-80 %) et excluent les investissements en gros équipement. L'élément de subvention sera dégressif dans le temps. Les performances sont mesurées par rapport à un objectif de croissance annuelle des exportations de 15 % ; cet objectif a été dépassé la première année (17 % de croissance réelle). Toutefois, il est probable que de nombreux facteurs qui influent sur la croissance des exportations n'ont pas grand chose à voir avec la performance du projet.

50. Le Groupe de Réflexion sur la Compétitivité et la Croissance (GRCC) a été mis en place par le gouvernement sénégalais après la dévaluation, avec le soutien de la Banque mondiale, pour assurer le dialogue avec le secteur privé. Il a pour mission de réaliser un consensus autour de recommandations concrètes pour le renforcement de la compétitivité et de la croissance. C'est qu'il a préconisé des mesures concrètes pour la réforme et la privatisation du secteur des télécommunications. Le GRCC contribue activement, par ses travaux sur les grappes industrielles¹⁶, à la mise au point d'une stratégie d'exportation.

16. Voir Performances Management Consulting, 2000.

51. Dans le cadre de son programme indicatif national 1995-2000, pour le Sénégal, l'**Union européenne** a axé ses efforts sur la restructuration des services publics (santé, transport) et la promotion des activités du secteur privé ayant une forte incidence sociale en termes de création d'emplois et de génération de revenus (agriculture, petites entreprises et organisations d'agriculteurs). Sur ce dernier point, l'accent a été mis en particulier sur les secteurs de l'arachide et de l'horticulture, au travers de deux projets : le Projet d'Appui Institutionnel au Conseil National Interprofessionnel de l'Arachide (PAI/CNIA) et la Sénégalaise d'Exportation de Produits Agricoles et de Services (SEPAS, projet aujourd'hui clôturé). Si le développement des échanges est l'un des secteurs qui bénéficient d'une aide européenne beaucoup plus importante que celle des donateurs de l'OCDE en général¹⁷, seul ce dernier projet était spécifiquement axé sur le développement des capacités dans le domaine des échanges. Son manque de réussite illustre la difficulté qu'il y a à concilier dans un même projet la lutte contre la pauvreté et la promotion des exportations (voir plus loin). En dehors de ces projets particuliers, l'Union européenne a également cofinancé avec la France des éléments de la restructuration du secteur des pêches.

52. Une contribution marquante de l'Union européenne à la politique commerciale du Sénégal est le soutien apporté à la Commission de l'UEMOA (siège au Burkina Faso) et au Secrétariat de la CEDEAO (au Nigeria) dans le cadre de son Programme indicatif régional pour l'Afrique de l'Ouest, sahélienne et côtière. L'Union européenne, considérant qu'elle a, en tant que donneur, un avantage comparatif pour la promotion de l'intégration régionale entre ses partenaires en développement, est le principal soutien de l'UEMOA (2 millions d'euros dans le FED#8).

53. Le Centre de Développement Industriel (CDI), codirigé par les institutions de l'Union européenne et des ACP à Bruxelles, a depuis plusieurs années une antenne à Dakar. Initialement située à la SONEPI, elle a récemment été intégrée dans la FSP (voir encadré 3). Elle fournit essentiellement les mêmes types de services et de soutien financier que la FSP. Une nouvelle stratégie de développement du commerce et du secteur privé est actuellement appliquée, essentiellement au moyen d'instruments basés à Bruxelles ou dans la sous-région¹⁸. Parmi eux, le Programme communautaire d'assistance technique aux entreprises des pays ACP (EBAS), fonds de contrepartie qui cofinance les services de conseil aux entreprises privées et associations professionnelles des pays ACP, vient d'ouvrir un bureau en Côte d'Ivoire qui desservira l'ensemble de l'Afrique de l'Ouest. *Diagnos* identifie les obstacles au développement du commerce et du secteur privé, en vue de préparer des programmes de soutien européens, et a déjà établi des rapports pour le Sénégal et pour l'UEMOA. Dans l'ensemble, toutefois, la nouvelle stratégie de l'Union européenne et ses nombreux instruments ne sont pas encore totalement opérationnels, et la délégation européenne au Sénégal n'en connaissait pas encore bien les modalités.

54. La **France** est traditionnellement le principal donneur bilatéral au Sénégal. Ses activités de coopération pour le développement dans le domaine des échanges sont réparties entre deux institutions¹⁹ :

- La Coopération française fournit une assistance technique à divers organismes, notamment le ministère de l'Agriculture (unité de politique agricole et unité de services vétérinaires du Département des pêches) et les Douanes. Elle fournit une assistance dans deux grands domaines : l'élaboration et l'application des politiques (notamment par un soutien au dialogue

17. Voir Cox A. et J. Chapman, 1999, *The European Community External Cooperation Programmes -- Policies, Management and Distribution*, Overseas Development Institute, Londres.

18. Voir Van Hove et Solignac Lecomte, 1999.

19. En dehors du poste d'expansion économique de l'Ambassade, qui défend les intérêts commerciaux français au Sénégal.

interministériel et public/privé, par ex pour la préparation de Seattle), et soutien à la restructuration et à l'amélioration de la qualité du secteur des pêches²⁰.

- L'Agence française de développement (AFD) et sa filiale privée, Proparco, fournissent des incitations -- soit sur leurs fonds propres, soit sur des fonds délégués par d'autres organismes (notamment le CDI) -- pour des investissements dans les infrastructures de production ou de base. Ses activités sont concentrées sur des projets de moyenne et grande ampleur commercialement viables. Le groupe AFD a participé à la restructuration du secteur des pêches.

55. La principale activité récente de la France au Sénégal dans le domaine des échanges est la restructuration du secteur de la pêche, avec plusieurs projets : la mise aux normes européennes des exportateurs de produits de la mer ; un soutien polyvalent aux pêcheurs traditionnels (notamment des infrastructures de transformation) ; et l'amélioration de la surveillance des activités de pêche dans les eaux sénégalaises. Le premier projet, qui s'est terminé en 1999, a permis d'homologuer le Sénégal (et les entreprises sénégalaises) pour les exportations à destination de l'Europe. Les entreprises et les organismes de normalisation ont réalisé les investissements nécessaires en équipements et en personnel et les opérateurs ont confiance dans la durabilité des résultats.

56. Le Canada/ACDI finance une étude du centre de commerce international (Genève) destinée à aider le Sénégal à mettre au point une stratégie commerciale nationale (l'échiquier interactif des exportations sénégalaises). L'objectif est d'accroître la capacité du ministère du Commerce et des entreprises sénégalaises à effectuer des études de marché stratégiques pour développer les exportations. A partir d'études faites par le GRCC et d'entretiens avec le secteur privé, les schémas de la demande internationale seront analysés en détail pour six "grappes" choisies. Le choix de grappes stratégiques sera ensuite soumis aux opérateurs privés et publics d'ici la fin 2000. L'ACDI finance également 50 % du projet de recherche MIMAP.

57. Les activités de l'**USAID** sont surtout axées sur le développement du secteur privé, la décentralisation et la gouvernance, et la santé et l'éducation. L'**USAID** ne soutient pas d'activités spécifiques de développement des capacités commerciales au Sénégal. Son programme pour le secteur privé vise à :

- améliorer le contexte législatif et réglementaire ;
- améliorer l'accès aux services financiers ; et
- développer l'application des meilleures pratiques techniques et de gestion (notamment en renforçant les organisations professionnelles).

58. Le fondement de ces activités est constitué par l'étude d'un plan d'action pour les investisseurs (voir FIAS, 1999), commandé par l'**USAID** en collaboration avec la Banque mondiale, et qui analyse très en détail les obstacles administratifs aux investissements au Sénégal, et consacre un chapitre aux procédures commerciales internationales. Parmi les projets récents ciblés sur le secteur privé qui touchent aux questions commerciales, on peut citer la formation d'environ 200 juges dans le contexte du traité

20. D'autres activités de coopération française contribuent indirectement au développement des capacités en matière d'échanges, notamment l'assistance technique à l'Institut de normalisation, cofinancé avec l'AFD et l'Union européenne. De même, d'autres activités visent à aider le secteur privé, notamment le soutien financier à une organisation professionnelle (SPIDS), pour la mise en place de modules de formation sectoriels post-universitaires.

OHADA ; des missions commerciales à destination et en provenance des Etats-Unis ; une assistance financière et une formation pour le Point commercial ; et deux séminaires régionaux (au Sénégal et en Côte d'Ivoire) conduits par des consultants américains pour préparer la réunion à Seattle de l'OMC.

59. Le **PNUD et l'ONUDI** n'ont pas de projet de développement des capacités dans le domaine des échanges au niveau national. Leurs activités se situent au niveau régional (notamment un soutien au réseau de Points commerciaux nationaux). Les activités du bureau du Sénégal à l'appui des entreprises privées "s'arrêtent à la porte de l'usine". Ils doutent en effet qu'une stratégie de développement des échanges visant à intégrer le Sénégal dans l'économie mondiale soit le meilleur moyen de favoriser la croissance et de réduire la pauvreté.

60. Les activités de l'**Allemagne (GTZ)** au Sénégal ne sont pas centrées sur les échanges ou le secteur privé, mais sur les ressources naturelles, la santé, la décentralisation, etc. Il se peut toutefois qu'à l'occasion, le GTZ accorde une petite subvention à une entreprise privée allemande qui a un projet de développement dans le pays²¹. Les cadres dirigeants de GTZ envisageaient d'essayer de conjuguer les intérêts de ces entreprises et les objectifs de développement, mais n'avaient pas connaissance d'expériences passées analogues.

B. Evaluation des performances des donneurs

61. Il y a eu peu de projets dans le domaine du développement des échanges au Sénégal ces dernières années, mais de tels projets sont parfois difficiles à repérer, car la mémoire institutionnelle est souvent faible dans les organismes donneurs (et en général, un seul rapport d'évaluation est disponible pour examen) et le développement des capacités dans le domaine des échanges n'est pas une catégorie d'aide reconnue, contrairement au développement du secteur privé et des PME ou aux secteurs de la santé ou de l'éducation.

Influence des donneurs

62. On a observé un cas où une formation financée par les Etats-Unis à l'intention des responsables politiques et des acteurs du secteur privé en prévision de la ministérielle de l'OMC à Seattle était essentiellement axée sur des sujets qui reflétaient les priorités du pays donneur (comme la nécessité d'éliminer les subventions agricoles) tandis qu'étaient passées sous silence les questions sur lesquelles les intérêts du Sénégal pourraient être en conflit avec ceux des Etats-Unis (comme les droits de propriété intellectuelle). Mais l'influence exercée est parfois plus subtile. Les donneurs européens (UE et France), par exemple, ont mis l'accent sur le soutien à apporter au Sénégal pour mettre aux normes européennes ses exportations de poisson, qui ne constituent pas une menace pour les produits de l'Union européenne, mais ils n'ont pas accordé autant d'importance aux problèmes que posent les notifications relatives aux pesticides pour les exportateurs sénégalais de fruits et légumes, dont certains sont plus directement en concurrence avec les produits européens (sauf lorsqu'ils sont cultivés hors saison). Cela ne veut pas dire qu'il y a une volonté délibérée d'exercer une discrimination à l'égard d'un secteur donné, mais il est évident que ces donneurs sont plus tentés de soutenir les exportations de poisson du Sénégal que ses exportations de fruits et légumes.

63. Certains responsables des administrations bénéficiaires estiment inévitable que l'aide des donneurs pour le développement des capacités dans le domaine des échanges, soit quelque peu orientée,

21. C'est ainsi qu'une entreprise allemande de produits "bio" qui achète du coton à des coopératives d'agriculteurs dans la province de Linguère a bénéficié d'une subvention de 100 000 DM.

comme cela a été le cas pour la préparation à la réunion de Seattle. La solution, selon eux, consiste à diversifier et à confronter les sources d'information et d'assistance. La préparation de Seattle a montré que les divers acteurs nationaux eux-mêmes avaient des intérêts contradictoires concernant les échanges. Ainsi, s'agissant des subventions agricoles, certains agriculteurs sénégalais eux-mêmes ne pourraient pas s'en passer, et elles permettent d'abaisser les prix de certaines importations alimentaires. D'autres producteurs, en revanche, peuvent être pénalisés par des conditions de concurrence inévitables sur les marchés européens.

64. En fin de compte, considèrent ces responsables, les donateurs font partie intégrante du "processus de politique commerciale" du Sénégal ; ils sont l'une des parties qui contribuent à façonner la politique commerciale du Sénégal et, comme toute autre partie prenante, ils ont leurs propres intérêts à défendre. A mesure que le processus mûrit, qu'il devient plus transparent et qu'il fait appel à davantage d'acteurs (le secteur privé notamment), et qu'aucun donneur n'est à lui seul en mesure de déterminer la politique commerciale du pays, le gouvernement devrait pouvoir être maître de ses décisions.

65. D'autres sont plus pessimistes et considèrent que des institutions multilatérales comme l'OMC, le PNUD et la Banque mondiale sont mieux placés que les donateurs bilatéraux pour soutenir la formulation et la mise en œuvre d'une politique commerciale, du fait de leur "neutralité". Selon eux, il n'est pas légitime que les donateurs bilatéraux, qui sont aussi des partenaires commerciaux, déterminent la politique commerciale du pays, en ajoutant à leur supériorité commerciale l'influence qu'ils peuvent exercer par leur aide.

Coordination des donateurs

66. Dans l'ensemble, les projets des donateurs axés sur le secteur privé ont eu tendance à être régis par l'offre et dispersés, bien qu'il y ait communication entre donateurs et qu'on ait pu observer des exemples de coordination.

Encadré 3. Exemples de coordination entre donateurs partant de la base

L'antenne au Sénégal du CDI (Centre de développement industriel) de l'Union européenne basé à Bruxelles est totalement intégrée à la Fondation pour le secteur privé (FSP) parrainée par l'IDA. Les procédures, les formulaires, les données, les clients sont communs et les entreprises bénéficiaires sont dirigées vers l'un ou l'autre des fonds. L'accord-cadre signé entre les deux institutions en décembre 1998 fait suite à une initiative de fusion prise par les directeurs locaux.

67. A la date de l'étude, il existait au Sénégal 19 comités de coordination entre donateurs. Aucun d'entre eux ne s'intéressait spécifiquement au commerce international. Le groupe informel qui s'occupait du secteur privé, constitué de représentants de ce secteur, était coordonné par les Etats-Unis. Un groupe informel d'économistes des organismes donateurs se réunissait sur une base ad hoc pour examiner les questions macroéconomiques. Si ces mécanismes semblent avoir permis d'établir un dialogue utile, ils ne semblent guère avoir débouché sur une véritable coordination au niveau des bénéficiaires. En effet, les exemples de coordination réussis que l'on a pu observer dans le domaine du développement du secteur privé se sont situés au niveau des directeurs de projets eux-mêmes et non au niveau des organismes donateurs :

- La FSP, parrainée par l'IDA, a des liens avec plusieurs institutions parrainées par le gouvernement suisse (SOFI), la CNUCED (Empretec), l'Union européenne (CDI, voir encadré 3), ainsi qu'avec le PPEA.

- La menace de la nouvelle réglementation européenne sur les niveaux de pesticides a d'abord été constatée par le COLEACP (institution commune Union européenne-ACP), et par la suite, le PPEA (Banque mondiale) et l'unité d'assistance technique du ministère français de l'Agriculture ont aidé à diffuser les informations et à sensibiliser les spécialistes et les administrations, et à mettre en place un comité pour suivre cette question.

68. Pour l'élaboration des politiques et les négociations, au contraire, la coordination n'a pas été aussi évidente. Par exemple, les activités des donateurs pour aider à la préparation de la réunion de Seattle ont été menées en ordre dispersé par l'USAID, la France, la FAO et la Banque islamique de développement.

Efficacité de la diffusion des informations

69. Les informations relatives aux questions commerciales sont peut-être abondantes, mais leur accès reste limité faute d'une bonne diffusion. En l'absence d'accès généralisé à l'Internet, c'est le support papier qui reste le principal moyen de diffusion. Mais les documents papier ne sont souvent pas adressés aux bons destinataires, ou alors en nombre insuffisant (et il n'est pas toujours facile de faire des photocopies). On a vu des documents envoyés par l'OMC servir à emballer des cacahuètes vendues devant un ministère. Dans le cadre de la préparation des négociations multilatérales, un ensemble important de documents FAO intéressant les organisations d'agriculteurs avaient été fournis à différents acteurs, mais l'efficacité de la diffusion passe aussi par des contacts réguliers et une participation aux diverses instances de consultation et de dialogue, telles que le Comité interministériel sur le commerce. Ce rôle de diffusion parmi les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux a en fait été joué par l'assistant technique français détaché à l'Unité de politique agricole du ministère de l'Agriculture.

70. De même, la difficulté rencontrée par les projets du CRDI est de faire remonter jusqu'au niveau des responsables politiques les résultats des études basées sur un modèle informatisé d'équilibre général. Là, le renforcement des capacités de recherche présente des lacunes : on ne s'est guère préoccupé de bien connaître le processus de politique commerciale au Sénégal, de recenser les "points de focalisation" d'une analyse indépendante et de mettre au point des moyens de diffusion adaptées aux utilisateurs (publications, réunions, etc.).

Interface avec les exportateurs privés

71. Une difficulté fondamentale est que peu de donateurs - voire aucun - ont une expérience réussie de travail avec le secteur privé. En particulier, il ne faut pas surestimer la capacité des opérateurs privés à exprimer clairement leurs besoins ou à utiliser les mécanismes d'aide. Les procédures à suivre pour demander et recevoir une aide font peur à certains bénéficiaires potentiels, mais les organismes donateurs veulent s'assurer que les fonds sont bien utilisés. Une solution peut consister à réduire l'importance des procédures au niveau du projet en transférant progressivement la responsabilité financière du projet lui-même à des opérateurs privés, et en remplaçant les contrôles *ex ante* par l'organisme donneur par des audits *ex post*.

72. On peut aussi tirer des leçons utiles du PPEA parrainé par la Banque mondiale. Même si ce projet vient juste d'entamer la première des quatre années de sa phase pilote, ce qui ne permet pas d'en tirer des conclusions définitives, quelques points se dégagent des entretiens avec les bénéficiaires et les observateurs :

- Même si elle reste sous la tutelle du ministère de l'Agriculture, l'autonomie de la direction, aussi bien dans la phase initiale de recrutement que dans la phase opérationnelle, semble favoriser la compétence et l'initiative.
- La cogestion permet d'assurer l'appropriation locale : les organisations professionnelles constituent la moitié du Conseil d'administration (à égalité avec l'Etat) et siègent (avec la direction du projet) au comité qui sélectionne les projets.
- L'orientation sectorielle semble constituer un atout majeur : tout le personnel est constitué de spécialistes de produits horticoles spécifiques, qui couvrent les aspects techniques et commerciaux tout au long de la chaîne de production. Ils ont une bonne connaissance des marchés, de la façon dont ils fonctionnent, et de qui les contrôle. Ils sont donc en mesure de traiter la globalité des problèmes rencontrés par les exportateurs, de communiquer efficacement avec eux et de gagner leur confiance.

Impact et appropriation locale

73. *Le secteur public.* Comme dans d'autres secteurs, l'aide peut avoir un effet perturbateur simplement en injectant des fonds dans un contexte où les moyens sont par ailleurs faibles. Les administrations ont l'impression que certains projets accaparent une partie de leurs agents les plus compétents au sein de structures semi-autonomes. D'autres projets au contraire "maintiennent les ministères à flot", mais créent indirectement un système à deux vitesses au sein de l'administration (c'est le cas par exemple de l'Unité de politique économique, parrainée par l'ACBF au ministère des Finances, qui paie les assistants techniques locaux mieux que les fonctionnaires) ou n'accroissent les capacités que de façon temporaire, avec le risque qu'elles ne puissent pas être maintenues à long terme (c'est le cas de l'Unité de politique agricole créée par la Banque mondiale au ministère de l'Agriculture, mais financée seulement pour un temps limité ; face à une baisse des moyens, l'avenir de cette unité semblait à la date de l'étude incertain).

74. *Le secteur privé.* Les opérateurs privés considèrent dans l'ensemble que la plupart des projets de développement des capacités dans le domaine des échanges ne tiennent pas suffisamment compte de la réalité de leurs besoins et de leurs moyens. Pour des projets comme la FSP, il y a eu des consultations, et les représentants du secteur privé ont pu exprimer leurs besoins et leurs préoccupations assez tôt, mais la plupart ont le sentiment que les décisions prises n'en ont pratiquement pas tenu compte. Aussi les exportateurs se plaignent-ils que l'aide qu'ils ont reçue dans le domaine des échanges ne s'attaque qu'aux problèmes "périphériques", sans apporter grand chose à leur principal problème, qui n'est pas de vendre mais de produire. Des institutions comme la FSP, le CDI et l'EBAS fournissent en effet surtout des services de conseil pour le développement des marchés (notamment études de faisabilité, études de marché) et un cofinancement de ces services, alors que ce sont surtout les coûts des facteurs et les difficultés d'accès au crédit qui préoccupent les exportateurs. Autrement dit, les donneurs "ne sont pas suffisamment à l'écoute" de leurs "clients", tandis que les bénéficiaires se focalisent sur des problèmes qui ne relèvent pas du domaine des échanges.

75. Cela soulève deux questions. Premièrement, il est essentiel de procéder très tôt à une consultation véritable des bénéficiaires, mais ce ne peut être suffisant si, après leur avoir demandé leur avis, les donneurs ne fournissent que "ce qu'ils ont en magasin" sous forme de consultants ou d'assistants techniques, au lieu d'utiliser les moyens dont ils disposent pour aider les bénéficiaires à trouver des réponses appropriées aux besoins qu'ils ont exprimés.

76. Deuxièmement, s'agissant des besoins exprimés, il est évident que les donneurs ne doivent pas consacrer des moyens au développement des capacités dans le domaine des échanges lorsque les problèmes majeurs se situent manifestement au niveau de l'offre. Mais on ne peut pas dire que ce soit le cas au Sénégal. Alors, pourquoi les exportateurs considèrent-ils le développement des capacités dans le

domaine des échanges comme une question secondaire ? La réponse est qu'ils négligent peut-être les problèmes spécifiquement liés aux échanges parce qu'ils ne les connaissent pas (par exemple, les problèmes de notification des normes à l'OMC, les possibilités d'appliquer des mesures antidumping et de recours commerciaux, les implications des divers scénarios post-Lomé, etc.).

77. Pour connaître les besoins des bénéficiaires potentiels, il ne suffit pas de demander l'avis individuel de dirigeants d'entreprises (ou de fonctionnaires). Une démarche dynamique, avec des activités de renforcement des capacités au niveau sectoriel ou au niveau de groupements professionnels établis, peut non seulement avoir un impact positif direct sur les capacités, mais aussi contribuer à l'identification d'autres besoins et à la formulation de nouvelles demandes par les bénéficiaires. Ces activités, bien qu'elles puissent prétendre à un soutien de la part d'institutions comme la FSB, l'EBAS et d'autres, ne représentent encore qu'une proportion minime des projets qu'elles financent. Il faut que les institutions elles-mêmes facilitent et encouragent le recours à leurs services.

Promotion du commerce et atténuation de la pauvreté

78. Essayer de conjuguer développement du commerce et atténuation de la pauvreté dans le même projet peut être délicat : les tentatives pour introduire dans un projet de promotion des exportations du secteur privé des mesures en faveur des pauvres ont échoué. Dans un projet d'horticulture parrainé par l'Union européenne au Sénégal (soutien à la SEPAS), un soutien financier avait été fourni aux gros et petits producteurs à condition qu'ils se regroupent en une seule organisation professionnelle, de façon que les petits ne restent pas à l'écart. Mais beaucoup de petits producteurs n'ont pas respecté les exigences de qualité, ce qui a nui à la qualité des produits et à l'image de marquer l'ensemble du secteur et a fini par faire baisser les prix de tous²². Globalement, les pauvres n'en ont pas souffert, mais le projet n'a pas amélioré leurs perspectives autant qu'il l'aurait pu s'il avait été centré davantage sur les gros producteurs.

79. En revanche, bien qu'on ne puisse pas dire que le but initial ait été la lutte contre la pauvreté, le soutien apporté par la France et l'Union européenne à la modernisation du secteur exportateur de poisson a indirectement contribué à au moins préserver, et probablement en fin de compte renforcer l'emploi chez les pêcheurs traditionnels qui alimentent l'industrie de transformation.

80. Ces exemples ne permettent pas de faire des généralisations quant à l'impact sur la pauvreté du développement des capacités dans le domaine des échanges. Ils montrent simplement que des performances à l'exportation qui sont bonnes (ou mauvaises, ou neutres) dans un secteur à forte intensité de main-d'œuvre sont bonnes (ou mauvaises, ou neutres) pour les pauvres. D'une façon générale, il faudrait déterminer dès le départ et suivre les répercussions positives et négatives potentielles sur la pauvreté d'un projet de développement des capacités dans le domaine des échanges. Mais ce serait une erreur de mesurer l'efficacité de ces projets uniquement à l'aune de leur impact à court terme sur la pauvreté.

IV. Conclusions et recommandations

Nécessité d'adopter une approche globale et une véritable stratégie commerciale

81. Les principales contraintes auxquelles sont confrontés les exportateurs ne touchent pas directement au domaine des échanges. Le soutien apporté par les donateurs à l'ajustement structurel, au

22. Voir Stinglhamber, 1996.

développement du secteur privé et au renforcement du partenariat entre secteur public et secteur privé a son importance, et devrait dans chacun de ces domaines prendre en compte la dimension commerciale.

82. S'agissant des activités de développement des capacités dans le domaine des échanges à proprement parler, il convient en premier lieu de s'assurer que les échanges figurent réellement parmi les priorités des pouvoirs publics. Faute d'une stratégie commerciale qui définisse clairement les intérêts nationaux dans le cadre d'une politique intégrée de développement, les activités menées par les donateurs risquent de commander les priorités du pays bénéficiaire en privilégiant les domaines dans lesquels l'aide des donateurs est disponible. C'est particulièrement vrai dans le cas du gouvernement sénégalais, qui n'a jamais réellement considéré les échanges comme une priorité et dont la politique commerciale a été définie en fonction de la Convention de Lomé. Le constat est le même dans le cas des activités de renforcement des capacités en matière commerciale dans le secteur privé, où les règles sanitaires ou phytosanitaires et autres normes de sécurité et de qualité imposées correspondront probablement aux priorités des principaux donateurs et partenaires commerciaux. Si le respect de ces normes peut aussi répondre aux besoins de développement des échanges du pays bénéficiaire, celui-ci peut avoir d'autres besoins tout aussi importants, mais pour lesquels les donateurs seront moins incités à offrir leur aide (comme la nécessité de participer aux discussions sur la notification des quantités de pesticides à l'OMC). Il incombe donc aux pouvoirs publics, aux entreprises et aux organisations non gouvernementales de recenser ces autres besoins et de demander l'aide nécessaire pour y faire face.

Lier commerce et développement : un objectif qui reste à intégrer

83. Le renforcement des capacités dans le domaine des échanges soulève des questions fondamentales : les pays d'Afrique peuvent-ils s'industrialiser, et de quelle façon ? La croissance de l'industrie peut-elle stimuler le développement et faire reculer la pauvreté, et de quelle façon ? Ces questions sont toujours très débattues, même au sein des organismes donateurs. Pour que la question de l'expansion des échanges soit intégrée à la stratégie globale de croissance et de développement du Sénégal, il faut que les raisons qui justifient l'établissement d'un lien entre commerce, développement et lutte contre la pauvreté soient plus nettement mises en relief par le gouvernement lui-même, mais aussi par la communauté des donateurs et à l'intérieur de celle-ci. A cette fin, les chercheurs devront déterminer plus précisément les relations de causalité qui peuvent exister entre commerce, développement et lutte contre la pauvreté et/ou cerner plus nettement les faits concrets qui montrent que le commerce peut stimuler la croissance et la création d'emplois. Une expérience réussie dans le domaine des exportations de produits non traditionnels, par exemple de fruits et de légumes, dont pourraient s'inspirer les régions sous développées (comme les zones fertiles du nord qui bordent le fleuve Sénégal) constituerait probablement le meilleur des arguments.

Le dialogue entre secteur public et secteur privé : nécessité d'adopter une approche globale à long terme, axée sur le processus

84. Renforcer les capacités des acteurs publics et privés à engager un dialogue sur la politique commerciale ne peut se faire dans le seul but de promouvoir un tel dialogue. Les entreprises privées sénégalaises ont besoin d'organisations professionnelles qui soient assez solides pour pouvoir offrir des services à leurs adhérents et veiller sur leurs intérêts, tout comme les travailleurs ont besoin de syndicats et les consommateurs d'associations capables de les défendre. Accroître l'aptitude de ces organisations à participer à un dialogue sur les échanges et soutenir la mise en place des mécanismes nécessaires à la tenue de ce dialogue au niveau institutionnel ne peuvent constituer que l'un des aspects de l'action générale que doivent mener les donateurs pour encourager le partenariat au niveau national sur les questions touchant la politique du développement. Les donateurs doivent apporter leur aide à des organismes représentatifs à la

légitimité reconnue, qui soient le fruit d'initiatives prises par les parties prenantes elles-mêmes. Dans le cas contraire, on risque de voir apparaître un "marché" des organisations et associations en quête de crédits d'APD susceptibles de faire office de rente.

85. Il s'agit là d'un processus de longue haleine qui va plus loin que les activités de renforcement des capacités dans le domaine des échanges à proprement parler. Il conviendrait de veiller à ce que les questions commerciales soient bien inscrites au programme d'action des donateurs pour l'instauration de partenariats entre les pouvoirs publics et le secteur privé ou les organismes de la société civile. L'action des donateurs dans ces domaines, suppose que le gouvernement soit prêt à engager un véritable dialogue sur les questions de fond avec les parties prenantes, à l'intérieur d'un cadre démocratique, ce qui est le cas au Sénégal.

Objectifs du développement ou intérêts commerciaux

86. *Au niveau du secteur productif.* Lorsqu'on aborde la question de l'aide "liée" au développement des capacités du secteur productif dans le domaine des échanges, il faut distinguer d'une part les subventions accordées au titre de projets particuliers de partenariats particuliers entre entreprises du "sud" et du "nord" et d'autre part celles qui sont destinées à des projets plus vastes au niveau sectoriel, national ou régional. Les premiers peuvent avoir des effets très positifs à l'échelon de l'entreprise, mais leur impact global sur l'économie reste très limité et la plupart des avantages qui en découlent sont accaparés par le pays donneur au travers de l'assistance technique et des équipements qu'il fournit (citons, par exemple, la "clause d'origine" imposée par la France ou les obligations d'achat qui accompagnent les projets allemands ou néerlandais)²³.

87. Quant au second type de projet, on peut dans une certaine mesure considérer que les politiques globales fondées sur une "complémentarité d'intérêts", comme celles qui ont été mises en œuvre dans le cadre des conventions entre les pays ACP et l'Union européenne, n'offrent pas que des avantages. En associant préférences tarifaires, assistance technique et financière et restrictions à l'accès au marché (barrières non tarifaires), les donateurs peuvent de fait exercer un contrôle quasi-total sur le processus de commercialisation de tel ou tel produit, comme on le voit avec les mesures prises par l'Union européenne et la France dans le domaine de la pêche. L'aide offerte dans ces conditions a principalement pour but de faire en sorte que les producteurs fournissent aux marchés européens des produits sûrs et compétitifs, et dans le cas du secteur sénégalais de la pêche, on peut à juste titre considérer qu'elle a atteint son objectif.

88. Toutefois, cette aide ne peut viser expressément à renforcer le pouvoir de négociation des exportateurs ou à les aider à diversifier leurs marchés en dehors de l'Union européenne. Schématiquement, la question est la suivante : est-ce une bonne chose que les Européens aient soutenu activement la restructuration du secteur de la pêche au Sénégal ? Oui, absolument. Cela a-t-il aidé les exportateurs sénégalais à trouver d'autres débouchés que le marché européen et à accroître leur pouvoir de négociation ? Non, pas vraiment. S'il est essentiel, pour une meilleure compétitivité, de développer les capacités requises pour *respecter* les spécifications techniques et les normes de qualité, il est tout aussi indispensable nécessaire d'améliorer les moyens de surveiller l'élaboration et l'application de ces règles, tant au niveau multilatéral qu'au sein d'instances bilatérales comme celles qui encadrent la coopération entre les pays ACP et l'Union européenne. Le cas du Sénégal montre que, si le gouvernement et les exportateurs ne prennent pas les choses en main pour définir une stratégie commerciale solide, les donateurs ont tendance à mettre davantage l'accent sur la première exigence que sur la seconde.

23. Il pourrait être utile de vérifier s'il est juste de classer dans l'APD les crédits affectés à ces projets.

89. *Au niveau des pouvoirs publics.* Dans le même ordre d'idée, le renforcement des capacités du pays bénéficiaire à élaborer sa politique commerciale soulève la question de savoir dans quelle mesure les donateurs bilatéraux peuvent aider à la formulation de cette politique sans influencer fortement sur ses orientations. La mince frontière qui sépare le soutien de l'ingérence est facile à franchir. Les donateurs sont tentés de privilégier, dans le domaine des échanges, les formes d'aide qui leur paraissent avantageuses pour leurs propres économies ou leurs propres entreprises (par exemple, respect des engagements pris en vertu des ADPIC ou application de leurs propres barrières non tarifaires). En outre, l'aide qu'apporte un donneur à un pays bénéficiaire pour renforcer sa capacité de négociation (par exemple au sein de l'OMC) peut influencer sur les objectifs que ce pays poursuivra dans les négociations et sur l'intérêt qu'il y portera, car les donateurs sont aussi des partenaires commerciaux qui siègent à la table de négociations.

90. *Est-il possible de limiter ou d'atténuer les abus d'influence des donateurs dans le développement des capacités dans le domaine des échanges ?* Différents types de "précautions" pourraient être envisagés pour limiter les effets néfastes d'un éventuel abus d'influence des donateurs:

91. Des lignes directrices arrêtées en commun sur la confidentialité du soutien technique, le "plafonnement" du contenu en assistance technique et les règles à appliquer pour l'utilisation des crédits d'APD dans les partenariats de développement des capacités dans le domaine des échanges ou autres projets d'"intérêt mutuel" pour réduire les problèmes d'abus d'influence.

- Les organismes multilatéraux sont sans doute mieux placés que les organismes d'aide bilatérale (y compris la CE) pour apporter une aide directe à la définition de la politique commerciale et à la négociation. Plus les premiers parviendront à aider les pays en développement à exprimer leurs besoins en matière de capacité et mieux ils y répondront, moins ces pays seront tributaires des organismes d'aide bilatérale pour l'élaboration de leur politique commerciale.
- Surtout, le soutien au développement des capacités en matière d'échanges apporté par les organismes d'aide bilatérale ne doit pas partir du principe que les donateurs connaissent précisément les besoins et les intérêts du pays bénéficiaire. Leur aide doit viser avant tout à renforcer les capacités des divers acteurs à déterminer ces besoins et ces intérêts, de façon qu'ils puissent jouer un rôle efficace dans le "processus d'élaboration de la politique commerciale". Autrement dit, il est sans doute plus utile d'aider, par exemple, des associations du secteur privé qui s'intéressent aux problèmes traités à l'OMC à mettre en place un mécanisme permanent de suivi et d'analyse de ces problèmes que de détacher un assistant technique pour deux ans dans le pays en question afin qu'il assure directement ce suivi et cette analyse. Il s'agit là, à la différence de l'aide directe à la définition de la politique commerciale, d'un domaine dans lequel les organismes d'aide bilatérale sont probablement plus compétents que les organismes multilatéraux.

Sécurité et qualité : Qu'en est-il des importations et des biens commercialisés sur le marché intérieur ?

92. Dans bien des cas, les activités des donateurs ne prennent pas en compte la question des normes minimales de sécurité et d'hygiène à appliquer aux produits importés et aux biens commercialisés sur le marché intérieur. Par exemple, la réglementation concernant les ouvrages en métaux semi-finis destinés à la construction, est très limitée, voire inexistante. Si la vente de ces produits est autorisée sans que soit assurée en même temps une information convenable sur leurs caractéristiques, la sécurité du public risque d'être gravement menacée. Il en est de même des produits alimentaires, pharmaceutiques et autres. Les moyens requis pour étudier ces problèmes de façon suivie font défaut au niveau national ; les associations de consommateurs manquent de représentativité et les données ou les études sont peu nombreux.

93. Cette question touche à la protection du public et à la régulation de la concurrence. Si l'exigence de sécurité est portée au maximum, les producteurs ou les importateurs qui appliquent des normes minimales en la matière seront exclus du marché. Tant que les marchés nationaux sont protégés, les conséquences ne s'en feront sentir qu'à l'intérieur des frontières. Cependant, avec la libéralisation des marchés régionaux (par exemple, la zone de libre-échange de l'UEMOA), ce problème risque de déborder les frontières d'être exploité à des fins protectionnistes. Dans ces conditions, il serait peut-être bon de définir et de faire appliquer au niveau régional des normes fondamentales de sécurité par secteur.

Références

Berthélemy, J.C., A. Seck et A. Vourc'h, 1996, *La croissance au Sénégal: un pari perdu ?*, Étude du Centre de développement de l'OCDE, Paris.

CERDI, 1998, *Etude de l'impact économique de l'introduction de la réciprocité dans les relations commerciales entre l'Union européenne et les pays de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine et le Ghana*, Rapport effectué à la demande de la Commission européenne - DG Développement, mimeo.

De Reviere, X., E. Foucher, B. Prince, 1998, *Le secteur de la pêche maritime au Sénégal*, Dakar: Mission française de coopération et d'action culturelle.

Pigato, M. et al., 1997, *Sénégal: the Challenge of International Integration*, Development Prospects Group.

FIAS, 1999, *Sénégal : le parcours de l'investisseur*, Service conseil pour l'investissement étranger, SFI-Banque mondiale-USAID, Washington, D.C. Banque mondiale.

Jebuni, C.D., 1997, *The Role of ECOWAS in Trade Liberalization*, CEPA Research Working Paper No.13, Accra: CEPA.

Performances Management Consulting, 2000, *Elaboration d'une stratégie de grappes sectorielles*, Tomes I, II & Annexes, Dakar: Groupe de Réflexion pour la Compétitivité et la Croissance.

PNUD, 1997, *Coopération pour le développement - Sénégal*, Dakar: PNUD.

République du Sénégal, 1999a, Comité national des négociations commerciales multilatérales, *Rapport du sous-comité sur le commerce des produits agricoles*, Dakar.

République du Sénégal, 1999b, Préparation de la stratégie de développement du secteur privé, *projet de document de stratégie*, comité de pilotage - groupe de travail.

République du Sénégal / Commission européenne, 1996, *Cadre de la coopération entre la République du Sénégal et la Communauté européenne - Programme indicatif national, 8ème FED 1995-2000*, Bruxelles : Commission européenne.

Stinglhamber, G., 1996, *Bilan de la campagne d'exportation de haricot vert du Sénégal de 1995-96*, Rapport provisoire, Rungis: COLEACP.

Thiam Inter-Consult, 1997, *Assistance aux exportateurs des produits horticoles et des produits frais de la pêche*, Rapport d'Etude pour le Conseil Sénégalais des Chargeurs (CO.SE.C), Dakar.

UCAD/FASEG/CREA/UPE, 1997, *La réaction de l'offre de la production à la dévaluation*, Journées scientifiques sur l'économie sénégalaise (25-26 avril), Unité de politique économique - Ministère de l'Economie, des finances et du plan, Dakar.

Annexe 1. Sénégal : Profil statistique

	Sénégal	Afrique sub-saharienne	Année
Données sociales et pauvreté			
• Population (m.)	9.0	-	1998
• Espérance de vie (années)	52.0	51	1998
• Analphabétisme des adultes (%)	67.0	42	1998
• Valeur de l'IDH	426.0	.463	1997
• % en-dessous du seuil national de pauvreté	33.0		1998
Données économiques clés			
• PNB (milliards de \$EU.)	4.8	-	1998
• Croissance du PIB réelle (%)	5.7	3.4*	1998
• Croissance du PIB moyenne (%)	2.4	-	1988-1998
• PNB par habitant		530.0	480
• APD en % du PNB	10.1	4.4	1997/98
• Dette publique et privée (milliards de \$EU.)	3.4	-	1998
• Flux net de capitaux privés (millions de \$EU)	44.0		1997
Données commerciales			
• Exportations (millions de \$EU)	535.8	-	1998
• Croissance des exportations (%)	5.2		- 1998
• Croissance moyenne des exportations (%)	2.0		- 1988-1998
• Commerce de biens en % du PIB (PPP)	10.5	17.8	1997
• Balance des comptes courants (millions de \$EU)	-58.0	-	1997
• Membre de l'OMC depuis 1995 ; membre du GATT depuis 1963			
<i>Exportations de marchandises (1997)</i>		<i>Grands marchés d'exportation (1997) en % du total</i>	
Total millions de \$EU	393.0	Inde	25.6
% alimentation	16.0	Mali	9.4
% Agriculture/mati. Prem	9.0	France	8.4
% combustibles	15.0	Côte d'Ivoire	4.6
% minerais et métaux	11.0	Bénin	4.1
% produits manufacturés	50.0		
<i>Exportations de services (1997)</i>		<i>Principaux produits d'exportation (1997) millions de \$EU</i>	
Total millions de \$EU	556.0	Poisson et produits dérivés	30.7
% Transports	10.1	Produits chimiques	12.3
% Voyages	30.2	Arachide et produits dérivés	5.4
% Communications	59.3	Phosphates	3.4
% Assurance et finances	0.4		
* les données portent sur l'ensemble de l'Afrique			

1 Sources: Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde, 1999 ; Banque mondiale, Profils par pays ; FMI, Perspectives de l'économie mondiale, 1999 ; FMI, Statistiques trimestrielles de la Direction des échanges, septembre 1999 ; DAC, Rapport 1999 sur la coopération pour le développement ; PNUD, Rapport 1999 sur le développement humain ; Economist Intelligence Unit 4th Quarter Country Report, 1999.

Annexe 2. Le franc CFA

La zone CFA est officiellement constituée de deux zones monétaires, chacune avec sa monnaie et sa banque centrale. Le Sénégal est le siège de la Banque centrale de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). Les deux francs CFA sont indexés sur le franc français (FF) et les deux zones CFA ont un accord budgétaire (non monétaire) spécial avec les autorités françaises :

- les taux de change des deux francs CFA sont fixes par rapport au franc français ;
- l'entière convertibilité des deux francs CFA en francs français est garantie par le Trésor public français (qui a pour cela une ligne budgétaire spéciale) ;
- les deux Banques centrales sont tenues de déposer 65 % de leurs réserves en devises auprès du Trésor public français, chacune via son "compte d'opérations". Lorsque la position nette de l'un des deux comptes est débitrice, le Trésor public français couvre le déficit ; lorsqu'elle est créditrice, les deux Banques centrales contribuent à l'accumulation de devises étrangères dans la zone franc ;
- le Trésor public français est représenté au Conseil d'administration des deux Banques centrales et participe donc à la formulation de la politique monétaire des deux unions monétaires.

Cet arrangement a assuré la stabilité des taux de change et des prix, mais la rigidité et la surévaluation du franc CFA a contribué dans les années 1980 à des déséquilibres budgétaires et a empêché les économies des zones franc CFA d'opérer les changements structurels nécessaires. Finalement, la parité a changé en 1994 (passant de 50 à 100 francs CFA par franc français pour les pays CFA d'Afrique de l'Ouest et Centrale). Les avantages d'une monnaie unique sont moins importants que par exemple dans l'Union européenne, du fait de la faiblesse du commerce intrarégional.

Le débat se poursuit quant aux mérites relatifs du système actuel. Les tenants de son maintien arguent que (i) l'évolution en cours vers des unions douanières permettrait à ces économies de mieux tirer profit de l'union monétaire et (ii) le maintien de ce lien garantirait le soutien des institutions européennes et des institutions financières internationales par la surveillance multilatérale des politiques économiques nationales (qui est l'un des éléments clés des deux arrangements monétaires régionaux). Les adversaires du système --qui appartiennent essentiellement au secteur privé -- soulignent la rigidité qu'il impose aux économies des zones CFA.

Le 1er juillet 1998, après débat interne, l'Union européenne a décidé que la parité fixe serait maintenue après l'introduction de l'euro. La France devra tenir les autorités européennes informées du fonctionnement et des changements de parité. Toute modification de la nature ou de la portée des arrangements nécessiterait l'approbation du Conseil européen, après consultation de la Commission et de la Banque centrale européenne.

La zone franc

		Pays	Monnaie	Banque centrale	Taux de change fixe par rapport au franc français depuis janvier 1994
Zone franc CFA	UEMOA (Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine)	Bénin Burkina Faso Côte d'Ivoire Guinée-Bissau Mali Niger Sénégal Togo	Franc de la Communauté Financière Africaine (CFA)	BCEAO – Dakar (Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest)	0.01
	CEMAC (Communauté Économique et Monétaire d'Afrique Centrale)	Cameroun Rép centrafricaine. Tchad Rép. du Congo Guinée équatoriale Gabon	Franc de la Coopération Financière Africaine (CFA)	BEAC – Yaoundé (Banque des États de l'Afrique Centrale)	
Autres		Comores	Franc comorien	Banque centrale des Comores	0.013

Annexe 3 Faisabilité d'un accord de partenariat économique régional entre l'Union européenne et l'UEMOA/Ghana

Résultats d'une étude faite par le centre d'études et de recherches sur le développement international, université d'Auvergne, Clermont-Ferrand, pour le compte de l'Union européenne ;

Faisabilité d'un accord de partenariat économique régional

L'étude n'analyse pas en détail la faisabilité d'un tel accord. Toutefois, même dans l'hypothèse où l'UEMOA devienne une union douanière le 1er janvier 2000 comme prévu, elle considère que ce processus - condition préalable à un accord de partenariat économique régional - risque d'être plus délicat que la mise en place de l'accord de partenariat lui-même. Les principaux problèmes sont les disparités des niveaux de protection qui subsistent et les coûts budgétaires de l'élimination des droits de douane intrarégionaux. Les pertes fiscales seraient particulièrement lourdes pour les PMA? Dont les échanges se font essentiellement avec les autres pays de l'UEMOA. Globalement, les recettes douanières représentent 40 % du total des recettes des Etats de l'UEMOA. Quant au Ghana, ses droits de douane sont inférieurs à ceux des pays de l'UEMOA et les recettes qui en découlent représentent 20 % des recettes totales du budget de l'Etat.

Certains éléments de l'étude montrent, mais indirectement, que l'UEMOA est peut-être mieux placée que d'autres régions ACP pour conclure un accord de partenariat avec l'Union européenne selon le calendrier proposé. En particulier, contrairement à l'UDEAC, et sans sous-estimer les difficultés évoquées plus haut - l'UEMOA a tiré parti de sa monnaie commune pour développer sa coopération économique. La structure de la production agricole dans les pays de l'UEMOA est très différente de celle de l'Union européenne - contrairement à beaucoup de pays de la SADC - ce qui les rend moins vulnérables aux exportations subventionnées de l'Union européenne. Les négociations seraient donc moins délicates qu'entre l'Union européenne et la SADC.

L'impact d'un accord de partenariat économique régional

L'étude n'évalue pas l'impact du scénario sans accord de partenariat (auquel cas la Côte d'Ivoire et le Sénégal passeraient sous le régime du SGP). Pour le scénario d'un accord de partenariat économique régional, elle suppose que l'accord serait mis en place entre 2005 et 2017, avec une réduction progressive des droits de douane (uniforme d'environ 8 % par an, plutôt que de charger les étapes de libéralisation les plus délicates) et l'exclusion des biens de consommation "stratégiques". Les gains et pertes de prospérité ont été mesurés à l'aide d'un modèle d'équilibre partiel, dans l'hypothèse où l'UEMOA réussit à réaliser son union douanière d'ici 2000. Le Ghana n'est pas compris dans les calculs. La substituabilité entre les biens importés des pays de l'UEMOA, d'Europe et du reste du monde est supposée imparfaite (l'hypothèse de substituabilité parfaite a toutefois aussi été testée). Faute de données suffisantes, les consultants n'ont pas tenu compte des effets au niveau des recettes ou de l'impact du changement de politique commerciale, mais ils ont tenu compte de la différence entre les taux officiels de droits de douane et les droits effectivement perçus. Ils ont donc considéré deux séries d'hypothèses : l'hypothèse "haute" (biens parfaitement substituables, calculs basés sur les taux officiels de droit) et l'hypothèse "basse" (biens imparfaitement substituables, calculs basés sur les droits effectivement perçus). Les auteurs ont considéré que cette dernière hypothèse était la plus réaliste. Les résultats de l'application du modèle montrent que :

- Il y aura un phénomène important de déplacement des échanges, les importations d'Europe prenant la place d'importations du reste du monde et dans certains cas des pays de l'UEMOA.
- Les gains d'efficacité pour les consommateurs (en termes de baisse des prix) varient entre 0.29 et 1.35 % du PIB pour chaque pays (0.81 et 2.52 % dans l'hypothèse haute). C'est le Sénégal qui en profite le plus, car l'Europe représente déjà une part importante de ses importations.
- Les pertes fiscales à partir de 2017 varient entre -0.20 et -0.94 % du PIB selon les pays (-0.59 et -2.65 % dans l'hypothèse haute). Là encore, c'est le Sénégal qui est le plus touché pour les raisons évoquées plus haut. Pour l'ensemble de l'UEMOA, cela représente une moyenne de 44 milliards de francs CFA par an pendant la période de transition de 2005 à 2017 (129 milliards de francs CFA dans l'hypothèse haute) et 81 milliards de francs CFA par an après 2017 (235 milliards dans l'hypothèse haute).

Les auteurs conseillent de considérer ces résultats avec la plus grande prudence, parce que (i) le modèle d'équilibre partiel, qui ne tient pas compte des contraintes budgétaires, exagérera systématiquement les gains et les pertes, (ii) certaines données douanières ne sont pas totalement fiables ; et (iii) la durée de la période étudiée fait que ces résultats ne sont que des indications et non des mesures précises. Ils soulignent également que, sur dix ans, les pays de l'UEMOA devraient réformer radicalement la structure de leur fiscalité, ce qu'ils n'ont pas réussi à faire en près de 20 ans d'ajustement structurel. Pour finir, l'étude souligne qu'il faudra que l'Union européenne prenne des mesures financières pour compenser les coûts économiques et sociaux et alléger la pression budgétaire. Les pertes fiscales induites par un accord de partenariat économique régional, si elles sont relativement élevées pour les pays de l'UEMOA, seraient faibles en chiffres absolus pour le donneur.

Annexe 4. Liste des personnes contactées

Organisation	Person	Met
IDRC Regional Office for West and Central Africa (WARO) BP 11007, CD Annexe, Dakar, Senegal Avenue Cheikh Anta Diop, Angle Boulevard de l'Est, Dakar, Senegal Phone: (221) 864.0000 Fax : (221) 825.3255 E-mail: kndiaye@idrc.org.sn Http://www.idrc.ca/braco/index_e.html	Luc Savard – Economiste – Administrateur de programmes Poste 2280 ou 2072 Lsavard@idrc.org.sn	X
	Diery Seck – Directeur Exécutif 2234	
	Die Tandian – 2222	
	Documentaliste: mdrame@idrc.org.sn	
International Trade Centre	Jean Muller – Consultant Consultants internationaux 7, rue Théophrate Renaudot 45100 Orléans, France Tel 02 38 63 51 18 Fax 02 38 63 30 38	X
World Bank 3, Place de l'Indépendance BP 3296, Dakar Tel: 221 823 36 30 Fax: 221 823 62 77	Cadman Atta Mills: 221-823-9041 Cattamills@worldbank.org	
	Commerce – Léopold Sarr Lsarr@worldbank.org	
	Secteur privé – Maimouna Savané Msavane@worldbank.org	
	Finances – Ahmadou Moustapha Ndiaye Andiaye@worldbank.org	X
		X
UNDP Immeuble Fayçal, 19 rue Parchappe BP 154, Dakar, Sénégal Tel 839 90 50	Mme Assitan Diarra-Thioune – National Economist	X
UNIDO Immeuble Fayçal, 19 rue Parchappe BP 154, Dakar, Sénégal Tel 221-823 18 76 Fax 221-823 57 46	Jean-François Van Hollebeeke – Administrateur auxiliaire Hollebeeke@cyg.sn	X
OIT 22 rue Amadou Assane Ndoeye, Dakar Tel 823 59 75		
Canadian Embassy Sorano Bldg – 4 th Floor 45-47 Bd de la République P.O.Box 3373 DAKAR Tel 011 221 823-9290 Fax 011 221 823-8749 / 8961 Firstname_lastname@dfait-maeci.gc.ca	Alison Welsted	
	Jacques Laberge (poste 34 51) - Head of Aid Program Jacques.laberge@dfait.maeci.gc.ca	X
USAID 2 avenue Abdoulaye Fadiga Imm Mbacke (près BCEAO) Tel 221-823 66 80 / 97 53 / 61 19 Fax 221-8823 29 65	Donald Clarck – Director	
	Joseph Van Meter – private sector Tel 823 58 80 Jvanmeter@usaid.gov	X
Switzerland Embassy Rue René Ndiaye Tel 221-823 05 90		PHONE

German Embassy 20 Avenue Pasteur, Dakar Tel 823 25 19 / 48 84		
GTZ Tel 834 95 52-3	Mme Schultz Tel 821 61 85	PHONE
JICA Senegal Office Immeuble SDIH, 3 Place de l'Indépendance, Dakar, Senegal Tel: 221-8216919, Fax: 221-8238538		
Service de coopération et d'action culturelle Ambassade de France 1 rue Amadou Ndoye BP 2014 DAKAR Tel 839 53 21 Fax 839 53 59	Patrick Cohen – Conseiller Economie et Finances	
	Philippe Chartier – Conseiller régional / Economie rurale, environnement Tel 839 53 24	X
British Embassy 20, rue du Dr Guillet DAKAR Tel 221-823 99 71 Fax 221-823 27 66	Mme Natou O. Thiam, Commercial Officer Tel 221-823 73 92, Mob 632 62 52 Nthiam@dakar.mail.fco.gov.uk / Comaid@telecomplus.sn	X
	Momar Diop, Aid Projects Coordinator Tel 221-823 73 92 mdiop@dakar.mail.fco.gov.uk	X
Ambassade royale des Pays Bas 37, rue du Dr Kleber DAKAR Tel 221-823 94 83 Fax 221-821 70 84	Ms. Hélène Rekkers – Deuxième secrétaire h.rekkers@dak.minbuza.nl	X
EC desk SENEGAL Bruxelles	Aguirre Rafael Tel 32-2-29.92.595 / Fax 32-2-29.99.835 Rafael.Aguirre@cec.eu.int	
EC delegation 12, avenue Albert-Sarraut Dakar, Sénégal Phone: (221) 23 13 34, 23 47 77, 23 79 75, 23 18 83; Fax: (221) 23 68 85	Mr Thierry De Saint-Maurice - Head of Delegation ligne dir. Chef dél.: (221) 23 60 64	
	Nicoletta Merlo – Principal economist	X
	M. Young – Economist	X
AFD 15, avenue Nelson Mandéla BP 475, Dakar Tél (221) 823 11 88 - 823 70 18 Fax (221) 823 40 10 EMAIL : afddkr@telecomplus.sn	Andre Nicolaj – Economist	X
	Alain Céleste – Directeur	
	Luc Mogenet – Directeur adjoint	X
	Laetitia Habchi – Proparco	X
Centre de Recherche et d'Economie Appliquée (CREA) Av. Cheikh Anta Diop X Canal IV, Dakar Tel 221-824 78 61	M. Papazian – Economie rurale	X
	Siège: Catherine BLANCHARD (01 53 44 36 78 / blanchard-chevallierc@afd.fr)	
Unité de Politique Economique Ministere Economie & Finances & Plan BP 21448 DAKAR Tel 221-823 34 27 Fax 221-821 91 06 Upemefp@telecomplus.sn	Mbaye Diene - Researcher Mbayediene@yahoo.com	X
	Benjamin Ndong - Researcher Benjendong@yahoo.com	X
	Mohamed Ben Omar Ndiaye - Researcher Bendiaye@yahoo.com	X
	Andalla Dia - Researcher Adia@ucad.sn	X
	Racine Kane – Macro-économiste Racinek@hotmail.com	X

Ministère du Commerce, de l'Artisanat et de l'Industrialisation Rue Leblanc X Emile Zola, Dakar Tel 221-822 09 32 Fax 221-821 57 25	Habib Ndiaye – Directeur du Commerce Extérieur Mobile 680 66 98	X
	Magatte Ndoye	X
Unité de Politique Agricole Ministère de l'Agriculture Rue Thiong X Amadou Assane Paye (Sandaga) BP 44005 Dakar Tel 221-823 42 16 / 35 78 / 77 85 Fax 221-823 75 96 Upadeux@sonatel.senet.net	Jean-René Cuzon – Conseiller technique jrcuzon@sentoo.sn	X
	Mme Léna Fall – Administrateur	X
Douanes 5 place de l'Indépendance BP 4033, Dakar, Sénégal Tel: 221-822 13 79, 821 68 29 Fax: 221-823 58 79	Serge Duhamel – Conseiller Technique du Directeur Général des Douanes du Sénégal	X
Direction de l'Océanographie et des Pêches Maritimes (DOPM) BP 9085, Dakar Tel/fax 221-823 51 59	Guillaume Chenut – Vétérinaire inspecteur / assistant technique Mobile 639 49 62 Chenut@metissacana.sn	X
Trade Point Senegal Km 2,5 Bd du Centenaire de la Commune de Dakar BP 21.874 Dakar-Ponty Tel 221 839 73 73 / 824 39 40 Fax 221 823 32 72 http://www.tpsnet.org	Semb Aminata Sall – Directrice	
	Abdoulaye Ndiaye – Chef de Dpt Finance (mobile 637 65 66, andiaye@tpsnet.org)	X
Cellule d'Appui à l'Environnement de l'Entreprise BP 3803 DAKAR Tel 221-822 35 55 – 822 35 60 Fax: 221-822 35 62 E-mail: caee@primature.sn	Mademba Ndiaye	X
Groupe de Réflexion pour la Compétitivité et la Croissance Immeuble Elektra II 2ème étage 11, rue Malan – Dakar Tel 822 09 68 Fax 822 10 37 Sgrcc@telecomplus.sn	Hamath Sall - Secrétaire général	X
	M. Diagne – Président	
Projet de Promotion des Exportations Agricoles (PPEA) Tel (221) 825 69 60 Fax (221) 825 49 50 Villa n° 4303 Sicap Amitié II BP 22579 Dakar E-mail: ppea@sonatel.senet.net	Abdoulaye Seck – Project Manager	X
	Frédéric Paillière – Foreign Market Expert (637 23 64)	X
	Mamadou Mbengue - Foreign Market Expert	X
	Nicolas Venn – Professional Organisations Expert	X
Fondation Secteur Privé 11, rue Malan Imm. Electra 1er étage BP 345, Dakar Tel 221-821 00 00 Fax 221-821 00 06 Fsprive@sonatel.sn	Chimère Diop – Directeur général	X
	Magaye Ndiaye – Chef de Projet / Chef de la Cellule CDI SE	
ONAPES Organisation Nationale des Producteurs Exportateurs de Fruits et Legumes du Sénégal 106, av. André Peytavin BP 22968 DAKAR Tel: 221-822 78 53 / 54 Fax 221-822 78 55 E-mail: onapes@metissacana.sn	Cheikh Ngane – Président	X
	M. Sarr – Secrétaire général	X

Sénégalaise d'exportation de produits agricoles et de services (SEPAS) 5 Place de l'Indépendance Imm. Cap Vert – 9ème étage BP2082, Dakar Tel 221-823 63 67 Sepas45@hotmail.com	Mamadou Ngom – Président Mobile: 638 77 93	X
Projet d'Appui Institutionnel au Conseil National Interprofessionnel de l'Arachide (PAI / CNIA) 14, rue Félix Faure Tel 221-821 03 53 / 66 Fax 221-823 15 24 Pacnia@sentoo.sn	Sidi Mohamed Gaye – Directeur de projet	X
Ernst & Young International 22 rue Ramez Bourgi BP 545 Dakar Tel 221-849 22 22 Fax 221-823 80 32 Ey@telecomplus.sn	Mor Fall – Directeur de mission	X
SOSETRA Rocade Fann Bel-Air BP 2666 Dakar Tel 221-832 03 90 Fax 221-832 17 86	Ibrahima Ndiaye – Directeur administratif et financier	X
	Mamadou Moustapha Fall – Purchasing Manager Mobile: 639 62 91	X
Amerger Casamance Bel Air, BP 3348, Dakar Tel 221-832 97 81-3 Fax 221-823 01 16 amerger@ns.arc.sn	Fatou Niang – Attachée commerciale	X
Confédération Nationale des Employeurs du Sénégal 41, Rue El-Hadji Amadou Assane Ndoye B.P.3619, DAKAR, Senegal Tel.: (221)-821.76.62/821.54.54 Fax: (221)-822.96.58	M. Mansour Cama, Président - E-mail: camburse@telecomplus.sn	
SPIDS Avenue Fadiga x rue de Thann (Gibraltar) BP 593 Tél. : (221) 23 43 24 / 23 43 73 Fax: (221) 22 08 84 spids@syfed.refer.sn	Philippe BARRY – Secrétaire général philbar@telecomplus.sn	X
	Mor Talla KANE – Secrétaire permanent Secrétariat: Centre DEFIS, Avenue FADIGA, tout près du Novotel Dakar et de la BCEAO siège.	
REAO C/o ACE Rue 3 x J Canal 4 Pt E BP 15642, Dakar Senegal Tel: 221 825 5743 Fax: 221 825 57 41	Mabouso Thiam Thiamace@telecom-plus.sn	X
Informatique Documentaire et Edition Electronique 32 rue Lulu, Sicap Fann-Hock Dakar Tel 823 53 80 Email: idee@sentoo.sn http://www1.telecomplus.sn/idee (test test)	Maymouna Diop – Directrice Mobile: 682 01 43	X
@mi Solutions BP 622 Dakar RP Tel/fax 221-823 98 56	Aminata Niane – spécialiste secteur privé Mobile 684 06 20 Aminataniane@hotmail.com	X



DIRECTION DE LA COOPERATION POUR LE DEVELOPPEMENT

DCD(2000)10/ANN4
A usage officiel

**ATELIER DU CAD - VERS L'ELABORATION DE BONNES PRATIQUES POUR LE
RENFORCEMENT DES CAPACITES DANS LE DOMAINE DES ECHANGES**

ETUDE DE CAS SUR LE VIETNAM

Le présent document est soumis pour examen lors de l'atelier prévu à Paris les 29 et 30 mai 2000 et devrait être examiné avec le document d'information [DCD(2000)10].

Personne à contacter : Ebba Dohlman [tél : (33) 1 45 24 98 48/fax : (33) 1 44 30 63 33]
Courrier électronique : ebba.dohlman@oecd.org

JT00108435

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

TABLE DES MATIERES

I. Politique et institutions commerciales du Vietnam	3
A. Généralités	3
B. Politiques économiques	3
C. Politique commerciale	6
D. Institutions commerciales	9
II. Résultats du Vietnam en matière d'exportations.....	10
A. Tendances générales.....	10
B. Tendances dans les différents secteurs	12
C. Tendances de la répartition géographique	13
D. Impact de l'expansion des échanges sur la pauvreté et les salaires	13
E. Evaluation des résultats et des problèmes commerciaux	14
III. Activités des donateurs et pertinence de celles-ci.....	14
A. Programmes d'aide des donateurs.....	16
B. Evaluation des besoins par le CCI	17
C. Evaluation de la performance des donateurs	19
IV. Conclusions et enseignements	24
Bibliographie	26
Appendice 1 : Chronologie des principaux événements survenus au Vietnam	28
Appendice 2 : Liste des personnes rencontrées	29

ETUDE DE CAS SUR LE VIETNAM

Rapport établi par : James W. Fox, Consultant indépendant

I. Politique et institutions commerciales du Vietnam

A. Généralités

1. Le Vietnam est un pays à population dense qui, dans sa grande majorité, habite en milieu rural et vit de l'agriculture. Le pays est pauvre, bien que grâce à la croissance économique rapide des années 1990, le revenu par habitant ait pratiquement doublé en dix ans. A la suite des réformes économiques de la fin des années 80, le Vietnam a pu rapidement faire partie du système d'échanges internationaux. Ses exportations ont progressé au taux remarquable de 22 pour cent par an en moyenne entre 1990 et 1999, passant de 1.7 à 11.5 milliards de dollars.

2. L'entrée du Vietnam dans le système d'échanges internationaux a pour origine les politiques de *doi moi* ("renouveau") adoptées en 1986 par le sixième Congrès du Parti communiste du Vietnam (PCV). Ces réformes mises en œuvre essentiellement plusieurs années plus tard ont mis fin aux méthodes collectivistes pour privilégier la politique des prix et la mise en place d'une économie de marché. Deux changements en particulier ont joué un rôle critique. Tout d'abord, l'agriculture a été décollectivisée, ce qui a eu pour effet de remplacer rapidement les coopératives rurales par des lopins de terre familiaux et, ensuite, les prix de la plupart des produits agricoles ont été libérés. Cela a entraîné immédiatement un accroissement sensible de la production agricole et sauvé un pays au bord de la famine. Le Vietnam est devenu rapidement le deuxième exportateur mondial de riz, alors qu'il en importait précédemment. Dans le domaine des échanges internationaux, le gouvernement vietnamien a opéré un changement de politique rapide et décisif en cessant de faire appel essentiellement aux échanges d'Etat à Etat au sein du bloc socialiste pour participer aux échanges sur le marché mondial ouvert à la concurrence, en partie en encourageant les investissements extérieurs dans les secteurs exportateurs.

B. Politiques économiques

Évolution et état actuel

3. A la suite du *doi moi*, l'économie vietnamienne a décollé. La croissance économique a atteint en moyenne 8 pour cent par an entre 1990 et 1997, et ce grâce à la révolution agricole, à la libre fixation des prix et à des apports considérables d'investissements étrangers et d'aides extérieures. Après la crise financière en Asie, la croissance de l'économie vietnamienne s'est ralentie pour n'atteindre que 5.8 pour cent en 1998 et environ 4.5 en 1999 et l'on a craint que les années de croissance rapide ne soient terminées. Pendant toutes les années 1990, le Vietnam a continué à suivre une politique consistant à faire jouer

progressivement un rôle accru aux mécanismes du marché et au secteur privé. La gestion macroéconomique a été petit à petit renforcée et les déficits budgétaires maîtrisés. Handicapé initialement par une inflation rapide, le Vietnam a stabilisé son économie et ramené son taux d'inflation à moins de 10 pour cent par an à partir de 1996. En 1999, celui-ci a été d'environ 3 pour cent.

4. L'essentiel de l'activité économique se situe dans le secteur privé, c'est-à-dire dans les exploitations agricoles individuelles et les entreprises familiales. Au-dessus du secteur des ménages prédominent les entreprises publiques (EP), suivies des entreprises étrangères. Les entreprises des zones franches industrielles sont sous le contrôle exclusif des investisseurs étrangers. Jusqu'à une date récente, la plupart des autres investissements étrangers étaient effectués dans le cadre de coentreprises avec des EP, dont certaines sont passées entièrement sous contrôle étranger. C'est là la forme d'investissement qui a la prédilection des investisseurs étrangers. Les entreprises privées vietnamiennes autres que les entreprises familiales ne représentent que 7 pour cent environ du PIB et 10 pour cent du PIB manufacturier (Banque mondiale, 1999, p. 11) mais les entreprises familiales et individuelles représentent 33 pour cent du PIB.

5. Ce sont les EP qui posent les plus graves problèmes de politique économique au gouvernement. La plupart des 5 500 EP se caractérisent par une situation financière précaire, un taux d'endettement élevé, des installations et du matériel obsolètes, une mauvaise gestion, un personnel peu compétent, une main-d'œuvre peu productive et une production de qualité médiocre. Elles sont protégées par toutes sortes de barrières tarifaires et non tarifaires. L'attention qu'accorde le gouvernement à ces entreprises n'a fait que compromettre la poursuite de la réforme commerciale et de la libéralisation de l'investissement¹.

6. Les EP font également peser une menace sur le système financier du pays. Elles bénéficient de l'essentiel du crédit accordé par les banques publiques et ont tendance à opérer sans véritable contrainte budgétaire. En effet, le crédit va souvent aux moins performantes de ces EP, ce qui limite les possibilités de crédit (et d'expansion) pour celles qui obtiennent de meilleurs résultats. Ce processus nuit donc continuellement à la qualité des portefeuilles des banques, d'où de graves problèmes potentiels de solvabilité. L'Etat s'est engagé à entreprendre des réformes, et notamment à convertir autant d'EP que possible en sociétés « actionnarisées » dont les actions sont réparties entre les salariés, d'autres particuliers et entreprises et l'Etat. Le risque que les EP ne bénéficient plus d'un accès préférentiel au crédit a été l'un des obstacles à la distribution de leur capital sous forme de participations, qui a avancé lentement.

7. Le processus d'élaboration des politiques est complexe et opaque pour les observateurs extérieurs. Alors que les membres du gouvernement administrent les politiques et les institutions du pays, le Parti communiste vietnamien (PCV) exerce une réelle autorité politique. Le Comité central du parti supervise d'une façon générale le gouvernement, mais toutes les décisions importantes sont prises par le bureau politique du parti. En principe, le PCV a accepté que son autorité soit limitée par le principe de la légalité au Vietnam, mais le système juridique n'est ni complet ni transparent et le parti est *de facto* l'interprète des lois vietnamiennes. La question de savoir de qui est permis ou non est par conséquent souvent floue et ambiguë. Tout le monde s'accorde à reconnaître que l'activité du secteur privé est plus facile dans le sud que dans le nord du pays, ce qui tient tout à la fois à la concentration des chefs d'entreprise dans le sud et au fait que ceux-ci sont disposés à parvenir à des accommodements, officiels ou non, avec les membres du parti et du gouvernement.

1. L'organisme suédois Sida (1999) rend très clairement compte des problèmes qu'il a connus depuis plusieurs décennies en tant que bailleur de fonds, dans ses rapports de travail avec les EP vietnamiennes. Le projet dans lequel le gouvernement suédois a investi près d'un milliard de dollars n'a commencé à tendre vers la viabilité que dans les années 90, après le démarrage des réformes *doi moi*. Malgré cela, les ventes annuelles de cette entreprise n'atteignent actuellement qu'une quarantaine de millions de dollars.

8. L'ambivalence de la politique générale au Vietnam ressort des récentes déclarations faites par de hauts responsables du gouvernement et du parti communiste vietnamien (PCV). Début février, le Kha Phieu, Secrétaire général du PCV, a déclaré dans un discours célébrant le 70ème anniversaire de la création du Parti que "... nous édifierons une économie hautement développée avec des forces productives modernes et une socialisation de tous les principaux moyens de production", ajoutant plus tard que l'Etat devrait "mettre en place une économie de marché à orientation socialiste sous la direction de l'Etat"². En revanche, le Premier ministre Phan Van Khai aurait dit à la même époque que les trois priorités absolues du pays étaient la réduction de la pauvreté, la mise en place accélérée d'une économie de marché et une intégration plus poussée du pays à l'économie mondiale³.

9. Le cadre juridique et institutionnel du Vietnam impose de sérieuses contraintes à l'activité économique. Les entreprises se plaignent du fait que la réglementation est souvent incohérente ou bien appliquée de façon irrégulière et fréquemment modifiée, ce qui est une cause d'incertitude considérable⁴. Une nouvelle loi sur les entreprises en vigueur depuis janvier 2000 dissipera peut-être certaines de ces ambiguïtés. Elle semble avoir contribué à une augmentation marquée du nombre de nouvelles entreprises enregistrées. L'utilisation de terrains pour l'activité d'une entreprise constitue un obstacle particulièrement redoutable. Il existe des droits de propriété bien établis pour l'utilisation des exploitations agricoles individuelles et des habitations, mais non pour leur vente ou leur transfert. Les terrains destinés aux entreprises — traditionnellement, seulement à des EP — sont attribués par l'intermédiaire des comités populaires, et en dehors des parcs industriels, il faut apparemment des années à des particuliers vietnamiens ou à des entreprises sous contrôle exclusivement étranger pour obtenir un bail. Les entreprises se trouvent parfois contraintes de construire des bâtiments sur des terrains sur lesquels ils n'ont de droits que pour une brève période. La question des droits de propriété conditionne dans une large mesure les formes que prennent les investissements étrangers au Vietnam. Dans leur grande majorité, les entreprises étrangères forment des coentreprises avec une EP qui leur donne le droit d'utiliser un terrain — plus ou moins l'équivalent d'un titre de propriété foncière dans un système dans lequel il n'existe pas de titres de propriété privée sur un bien immobilier — ce droit d'utilisation constituant la part de capital, de l'ELP en question, ou bien les entreprises étrangères opèrent dans des zones franches industrielles où des droits de propriété leur sont assurés.

Evaluation

10. La communauté des bailleurs de fonds est dans l'ensemble mécontente du rythme auquel avancent les réformes au Vietnam. Il est difficile à un observateur extérieur ayant peu de temps à passer sur place de se faire une opinion en la matière, mais il lui apparaît que depuis plus d'une décennie, le pays s'oriente régulièrement vers des politiques davantage axées sur le marché. Il y a eu des périodes d'inaction relative, mais jamais de véritable retour en arrière. De plus, même durant la période actuelle où les progrès sont lents, on constate, au niveau des entreprises et des ménages, une évolution continue (inexorable ?) vers une plus grande décentralisation du pouvoir économique. On peut tout du moins supposer que la prudence dont font preuve les dirigeants peut freiner mais non inverser l'évolution dans le sens d'une économie de marché.

2. Extrait d'un discours prononcé sur Radio Vietnam le 2 février 2000 et communiqué par le Service d'information des émissions radiophoniques destinées à l'étranger.

3. Viet Nam News, 24 février 2000, p. 1.

4. Le directeur de l'institut juridique du Vietnam a récemment annoncé que "ses services avaient constaté que 3 339 textes juridiques établis l'an passé par diverses administrations, allaient à l'encontre de la réglementation en vigueur". La plupart de ces textes étaient applicables au niveau des communes ou des districts, mais ils comprenaient 32 mesures ministérielles (Nouvelles du Vietnam, 18 février 2000).

11. Lorsqu'il se soucie le plus des besoins de la population, la prudence dont le parti fait preuve tient peut-être à son désir de réduire le risque de dislocations massives que pourrait entraîner une adhésion sans réserve aux principes d'une économie de marché. Les Vietnamiens ont le sentiment que dans le bloc soviétique, la transition post-socialiste a eu des conséquences désastreuses sur les conditions de vie d'un grand nombre de gens et sur la stabilité économique. Ils sont donc convaincus que la prudence rend nécessaire un passage plus progressif d'une économie planifiée à une économie de marché. Les responsables vietnamiens raisonnent peut-être à plus long terme que les représentants des bailleurs de fonds (qui veulent obtenir des résultats durant leur mandat) étant donné qu'ils se soucient des intérêts à long terme du parti, considéré comme la seule autorité politique valable au Vietnam et habitué à un processus de décision qui met l'accent sur l'unanimité et évite les compromis internes. Le contrôle de l'économie par l'Etat est considéré comme un élément critique du pouvoir qu'exerce le parti.

C. Politique commerciale

Evolution et situation actuelle

12. *Système tarifaire.* Le Vietnam a un système de tarifs douaniers élevés par rapport aux normes mondiales actuelles, bien que ces tarifs aient été considérablement réduits au cours des dernières années. Ils sont également complétés par tout un arsenal de restrictions aux importations et autres barrières non tarifaires. On constate un manque général de transparence dans le régime d'importation. Le tarif moyen applicable aux 7 000 catégories du code tarifaire est compris entre 15 et 20 pour cent, mais il est supérieur à 40 pour cent pour les deux cinquièmes du nombre total de produits. Les tarifs sont basés sur des prix de référence plutôt que sur les prix de transaction effectifs. Seules, les entreprises vietnamiennes sont actuellement autorisées à détenir des licences générales d'importation. Les investisseurs étrangers opérant dans le secteur manufacturier peuvent obtenir des licences d'importation pour les biens intermédiaires nécessaires à leur production. Le système de contrôles applicable à l'achat et à la détention de devises fournit un mécanisme non marchand supplémentaire qui peut être utilisé pour influencer sur les niveaux d'importation.

13. *Politique de change.* La monnaie vietnamienne, le dong, n'est pas convertible et l'Etat soumet à toutes sortes de contrôles l'acquisition et la détention de devises. Ces dernières années, il s'est efforcé de maintenir la compétitivité du taux de change. Celui-ci s'est déprécié régulièrement ces derniers temps, bien que peut-être un peu trop lentement pour refléter les différentiels d'inflation entre le Vietnam et ses partenaires commerciaux. On a craint également, dans une certaine mesure, que les dévaluations opérées dans d'autres pays d'Asie n'entraînent une surévaluation du taux de change par rapport aux principaux concurrents du Vietnam.

14. *Investissements étrangers.* L'investissement étranger a largement contribué au développement des exportations du Vietnam au cours de la dernière décennie. Le Vietnam a commencé à autoriser les entrées d'investissements étrangers en 1988, dans le cadre des réformes *doi moi*. Depuis lors, les engagements dont il a bénéficié représentent plus de 36 milliards de dollars. Moins de la moitié de ces engagements ont débouché jusqu'à maintenant sur des décaissements destinés à plus de 2 100 projets. La population nombreuse, les faibles salaires et les excellents résultats macroéconomiques du Vietnam après 1988 sont autant de facteurs qui expliquent ces apports massifs.

15. Les nouveaux engagements d'investissements étrangers ont très fortement diminué après la crise financière de l'Asie, tombant de 8.6 milliards de dollars en 1996 à 4.7 milliards de dollars en 1997, puis à 3.9 milliards de dollars en 1998 et 1.5 milliard de dollars en 1999. La nouvelle diminution des nouveaux engagements en 1999, alors qu'une reprise des investissements se dessinait dans les pays en crise, laisse à

penser que d'autres facteurs importants jouent également. On peut citer par exemple le fait que les investisseurs étrangers sont déçus par la faible rentabilité des investissements effectués antérieurement au Vietnam, qu'ils jugent inquiétante la lenteur du processus de réforme économique ou qu'ils craignent au contraire (dans le secteur des industries de remplacement des importations) que la libéralisation des importations n'avance trop rapidement.

16. Il est difficile d'interpréter les chiffres relatifs aux engagements d'investissements étrangers. Le gouvernement vietnamien semble accorder beaucoup plus d'attention aux engagements qu'aux décaissements effectifs, bien que ces derniers soient les seuls à avoir un impact réel sur l'économie. Les décaissements ont diminué mais beaucoup moins fortement, atteignant en 1997 le niveau record de 3.2 milliards de dollars avant de retomber à 2 milliards de dollars en 1998 et 1.5 milliard de dollars en 1999. Le taux de décaissement enregistré en 1999 a porté les investissements étrangers à un niveau à peine supérieur à celui de l'apport d'APD qui a représenté 1.3 milliard de dollars en 1998 et 1.2 milliard de dollars en 1999. (Une part importante des engagements d'APD ne se matérialise pas elle non plus. Ces engagements ont dépassé 1.9 milliard de dollars chaque année au cours des sept dernières années, mais les décaissements n'ont été supérieurs à 1 milliard de dollars qu'en 1998 et 1999).

17. Une analyse plus poussée des données sur les investissements étrangers s'impose pour séparer d'une part, les investissements liés aux exportations et les investissements efficaces destinés au marché intérieur et, d'autre part, les investissements étrangers qui ont pour seule raison d'être la perspective d'accéder à un marché intérieur très protégé. Le cas le plus extrême est peut-être celui de l'industrie automobile, secteur dans lequel onze usines de montage ont été créées pour un marché intérieur exigü. Il y a eu concurrence entre des entreprises qui avaient fait des investissements dans l'attente d'une poursuite des réformes dans lesquelles s'est engagé le gouvernement vietnamien en matière de protection tarifaire et de libéralisation des échanges. Certains investisseurs étrangers — surtout des entreprises japonaises, mais d'autres également, notamment américaines — se sont plaintes auprès du gouvernement vietnamien (et peut-être auprès de leur propre gouvernement) de l'effet négatif de la libéralisation des échanges. Rien n'indique que les gouvernements des pays bailleurs de fonds aient défendu la cause de ces investisseurs.

18. Les entreprises qui opèrent au Vietnam considèrent que ce pays constitue un environnement difficile pour les investisseurs. Le gouvernement s'est engagé à passer d'une économie entièrement planifiée à une économie de marché "supervisée par l'Etat" dans laquelle le secteur public conserve un "rôle dirigeant". Dans la pratique, en raison de l'ambivalence au sujet des investissements étrangers et de l'absence de règles clairement définies dans ce domaine, les investisseurs étrangers se heurtent continuellement à des problèmes de procédure. Les systèmes juridique et financier sont insuffisamment développés et excessivement complexes. La bureaucratie est tentaculaire, les réglementations opaques, les frais d'établissement élevés et les procédures d'acquisition et de transfert de terrains sont incompréhensibles. La délivrance de licences d'investissement et l'exécution des projets sont souvent des processus interminables durant lesquels l'environnement de l'investissement et la réglementation officielle ne cessent de changer.

19. Le gouvernement a entrepris en 1998 et 1999 un certain nombre de réformes visant à rendre le Vietnam plus attrayant pour les investisseurs étrangers. Ces réformes ont éliminé un certain nombre d'impôts et de pratiques de fixation discriminatoire des prix, et elles ont également simplifié d'autres procédures. Au Vietnam, les investissements étrangers sont réglementés par le ministère du Plan et de l'Investissement (MPI) bien que des services officiels de moins haut niveau aient depuis quelques années une autorité accrue en la matière. Le Cabinet du Premier ministre reste responsable des grands projets et également des projets "sensibles".

20. *Position du Vietnam lors des négociations commerciales.* Le Vietnam s'oriente régulièrement, depuis quelques années, vers une participation accrue aux échanges commerciaux internationaux. Il a

conclu des accords commerciaux bilatéraux avec le Japon, l'Union européenne et d'autres partenaires commerciaux au début des années 90 et s'intéresse de plus en plus à des arrangements multilatéraux.

21. *Zone de libre-échange de l'Asie (ZLEA)*. En juillet 1995, le Vietnam est devenu membre de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE). Les membres de cette association — qui comprend le Brunei, le Cambodge, l'Indonésie, le Laos, la Malaisie, le Myanmar, les Philippines, Singapour et la Thaïlande — ont décidé de réduire les tarifs douaniers qu'ils s'appliquent mutuellement pour faire un pas vers la création d'une zone de libre-échange asiatique. Dans le cadre du processus d'harmonisation appelé TPEC — tarif préférentiel effectif commun — les tarifs douaniers intrarégionaux, en particulier ceux qui sont applicables aux produits manufacturés, seront ramenés à 5 pour cent au maximum d'ici à 2003. Le Vietnam a procédé aux réductions prévues au premier stade de la création de la ZLEA en limitant à un maximum de 5 pour cent un quart des tarifs douaniers qu'il applique à ses partenaires de la ZLEA. Ce premier stade n'a guère nécessité de réduction effective car les tarifs NPF étaient déjà inférieurs à 5 pour cent pour la plus grande partie du nombre requis de catégories. Les futures réductions porteront sur des catégories faisant l'objet de tarifs plus élevés. Le Vietnam a jusqu'en 2006 pour remplir cette condition pour toutes les catégories tarifaires.

- *L'accord commercial bilatéral avec les Etats-Unis*. Le Vietnam et les Etats-Unis ont négocié un accord commercial bilatéral entre 1996 et 1999 et un projet d'accord a été approuvé au niveau technique. L'accord officiel devait normalement être signé au cours du sommet de l'APEC de septembre 1999. Le gouvernement vietnamien s'est cependant dérobé peu avant la réunion et la question est en souffrance depuis lors. Un traité s'impose pour assurer au Vietnam des relations commerciales normales avec les Etats-Unis. Le Vietnam a ajouté une colonne non NPF à son système tarifaire en 1999, avec des droits supérieurs de 50 pour cent à ceux qui sont applicables aux pays avec lesquels il a conclu des accords commerciaux bilatéraux. Le Vietnam a toutefois supprimé unilatéralement ces droits élevés dans le cas des produits américains, accordant aux Etats-Unis le même statut que celui dont bénéficient les pays avec lesquels il a conclu des accords bilatéraux. On estime généralement, au début de 2000, que le gouvernement vietnamien aspire encore à un accord commercial bilatéral avec les Etats-Unis mais qu'il demandera que certains passages du projet d'accord actuel soient renégociés.
- *Organisation mondiale du commerce (OMC)*. Le gouvernement vietnamien est résolu à ce que le Vietnam devienne membre de l'OMC et il a engagé la procédure d'admission. Il devait présenter une offre initiale à l'OMC en janvier 2000, mais ne l'avait pas encore fait à la fin de février 2000.

Evaluation

22. La politique commerciale du Vietnam a très nettement progressé, au cours de la dernière décennie, dans le sens d'une participation au système commercial international fondée sur l'adhésion aux principes de l'économie de marché. Il lui reste encore beaucoup à faire, mais la plupart des observateurs estiment que le Vietnam continuera à se rapprocher du statut de membre de l'OMC. Le calendrier de la ZLEA impose à l'heure actuelle les contraintes les plus pressantes au Vietnam qui est en effet tenu de lever presque toutes les barrières aux échanges avec les autres membres de la ZLEA dans un délai de six ans.

23. La politique à l'égard des investissements étrangers présente l'inconvénient d'être mal définie. Certains investissements étrangers dans les industries réductrices d'importations ne paraissent guère répondre aux intérêts nationaux du Vietnam, et des coentreprises entre des investisseurs étrangers et des entreprises publiques (EP) offrent de nombreuses possibilités de corruption et de recherche de rente

(c'est-à-dire l'utilisation de monopoles ou d'autres privilèges dont bénéficient les fonctionnaires pour s'assurer des avantages personnels). Le gouvernement vietnamien doit réexaminer le système d'incitations offert aux investisseurs étrangers et fixer des règles qui permettront d'attirer les types d'investissements étrangers qui apportent une contribution sensible à la croissance économique du pays.

D. Institutions commerciales

Evolution et situation actuelle

24. A l'heure actuelle, les organismes d'aide aux exportateurs font défaut au Vietnam. Dans la pratique, il est rarement possible de créer des associations privées. La loi vietnamienne ne permet la création d'une nouvelle association que s'il n'en existe pas déjà une exerçant déjà la même fonction.

25. *Ministère du Commerce.* Le ministère du Commerce domine le secteur des exportations. Durant les années 80, son rôle était prépondérant et seules les EP relevant de lui étaient autorisées à exporter. Lorsque des commandes d'exportation étaient reçues d'autres pays socialistes, le ministère les répartissait entre ces entreprises. Il a cependant cessé pour une large part de jouer ce rôle, dans la mesure où les entreprises sont devenues plus autonomes. Mais le ministère est encore l'organisme qui élabore la politique à suivre en matière d'exportation et il exerce diverses formes de contrôle administratif sur les exportations et les importations. Il reste également présent à l'étranger, avec des bureaux de promotion des exportations dans une trentaine de pays. Le gouvernement envisage actuellement de créer un organisme de promotion des exportations qui exercerait cette fonction.

26. *La Chambre de commerce et d'industrie du Vietnam (CCIV).* La CCIV est le principal organisme centralisé qui représente les entreprises au Vietnam. Elle rassemble 2 200 entreprises aussi bien publiques que privées, et son fonctionnement, à l'exception des salaires de ses responsables et de son personnel qui sont pris en charge par l'Etat, est financé par des fonds mobilisés lors de manifestations publiques et auprès d'utilisateurs étrangers de ses services. Elle offre une publication mensuelle destinée aux milieux d'affaires, plusieurs annuaires et un site Web. Un sous-comité de la CCIV est constitué d'exportateurs. La CCIV se présente elle-même comme une association privée qui peut faire connaître au gouvernement les préoccupations des milieux d'affaires. Elle le fait de la même manière que d'autres organisations — telles que l'Union des femmes et l'Union des exploitants agricoles — représentent leurs membres lors des délibérations du gouvernement et du parti. La CCIV, dont le personnel est constitué de fonctionnaires et qui est représentée au sein des comités interministériels appropriés, est fondamentalement une association gouvernementale, ce qui lui donne une position d'initié qui constitue un atout aux yeux de certains observateurs. (Considérant la CCIV comme une association professionnelle "normale", le gouvernement vietnamien a des difficultés à comprendre l'indépendance de groupes d'affaires étrangers vis-à-vis de leurs gouvernements).

27. *Le Centre de développement du commerce et des investissements extérieurs de Ho Chi Minh Ville.* Cet organisme gouvernemental relève du comité populaire de Ho Chi Minh Ville mais il est autofinancé et considéré comme l'organisme le plus dynamique d'aide aux exportateurs. Il dispose dans le centre de Ho Chi Minh Ville, d'un centre d'exposition attrayant pour les produits vietnamiens, il offre divers programmes de formation aux exportateurs et est en train de se doter d'une page Web qui constituera une source d'information de base pour les exportateurs.

28. *Autres organisations.* Il existe un certain nombre d'autres organismes d'aide aux exportateurs, organisés pour la plupart à l'échelon sectoriel. Il s'agit généralement d'entités gouvernementales aux pouvoirs limités et dont la ligne de conduite est fixée en haut lieu, plutôt que d'associations créées et dirigées par les entreprises qui en sont membres. Font exception à cette règle certaines associations de Ho

Chi Minh Ville, coiffées par l'Association industrielle et commerciale, telles que les associations de fabricants de matières plastiques et celles qui regroupent des entreprises de conditionnement et de vêtements, parmi lesquelles figurent un certain nombre d'entreprises privées. Seules les associations d'exportateurs de vêtements et de café sont jugées dignes d'attention par les exportateurs.

Evaluation

29. Au Vietnam, l'infrastructure de services aux exportateurs laisse beaucoup à désirer. Les sources d'information dont disposent les exportateurs potentiels sont très limitées et difficiles d'accès. Les associations privées d'exportateurs, importante source d'informations pour les exportateurs dans la plupart des pays, sont pratiquement inexistantes au Vietnam. Les principaux pays importateurs disposent dans leurs ambassades et consulats au Vietnam, d'attachés commerciaux qui n'ont accès qu'à des sources d'information limitées, mais la plupart d'entre eux s'emploient essentiellement à développer les exportations de leurs pays vers le Vietnam. L'accès à l'Internet n'est répandu que depuis très peu de temps. Les progrès sont rapides dans ce domaine, mais ils se heurtent à des obstacles tels que des coûts élevés et une connaissance limitée de l'anglais et de la technologie en jeu. Par ailleurs, beaucoup d'entreprises, même privées, croient encore qu'il est très difficile de pénétrer les marchés d'exportation et qu'il incombe au gouvernement de fournir des informations à leur sujet, de prendre des contacts avec les entreprises et de subventionner les exportations.

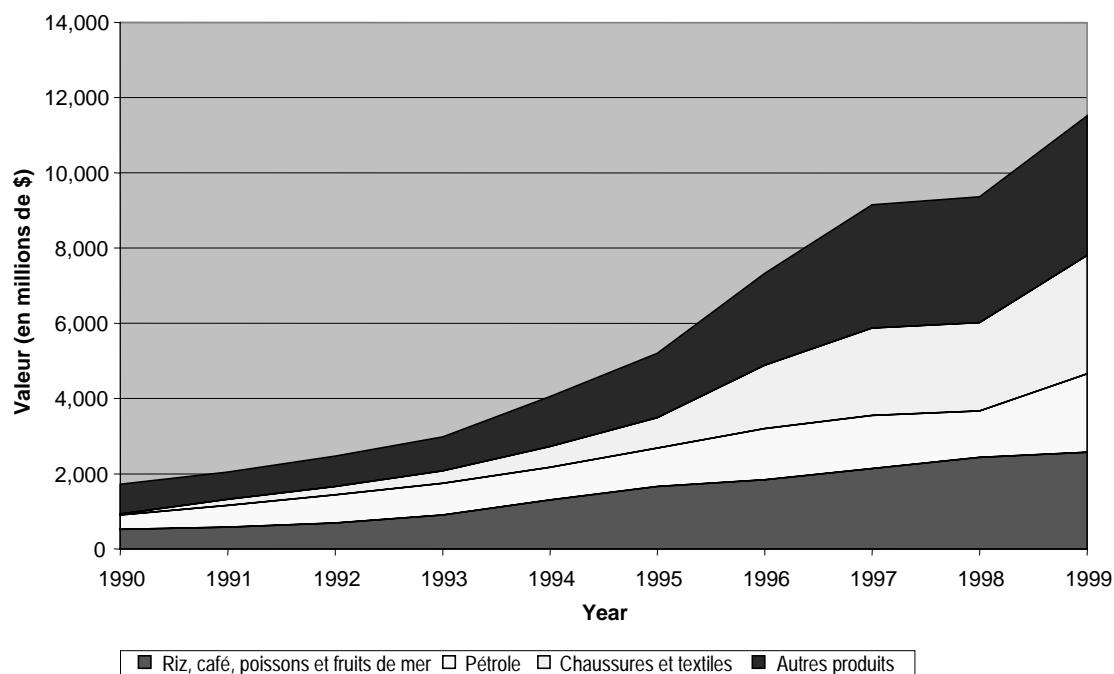
II. Résultats du Vietnam en matière d'exportations

A. Tendances générales

30. Au cours de la dernière décennie, les résultats du Vietnam en matière d'exportations ont été très impressionnants, celles-ci étant passées de 1.7 milliard de dollars en 1990 à 11.5 milliards de dollars en 1999. Le graphique 1 et le tableau 1 indiquent les tendances par grandes catégories. La progression des échanges a été générale, et des taux de croissance particulièrement spectaculaires ont été enregistrés dans le cas de plusieurs produits de base (notamment le riz, le café, les poissons et fruits de mer et le pétrole) et de plusieurs catégories de produits manufacturés (vêtements et chaussures).

Graphique 1

Exportations du Vietnam, 1990-99



31. Cette croissance rapide rappelle celle qu'ont connue antérieurement les tigres d'Asie, mais à plusieurs différences près. Tout d'abord, durant les années 80, le Vietnam effectuait la plus grande partie de ses échanges avec le bloc socialiste, où les normes de qualité, de conditionnement et de livraison étaient moins strictes que sur les marchés mondiaux. Passer aux normes mondiales est difficile et le Vietnam y parvient plus facilement que la plupart des pays de l'ancien bloc socialiste. Le Vietnam avait cependant une économie très fermée dans les années 80, ce qui fait que la libéralisation des échanges devait tout naturellement favoriser une croissance rapide les premières années. Enfin, le Vietnam est loin d'avoir adopté des politiques aussi favorables aux exportations que les autres pays d'Asie. Le gouvernement oppose encore d'énormes obstacles aux exportations, ce qui rend d'autant plus surprenante la croissance rapide obtenue dans un tel contexte⁵.

32. Il serait intéressant de connaître la répartition des exportations du Vietnam par type d'entreprise — EP, entreprises privées vietnamiennes, coentreprises et investisseurs étrangers — mais il n'a pas été possible d'obtenir de données à ce sujet. Les principaux produits agricoles (café et riz) proviennent essentiellement du secteur privé mais sont exportés par des EP. En ce qui concerne les produits manufacturés, il est généralement reconnu que le secteur privé joue un rôle beaucoup plus important à l'exportation que dans l'économie en général, mais aucune donnée ne permet de confirmer cette thèse. Hill (2000, p. 291) signale des données non publiées du ministère du Plan et de l'Investissement, selon lesquelles le secteur public assurait 55 pour cent de la valeur brute de l'ensemble de la production manufacturière, suivi du secteur privé avec 30 pour cent et des investisseurs étrangers avec 17 pour cent.

5. Cet aspect est étudié de façon approfondie par Hill (2000) dans le cas des exportations de vêtements.

Tableau 1
Exportations du Vietnam, 1990-1999
(en millions de \$)

Année	Export. totales	Riz, café, poissons et fruits de mer	Pétrole	Chaussures et textiles	Autres produits
1990	1,731	517	390	20	804
1991	2,042	584	581	156	721
1992	2,475	688	756	221	810
1993	2,985	900	844	336	905
1994	4,054	1308	866	550	1,330
1995	5,198	1664	1024	800	1,710
1996	7,331	1843	1364	1680	2,444
1997	9,145	2142	1413	2314	3,276
1998	9,361	2436	1232	2352	3,341
1999	11,520	2576	2092	3138	3,714

Source : Banque mondiale et PNUD

B. Tendances dans les différents secteurs

33. *Riz.* Du fait de la décollectivisation de l'agriculture en 1989 et de la libération des prix du riz, la production de riz a commencé à augmenter rapidement et d'importateur, le pays est devenu exportateur de riz. Ces exportations ont augmenté régulièrement pour atteindre un volume estimé à 5 millions de tonnes en 1999. Le Vietnam est devenu le deuxième exportateur mondial de riz après la Thaïlande. Des mesures de contrôle des exportations de riz restent en vigueur, car le gouvernement continue à préférer les mesures de contrôle administratif aux mécanismes du marché pour assurer la sécurité alimentaire du pays. Les contrôles à l'exportation ont donné aux EP le monopole des exportations au moins jusqu'à la fin de 1998. Il était prévu d'accorder en 1999 des droits d'exportation aux entreprises privées mais il apparaît que cela n'a été fait que sur une échelle très limitée et de façon incertaine. Le riz vietnamien a la réputation d'être vendu à bas prix sur les marchés mondiaux en raison de problèmes de qualité et de fiabilité (Minot 1998).

34. *Café.* Le Vietnam a commencé à produire du café destiné essentiellement au marché français vers le début du 20ème siècle, mais le volume de la production n'est devenu important qu'à partir du milieu des années 80. Au prix d'un déboisement massif des hautes terres du centre du pays, on a enregistré une progression spectaculaire de la production dans les années 90, celle-ci ayant atteint près de 500 000 tonnes en 1999 au lieu de 43 000 tonnes en 1989 et les recettes d'exportation étant passées de 25 millions de dollars à 600 millions de dollars durant la même période. Le Vietnam est devenu le troisième exportateur de café du monde après le Brésil et la Colombie. Il produit essentiellement les variétés robusta plus économiques, mais ses prix d'exportation moyens sont bas par rapport à ceux des autres producteurs de ces variétés. Cela semble tenir essentiellement à la qualité médiocre des approvisionnements (Minot 1998).

35. *Textiles et vêtements.* Les exportations de textiles et de vêtements ont progressé de plus de 60 pour cent par an depuis 1990, ce qui fait de ce secteur celui dont l'expansion est la plus rapide parmi les principaux secteurs exportateurs. Cela s'est fait sans que le Vietnam ne jouisse d'un des principaux avantages dont bénéficient la plupart des pays en développement, à savoir l'accès au marché américain. Le Vietnam a dû pénétrer les marchés plus difficiles du Japon et de l'Union européenne. Le secteur des

vêtements comprend de grandes EP bas de gamme, un plus petit nombre d'entreprises de haut de gamme ayant bénéficié d'investissements étrangers, et un grand nombre de fabricants de vêtements privés vietnamiens qui sont pour la plupart des PME. Les EP jouissaient pratiquement d'un monopole sur les contingents d'exportation de vêtements à destination des pays industriels. Ces exportations s'effectuent pour une large part par le biais d'intermédiaires coréens ou de Hong Kong qui s'occupent de la commercialisation. Les producteurs vietnamiens sont ainsi désavantagés en ce sens qu'ils connaissent mal les besoins des consommateurs étrangers, et leur marge s'en trouve réduite.

C. Tendances de la répartition géographique

36. Durant les années 80, le Vietnam effectuait l'essentiel de ses échanges avec le bloc socialiste, mais au cours des années 90, il les a très nettement réorientés vers d'autres pays. Aujourd'hui, ses principaux partenaires commerciaux sont d'autres pays d'Asie et en tout premier lieu le Japon, mais les échanges avec l'Union européenne progressent rapidement depuis la signature du premier accord bilatéral sur les textiles en 1992. Les pays de l'UE sont devenus le plus vaste marché pour les exportations de chaussures et le deuxième après le Japon pour les textiles et les vêtements.

37. Le Vietnam exporte relativement moins vers les Etats-Unis que ne le font ses voisins. Alors que la Thaïlande, la Malaisie et l'Indonésie dirigent en moyenne 18 pour cent de leurs exportations vers les Etats-Unis, ce pays n'absorbe que 4.5 pour cent de celles du Vietnam. Si la part des exportations du Vietnam destinée aux Etats-Unis équivalait à celle de ses voisins, cela représenterait pour lui 1.6 milliard de dollars supplémentaires de recettes d'exportations annuelles. Cette différence tient à l'embargo commercial imposé par les Etats-Unis avant 1994, et au fait que les produits importés du Vietnam ne bénéficient pas depuis lors de la clause NPF. Le secteur dans lequel les exportations du Vietnam ont été le plus touchées est probablement celui des vêtements. Alors que la plupart des pays d'Asie ont commencé par développer leurs exportations vers le vaste marché des Etats-Unis avant d'exporter également vers d'autres pays développés, l'Europe et le Japon sont les principaux débouchés des exportations de vêtements du Vietnam.

D. Impact de l'expansion des échanges sur la pauvreté et les salaires

38. La pauvreté a nettement reculé au Vietnam au cours de la dernière décennie à mesure que le secteur rural a été décollectivisé et que d'autres réformes tendant à mettre en place une économie de marché ont été entreprises. Les preuves les plus manifestes de ce changement sont fournies par deux enquêtes sur le niveau de vie effectuées en 1992-1993 et 1997-98 sous la supervision de la Banque mondiale. Au total, le pourcentage de la population vivant dans la pauvreté est tombé de 55 pour cent à 37 pour cent entre les deux enquêtes. C'est le taux de pauvreté en milieu urbain qui a baissé de la façon la plus spectaculaire (de 23 pour cent à 9 pour cent) mais la plus forte diminution du nombre de pauvres a été enregistrée dans les zones rurales, où le taux de pauvreté a été ramené de 63 pour cent à 45 pour cent. Le nombre de pauvres est tombé de 38 millions à 28 millions tandis que celui des personnes vivant au-dessus du seuil de pauvreté est monté en flèche pour passer de 31 millions à 48 millions.

39. Vu le manque de statistiques économiques fiables au Vietnam, aucune donnée ne permet d'établir un lien plus étroit entre le recul de la pauvreté et le développement des exportations, mais plusieurs éléments donnent à réfléchir. Tout d'abord, les revenus moyens atteignent leur niveau le plus élevé à Ho Chi Minh Ville qui assure environ la moitié des exportations du pays et où le secteur privé est le plus développé. Deuxièmement, on a créé régulièrement des emplois dans les deux zones franches industrielles de Ho Chi Minh Ville où les salaires ont, semble-t-il, sensiblement augmenté au cours des dernières années.

E. Evaluation des résultats et des problèmes commerciaux

40. Les résultats commerciaux obtenus par le Vietnam au cours de la dernière décennie sont excellents par rapport à ceux des pays en développement en général, mais plus quelconques en comparaison de ceux des pays voisins. Dans la plupart des secteurs qui ont connu une croissance rapide ces derniers temps — café, riz, vêtements et chaussures — il existe encore de grandes possibilités, soit d'accroître la production, soit d'en améliorer la qualité (ce qui permettra une augmentation régulière de prix moyen), ou bien de faire l'un et l'autre. Il n'y a donc aucune raison que la croissance rapide ne se poursuive pas à l'avenir car on peut encore faire beaucoup pour accroître la productivité, améliorer la qualité de la production et mieux l'adapter aux opportunités du marché, et monter progressivement les échelons de la chaîne de valeur.

41. Cet avantage compétitif semble tenir à plusieurs facteurs : solide éthique du travail, niveaux d'éducation relativement élevés, volonté de se concentrer sur le long terme, et esprit d'entreprise développé. Compte tenu des obstacles considérables que les politiques gouvernementales constituent pour les exportations, les résultats commerciaux récemment obtenus par le Vietnam témoignent de l'ingéniosité et de la capacité d'improvisation des chefs d'entreprises vietnamiens.

42. Le principal problème se situe au niveau de la politique générale. La signature d'un accord commercial bilatéral avec les Etats-Unis et l'adhésion du Vietnam à l'OMC seraient, dans le domaine commercial, les deux mesures qui auraient les résultats les plus fructueux à court terme. A plus long terme, le problème consiste à éliminer les obstacles qui empêchent les producteurs vietnamiens de produits exportables d'établir des relations plus étroites avec des acheteurs et des marchés étrangers. Parmi ces difficultés figurent la difficulté à obtenir des devises pour faire des voyages d'affaires ou bénéficier des conseils techniques d'expatriés, et à accéder à Internet, le manque d'accès à des financements pour de bons projets d'investissement, et le fait que diverses procédures ne cessent de changer.

III. Activités des donneurs et pertinence de celles-ci

43. Le tableau 2 résume les principales activités récentes et actuelles des donneurs dans le domaine du développement des échanges. Les dépenses consacrées à ces activités représentent au total une trentaine de millions de dollars. On trouvera ci-après une description des activités pour lesquelles des informations ont été obtenues, dans l'ordre dans lequel les donneurs sont cités au tableau 2.

Tableau 2

Activités des donateurs aux fins du développement des échanges

<u>Donneurs</u>	<u>Objet du projet</u>	<u>Montant (en milliers de \$)</u>
	Formulation de la politique et négociations	
Union européenne	Politique commerciale du ministère du Commerce	3 400
Suisse	Conseils au ministère du Commerce	500
Canada – ACDI	Formation du personnel du ministère des Affaires étrangères	300
	Exécution de la politique et application des accords	
PNUD/Suisse	Préparation de l'adhésion à l'OMC, ministère du Commerce	1 200
Etats-Unis	Accord commercial avec les Etats-Unis, ANASE, OMC	1 200
Finlande	Renforcement des capacités au ministère du Commerce	766
Canada – ACDI	Formation du personnel du ministère des Affaires étrangères	600
PNUD	Renforcement des services des douanes	500
Canada – IDRC	Etudes, base de données sur les questions commerciales	300
Australie	Formation liée à l'APEC, études	100
Nouvelle-Zélande	Formation, études	50
	Compétitivité des exportations	
SFI (financement de divers bailleurs de fonds)	Mécanisme pour l'élaboration du projet du Mékong	20 000
ONUDI	Etudes sur l'industrie, politique industrielle	500
Pays-Bas	Foires commerciales, mise à niveau des entreprises	100

Des donateurs, non cités dans ce tableau et dans la présente étude, s'occupent d'un secteur ou un produit particulier, et certaines de leurs activités ont d'importantes conséquences sur les exportations. De nombreux projets financés par des donateurs dans le secteur agricole (café, thé, caoutchouc et riz) apportent des technologies aux agriculteurs ou en mettent au point de nouvelles qui visent à améliorer la productivité. Le gouvernement danois a été très actif dans le domaine des pêches et ses activités ont fait l'objet de commentaires favorables de la part de plusieurs personnes interrogées. Un certain nombre de donateurs ont apporté leur aide à des secteurs industriels bien déterminés⁶. Il faut évaluer ces activités orientées vers la

6. L'un des plus intéressants de ces projets est bien décrit dans SIDA 1999. Il s'agissait d'un projet suédois concernant la construction d'une papeterie. Après que la Suède lui eut apporté son assistance pendant au moins dix ans, cette entreprise manquait d'objectifs clairs et ne faisait aucun progrès vers la viabilité économique, ce qui fait que cette opération a exercé une ponction continue sur les ressources des donateurs. Après les réformes "doi moi", l'entreprise est progressivement devenue viable sur le plan économique. Toute l'opération a cependant coûté environ 1 milliard de dollars alors que l'entreprise a maintenant une quarantaine de millions de dollars de ventes annuelles.

production en se concentrant sur les problèmes techniques liés à tel ou tel produit. Il s'agit ici de mettre l'accent sur les problèmes de politique commerciale et sur les services assurés aux exportateurs qui sont plus précisément liés à l'exportation.

A. Programmes d'aide des donateurs

44. *Commission européenne.* Le Programme de la Commission européenne d'assistance au commerce multilatéral (MUTRAP) a pour but d'aider le gouvernement vietnamien à formuler une politique commerciale multilatérale, particulièrement en ce qui concerne l'adhésion de son pays à l'OMC. Il a fourni une assistance technique ponctuelle pour la formulation de cette politique, particulièrement en ce qui concerne la mise au point d'engagements dans les domaines de l'agriculture et des services. Il a également assuré une formation aux responsables vietnamiens de la politique commerciale, notamment en organisant des séminaires à Bruxelles et à Hanoi à l'intention de hauts fonctionnaires.

45. Ce projet vient d'entrer dans sa phase principale, avec la formation de 25 responsables vietnamiens qui ont suivi des cours de huit semaines en Europe. Un marché doit être prochainement attribué en vue de la création d'un Service de gestion des projets qui sera chargé d'effectuer des recherches et de constituer la base d'information du ministère en améliorant sa bibliothèque et en renforçant ses capacités d'accès à Internet, et de fournir une assistance technique à court et long terme au ministère. Ce programme a pour but de familiariser davantage les responsables vietnamiens avec les questions de politique commerciale internationale dans un contexte de libre-échange ; de leur faire mieux connaître les dispositions, les règles et les disciplines de l'OMC, ainsi que les caractéristiques précises des arrangements multilatéraux régionaux (ZLEA) et enfin, de fournir aux responsables vietnamiens les outils économiques et commerciaux nécessaires pour formuler des politiques commerciales conformes aux règles du commerce international et mettre au point les stratégies de développement pour leur pays.

46. *Suisse.* En dehors de son projet conjoint avec le PNUD, le gouvernement suisse a financé l'octroi d'une assistance technique de haut niveau au ministère du Commerce. Celle-ci a pris essentiellement la forme de consultations périodiques avec Arthur Dunkel, ancien directeur général du GATT. Par ailleurs, le gouvernement suisse a récemment commencé à mettre en œuvre un projet visant à promouvoir les importations vietnamiennes en mettant en contact des acheteurs suisses et des exportateurs vietnamiens potentiels.

47. *PNUD.* Le PNUD vient de terminer un projet financé conjointement avec la Suisse et il met actuellement au point un projet relais. Celui-ci a fourni au ministère du Commerce une formation et une assistance technique portant essentiellement sur l'adhésion du Vietnam à l'OMC. Il a aidé le ministère du Commerce à préparer les documents voulus et à entamer les négociations appropriées avec les membres de l'OMC.

48. *Finlande.* Le gouvernement finlandais finance le renforcement des capacités du ministère du Commerce. Son aide consiste notamment à former le personnel de ce ministère aux questions économiques, aux problèmes de politique commerciale, aux négociations et à la mise au point d'une politique.

49. *Etats-Unis.* Les Etats-Unis ont apporté une assistance technique spécialisée en matière de droit commercial et fait venir sur place de nombreux groupes de Vietnamiens pour les familiariser avec différentes questions commerciales.

50. *Canada.* L'organisme canadien ACIDI finance des cours de langue et de formation professionnelle à l'intention des responsables et des diplomates du ministère des Affaires étrangères pour faciliter l'intégration du Vietnam dans les organisations régionales et multilatérales.

51. *Nouvelle-Zélande.* La Nouvelle-Zélande a apporté une assistance technique dans un certain nombre de domaines spécialisés essentiellement en rapport avec l'ANASE.

52. *Mécanisme d'élaboration du projet du Mékong (MPDF).* Il s'agit là du projet en cours le plus intéressant pour améliorer la compétitivité du Vietnam. Bien qu'administré par la SFI depuis sa création en 1997, il est financé par des dons de bailleurs de fonds multilatéraux, notamment la CE, le Japon, l'Australie, la Suède et la Norvège. Ce mécanisme de 25 millions de dollars opère également au Cambodge et au Laos mais environ les quatre cinquièmes de ses activités portent sur le Vietnam. Le MPDF a deux programmes principaux : l'aide au niveau des entreprises et les services de soutien aux entreprises. Le premier programme consiste à accorder des prêts à diverses entreprises et la plupart des 35 qui en ont bénéficié sont exportatrices. Le second programme consiste à assurer une formation au personnel des PME et des banques locales, à effectuer des recherches et à mener des activités de sensibilisation. Dans le cadre de ce programme ont été publiées dix études largement diffusées au Vietnam, qui ont sensiblement accru le niveau de connaissances et permis à la population de mieux comprendre les problèmes qui se posent dans le secteur des entreprises, et en particulier au niveau des PME.

53. *ONUDI.* L'ONUDI a financé plusieurs études sectorielles destinées au ministère du Plan et de l'Investissement. Il s'agissait d'études sur les principaux secteurs exportateurs — vêtements, riz, café et poissons et fruits de mer — et sur plusieurs industries réductrices d'importations, notamment l'automobile, les constructions mécaniques/la production de métaux et l'électronique. Les études sur les secteurs exportateurs sont d'excellente qualité et font ressortir les principaux problèmes auxquels se heurtent ces secteurs.

54. Les études financées par l'ONUDI sur les industries réductrices d'importations sont de qualité plus inégale, celles qui portent sur l'industrie automobile et les constructions mécaniques/production de métaux n'accordant qu'une attention insuffisante aux problèmes concernant l'affectation des ressources et les coûts d'opportunité. (Le Vietnam a attiré des constructeurs automobiles qui ont mis en place onze usines de montage d'une capacité installée représentant environ 85 000 unités, mais ces usines ne fonctionnent qu'à environ 10 % de leur capacité depuis quelques années). La recommandation de cette étude — maximiser les nouveaux investissements avant que le pays ne soit contraint de libéraliser son régime d'importation — semble n'avoir pour effet que d'attirer des investissements inadaptés au long terme.

B. Evaluation des besoins par le CCI

55. En 1999, le PNUD a financé une évaluation des besoins du secteur commercial réalisée par plusieurs experts du Centre du commerce international (CCI) de Genève (Chevalier, et al., 1999). L'équipe du CCI s'est rendue trois fois au Vietnam en l'espace de quelques mois pour rencontrer des représentants du gouvernement et des milieux d'affaires. Leur évaluation des besoins du secteur commercial a apporté plusieurs contributions précieuses. Elle a permis de rassembler des informations considérables sur le secteur des exportations et sur les institutions qui y opèrent, et elle a fait ressortir les principaux problèmes qui s'y posent. Etant donné que le rapport du CCI a pour but d'ouvrir la voie à un projet complémentaire PNUD/Suisse et que c'est actuellement le seul plan directeur concernant l'activité future des donateurs, il convient d'en examiner les principales recommandations.

56. Le rapport formule quatre recommandations principales :

- **Mise au point d'une politique de l'exportation et de stratégies sectorielles.** Le ministère du Commerce devrait être chargé au premier chef de la mise au point d'une politique de

l'exportation et de la communiquer aux échelons inférieurs du gouvernement et aux entreprises.

- **Mise en place d'une infrastructure d'information pour les exportateurs.** Celle-ci serait basée au ministère du Commerce et ferait appel aux représentants commerciaux du ministère à l'étranger.
- **Mise en place d'un solide réseau d'institutions de soutien.** Les institutions de soutien doivent être renforcées et apprendre à aider les entreprises dans des domaines tels que les missions et expositions commerciales et l'amélioration de la qualité des produits, et elles doivent être intégrées au réseau d'information et de renseignement du ministère du Commerce en tant qu'intermédiaires entre le ministère et les exportateurs.
- **Renforcement des capacités des entreprises.** Les entreprises doivent apprendre à renforcer leurs capacités d'exportation, à rechercher des clients et à s'assurer que leurs produits répondent aux normes des marchés étrangers.

57. Il est demandé dans le rapport d'obtenir ces résultats dans le cadre de partenariats aux trois niveaux auxquels se situent les activités d'exportation, à savoir celui du ministère du Commerce, des prestataires de services d'exportation et enfin au niveau des exportateurs proprement dits. Le rapport prévoit également l'adoption progressive de cette approche accompagnée initialement d'activités telles que l'organisation d'une conférence nationale sur les exportations qui ouvrira la voie à la mise au point d'un projet plus détaillé une fois que les divers intervenants auront acquis l'expérience voulue.

58. En principe, ces recommandations sont judicieuses. Le Vietnam a besoin d'une politique nationale qui lui permette de structurer ses efforts dans le domaine des exportations. Les exportateurs doivent être beaucoup mieux informés sur les marchés étrangers et sur un réseau d'institutions intermédiaires susceptibles (entre autres fonctions) de leur fournir des informations. Enfin, ils doivent en savoir davantage sur la façon de répondre aux normes des marchés étrangers.

59. C'est en appliquant ces recommandations au cas particulier du Vietnam qu'il faut faire très attention. Si elles ne sont pas mises en œuvre avec le plus grand soin, dans l'ordre approprié et compte dûment tenu de la nécessité de remédier tout d'abord aux points les plus faibles du processus, ces recommandations risquent d'aggraver involontairement les aspects négatifs de la situation actuelle. Le fond du problème, c'est la manière dont le ministère du Commerce devrait jouer son rôle de principal intervenant et de principal responsable dans le secteur des exportations. Dans le contexte vietnamien où les décisions sont traditionnellement prises en haut lieu et où les objectifs quantitatifs sont fixés de façon centralisée, une stratégie nationale d'exportation risque de se traduire par une répétition des mêmes schémas.

60. La faiblesse des institutions du pays dans le domaine des exportations, à l'exception du ministère du Commerce, rend probable, dans la situation actuelle, un système de prise de décision « par le haut ». Le ministère du Commerce peut prétendre qu'il serait mal avisé de sa part de renoncer à ses fonctions tant que les autres institutions n'auront pas été renforcées. Cette prédiction risque fort de se réaliser. Au cours des prochaines années, il conviendra en priorité de renforcer les autres intervenants — en particulier les associations d'exportateurs organisées sur une base sectorielle ou géographique. Il n'existe apparemment pas à l'heure actuelle d'associations tout à fait privées d'entreprises vietnamiennes exportatrices et certains observateurs affirment que des organisations de ce type ne peuvent pas être créées légalement au stade actuel. Il serait utile, dans un premier temps, de lever les éventuels obstacles officiels à leur création.

61. Comme le suggère le rapport du CCI, la mise au point d'une stratégie nationale d'exportation devrait se faire progressivement, autant que possible avec l'aide de la base. Une approche sectorielle progressive s'impose tout particulièrement dans la demi-douzaine de secteurs exportateurs qui ont aujourd'hui le plus d'importance. Dans chacun d'eux, les chercheurs devraient s'efforcer d'identifier les principaux obstacles à une croissance plus rapide des exportations, à un relèvement de prix des produits vietnamiens et au passage à un niveau de qualité plus élevé sur la chaîne de valeur et par conséquent à des produits de plus grande valeur. Comme il existe déjà de bonnes études pour la plupart de ces secteurs, il s'agit maintenant d'établir des plans d'action en vue de mettre en application les recommandations qu'ils contiennent. Après quelques années d'expérience de cette approche — le ministère du Commerce étant au service des exportateurs au lieu de leur donner des ordres — il sera temps d'élaborer une stratégie nationale d'exportation qui reconnaisse le rôle central des entreprises exportatrices, appuyées par divers prestataires de services, y compris des associations commerciales et des institutions officielles aussi bien au niveau local que national.

62. Enfin, au niveau des entreprises, l'expérience du Vietnam — et celle d'autres pays qui ont réussi à développer rapidement leurs exportations — montre que de nombreux exportateurs doivent apprendre non pas tant ce que veulent les acheteurs étrangers, que la façon de découvrir eux-mêmes ce qu'ils veulent. L'accès à Internet constitue un outil important à cet égard et toute entreprise désireuse d'exporter en a besoin. Toutefois, des contacts plus directs avec les acheteurs étrangers sont également indispensables, sous la forme aussi bien de voyages plus fréquents d'hommes d'affaires vietnamiens à l'étranger que d'opportunités plus nombreuses de rencontrer directement des acheteurs étrangers. Pour la plupart des pays, des nationaux vivant à l'étranger peuvent jouer un rôle important de trait d'union dans ce domaine. En l'occurrence, les Vietnamiens de l'étranger posent un problème particulier car ils sont souvent opposés au gouvernement vietnamien. Cette hostilité ne cessera que progressivement mais une collaboration économique accrue entre des entreprises vietnamiennes et des Vietnamiens de l'étranger intéressés accélérera le processus.

C. Evaluation de la performance des donneurs

63. Les donneurs ont accordé l'essentiel de leur attention à la formulation d'une politique commerciale et à l'appui à apporter au Vietnam pour qu'il fasse partie du système d'échanges internationaux. Au total, comme on le verra plus en détail, la performance des donneurs a été très satisfaisante car ceux-ci se sont concentrés dans l'ensemble sur des activités utiles et ont coordonné suffisamment leur action pour éviter de graves frictions.

64. D'emblée, il est important de reconnaître que les principales décisions dans ce domaine seront prises par des responsables vietnamiens dans le cadre de leurs débats et procédures internes et que l'influence des donneurs sur le résultat final sera probablement négligeable. Les dirigeants vietnamiens soucieux du choix de l'orientation appropriée pour leur pays compte tenu de son histoire et de ses traditions peuvent n'attribuer qu'une faible valeur aux avantages économiques d'une libéralisation du commerce⁷. Les coûts potentiels de cette libéralisation par rapport aux autres objectifs nationaux peuvent peser beaucoup plus lourd et les étrangers risquent de ne guère pouvoir donner de conseils susceptibles d'être utiles dans ces délibérations. Il faut néanmoins reconnaître que les bailleurs de fonds du Vietnam poussent dans la bonne direction et utilisent divers instruments pour améliorer les connaissances des responsables vietnamiens qui participeront au processus de décision.

7. Une formation à l'étranger permet à quelques responsables vietnamiens d'acquérir des compétences utiles mais elle n'implique pas nécessairement que leur point de vue sera pris en compte par des responsables plus âgés dont l'opinion sur l'intérêt national s'est faite au cours d'années de lutte armée.

65. Il s'agit là d'un domaine dans lequel l'existence de divers donateurs indépendants est un facteur manifestement non négligeable. La présence d'importants donateurs comme la Finlande, la Nouvelle-Zélande et la Suisse est fondamentale pour le gouvernement vietnamien qui est certainement plus à l'aise avec eux qu'avec les conseillers de pays auparavant en conflit avec le Vietnam.

66. La principale lacune des programmes actuels des donateurs concerne le renforcement des institutions, particulièrement aux niveaux infra-nationaux. Le mécanisme de développement du projet du Mékong est actuellement le facteur le plus efficace dans ce domaine mais il faut faire bien davantage. Le nouveau projet du PNUD devrait également aider à combler cette lacune mais un effort beaucoup plus intense s'impose en ce qui concerne la collaboration aux niveaux inférieurs à celui du ministère du Commerce. Il est particulièrement important de créer un cadre juridique approprié pour des associations d'exportateurs⁸, et de les aider ensuite à renforcer leurs capacités. Les autorités municipales et provinciales doivent également aider à identifier et lever les obstacles aux exportations et, avec les associations d'exportateurs, elles peuvent améliorer les services fournis aux exportateurs et faciliter l'accès de ceux-ci à l'information.

67. La politique des investissements extérieurs comporte une autre lacune en ce sens que les récents débats sur les moyens d'attirer davantage d'investissements étrangers ne tiennent pas compte des effets très variables des différents types d'investissements étrangers sur l'économie vietnamienne. Les bailleurs de fonds pourraient aider le gouvernement à analyser les insuffisances actuelles du système d'incitations qui empêchent le pays d'attirer les types d'investissements étrangers les mieux à même de contribuer au développement national, tout en évitant ceux qui n'y contribuent guère.

Coordination entre les donateurs

68. La première observation que l'on peut faire sur la coordination entre les donateurs au Vietnam est que celle-ci est moins impérative que dans d'autres pays. Tous les principaux donateurs semblent en effet partager en gros le même point de vue sur le Vietnam, à savoir que ce pays devrait s'orienter le plus rapidement possible vers un système d'économie de marché, une libéralisation plus poussée du commerce, une plus grande ouverture de la part du gouvernement, un plus grand respect de la légalité et davantage de démocratie⁹. Cette concordance de vues est particulièrement frappante chez les donateurs multilatéraux. Le PNUD, l'ONUDI, la Banque mondiale et le FMI ont tous prodigué des conseils cohérents au gouvernement. Une étude du PNUD (PNUD 1998) destinée à aider le gouvernement vietnamien à réfléchir à la crise financière en Asie, aurait pu être l'œuvre d'un économiste du FMI. Les études sectorielles sur le commerce extérieur du Vietnam réalisées par l'ONUDI étaient de très haute qualité et concordaient avec les vues de la Banque mondiale sur ces questions. L'analyse de la pauvreté et des problèmes sociaux faite par la Banque mondiale rejoint les préoccupations souvent formulées dans les rapports du PNUD et parfois absentes des rapports de la Banque. De même, les donateurs bilatéraux semblent tous préconiser les mêmes mesures : signer un accord commercial bilatéral avec les Etats-Unis et devenir membre de l'OMC. Le fait que de petits pays comme la Finlande et la Nouvelle-Zélande donnent les mêmes conseils que les grands pays rend certainement le message encore plus clair.

8. Apparemment, seules les entreprises étrangères sont actuellement autorisées à créer des associations. D'une façon plus générale, il n'existe pratiquement pas au Vietnam de véritables ONG locales (Gray, 1999), car celles-ci ne peuvent exister et fonctionner qu'avec l'accord d'un gouvernement circonspect en la matière.

9. Le cas du Vietnam est très différent de celui d'El Salvador, à propos duquel les donateurs ont des points de vue très différents sur les principaux problèmes du pays. Il semblerait que cette différence de points de vue, plutôt que le degré de coordination entre les donateurs, amène ces derniers à agir de façon peu cohérente.

69. En plus de cette concordance de vues, la coordination effective entre donateurs semble excellente au Vietnam. Au niveau global, les réunions annuelles du groupe consultatif offrent un mécanisme formel pour échanger des informations et coordonner les attitudes à adopter vis-à-vis des problèmes du pays. Les documents de base des réunions du GC établis par le gouvernement et la Banque mondiale font l'objet d'une large distribution, de même que les comptes rendus des débats. Les travaux du GC ne se limitent pas aux bailleurs de fonds mais incluent les ONG et (comme on le verra) les milieux d'affaires. Pour la réunion de décembre 1999 du GC, des ONG internationales ont participé à l'établissement d'un rapport qui a approuvé les idées de la Banque mondiale sur les principaux problèmes de politique générale¹⁰.

70. A un niveau un peu plus concret, le PNUD joue également un rôle important de coordinateur entre les donateurs. Il préside leurs réunions mensuelles, a organisé un certain nombre de comités sectoriels et joue un rôle important dans le recueil et la diffusion de l'information. Internet est devenu un instrument important à cet égard. On trouve sur le site Web PNUD/Vietnam de nombreux documents qui offrent une précieuse base d'informations à tous ceux qui désirent l'utiliser. Il existe notamment un document de référence à jour sur l'assistance des donateurs au Vietnam. Ce document comprend un résumé de deux pages sur les objectifs des différents bailleurs de fonds, les principales caractéristiques de leurs programmes et leurs domaines d'intervention. Tous les programmes des donateurs exécutés dans le pays, y compris ceux des bailleurs de fonds officiels aussi bien que des ONG internationales semblent figurer dans ce document. Le site Web offre également la récapitulation annuelle par le PNUD des dépenses effectives des donateurs par programme et par secteur. On y trouve aussi des documents relatifs à la programmation des activités du PNUD.

71. Le site Web de la Banque mondiale est également précieux puisque l'on y trouve la stratégie d'aide de la Banque au Vietnam, ses récentes études sur ce pays et des informations sur les réunions récentes du groupe consultatif. La principale lacune de ce site tient au fait que les tableaux statistiques qu'il offre n'ont pas été mis à jour depuis 18 mois. Les divers rapports de la Banque accessibles sur le site Web comportent des statistiques plus récentes¹¹.

72. En dehors des réunions officielles des donateurs, il existe diverses activités ponctuelles qui ont amélioré la circulation de l'information entre eux et la coordination de leur action avec le gouvernement vietnamien. Deux activités sont à signaler dans ce domaine. Tout d'abord, à la fin des visites périodiques d'Arthur Dunkel au Vietnam, l'Ambassade de Suisse organise une réunion d'information pour les représentants des autres pays intéressés. Par ailleurs, un petit pays a constitué un groupe "d'amis soutenant l'adhésion du Vietnam à l'OMC". Il s'agit d'un groupe d'ambassadeurs d'un certain nombre de pays aussi bien industriels qu'en développement, qui se réunit régulièrement avec des responsables du gouvernement vietnamien pour discuter de l'adhésion du Vietnam à l'OMC et de problèmes connexes. Les Etats-Unis, le Japon et l'Allemagne n'en font pas partie.

73. Une importante mise en garde s'impose à ce stade. L'aide extérieure ne constitue pas une contribution sans tache au développement du Vietnam, mais un instrument gratuit ou peu coûteux pour le pays d'accueil. Plusieurs problèmes sont à signaler. Tout d'abord, les donateurs rivalisent en fait pour avoir accès aux hauts fonctionnaires les plus compétents et les plus influents. Chaque donneur veut former les meilleurs d'entre eux et montrer qu'il est le partenaire le plus attentif aux besoins du Vietnam. Cela amène

10. Toutefois, lorsque l'on y regarde de plus près, certaines divergences entre les ONG et les donateurs officiels commencent à se faire jour, les ONG craignant davantage les conséquences négatives d'un changement de politique et adoptant ainsi une attitude plus prudente à l'égard du changement.

11. Cela constitue un inconvénient plus grave pour les chercheurs en l'absence d'autres sources de statistiques sur le Vietnam. Il n'existe pas de site du gouvernement vietnamien offrant ce type de données en anglais et le Vietnam est l'un des très rares pays membres du FMI pour lequel on ne publie pas de page mensuelle de statistiques économiques.

inévitablement à la non-divulgaration de certaines informations et permet au gouvernement vietnamien de tirer parti du désir qu'a chacun d'eux de lui plaire. Un bailleur de fonds a signalé que des compétences techniques étaient parfois utilisées par un ministère pour des querelles interministérielles, ou pour obtenir des informations plutôt que de les demander à un autre organisme officiel.

74. Par ailleurs, une formation à l'étranger est souvent utilisée pour récompenser un bon élément (ou pour éloigner un collègue à problèmes) et non parce que l'intéressé a besoin de suivre tel ou tel cours offert par le bailleur de fonds. Enfin, les intéressés ont tendance à accepter les projets des donateurs pour les avantages connexes qu'ils comportent généralement (ordinateurs ou modems, ou fonds pour des fournitures supplémentaires), même si le projet du donneur est jugé d'un intérêt négligeable.

75. Ces problèmes sont inhérents à l'aide extérieure et les donateurs doivent les éviter autant que possible. D'après les données disponibles, ils sont moins courants au Vietnam que dans la plupart des pays en développement.

Appropriation par le pays d'accueil

76. Au sens large, le Vietnam a bien les choses en main. Le gouvernement est manifestement en charge de ses relations avec les donateurs, et ces derniers ont tendance à s'abstenir de toute activité ne bénéficiant pas du soutien résolu du gouvernement. En même temps, il n'est pas facile de distinguer entre l'adhésion du gouvernement et celle plus générale du pays hôte. Le PCV se considère comme l'authentique représentant des intérêts du peuple et envisage les programmes des donateurs dans cette optique.

77. Au niveau des projets, il n'en existe apparemment aucun, concernant la politique ou la compétitivité commerciales, dont le pays d'accueil se soit désintéressé. On n'a pas non plus constaté de cas d'attitude préconçue ou excessivement personnelle de la part des bailleurs de fonds vis-à-vis d'activités menées au Vietnam. Les donateurs ont semblé — là encore, pour les questions concernant exclusivement le développement des échanges — s'efforcer véritablement d'identifier les activités les mieux adaptées au contexte particulier du pays.

Relations entre le secteur privé et le secteur public

78. Le rôle du secteur privé au Vietnam reste très controversé. Même l'expression "secteur privé" semble avoir été jugée impropre il y a 18 mois seulement (il était alors bienséant d'utiliser l'expression "secteur non public") dans les milieux officiels. La Banque mondiale a pris l'initiative de promouvoir le dialogue entre le secteur public et le secteur privé au Vietnam. La réunion du groupe consultatif de 1998 comprenait un dialogue distinct sur le secteur privé. A cette réunion participaient essentiellement des investisseurs étrangers, mais des entreprises vietnamiennes étaient présentes à la séance du groupe du CG de décembre 1999 sur le secteur privé. Au Vietnam, les investisseurs étrangers sont bien organisés et font des démarches auprès du gouvernement pour lui faire connaître leurs intérêts. Il existe au moins une douzaine d'associations organisées essentiellement par pays, notamment des groupes représentant des entreprises des Etats-Unis, de France, d'Allemagne, du Royaume-Uni, de Singapour, d'Australie, du Japon et de Corée. La plupart de ces groupes ont un statut juridique flou. La Chambre de commerce américaine a signalé que son agence de Ho Chi Minh Ville était reconnue légalement depuis peu, après cinq ans d'efforts, mais que celle de Hanoi n'avait pas encore réussi à obtenir toutes les approbations nécessaires.

79. Le dialogue entre le secteur public et le secteur privé serait beaucoup plus efficace s'il existait une plus grande variété d'associations privées. Ce n'est cependant pas là le seul problème. La question du rôle approprié du secteur privé va au-delà de celle des rapports entre les entreprises privées et l'Etat et porte également sur la perception du public. Une étude du MPDF (MPDF 1999, p. 5) rapporte les conclusions

d'une série d'études et de débats entre Vietnamiens venus des horizons les plus divers et représentant diverses régions du pays.

80. Mais en fait, le secteur privé vietnamien souffre d'un grave problème d'image. La population dans son ensemble n'a pas confiance dans les chefs d'entreprise qui ouvrent et gèrent les nouvelles entreprises privées du pays et il a systématiquement tendance à en avoir une très mauvaise opinion.

Viabilité

81. Aucun problème majeur de viabilité n'a été observé au Vietnam. Les programmes des donateurs avaient généralement pour but de rendre le pays mieux à même de participer rationnellement à l'économie mondiale en fonction de son avantage comparatif. Il ne semble guère faire de doute que ce pays pourrait accroître considérablement ses exportations et les bailleurs de fonds soutiennent les efforts qu'il déploie pour y parvenir efficacement. Il est également clair que la culture vietnamienne encourage l'étude, ce qui fait que la formation assurée par les bailleurs de fonds a des chances de porter davantage de fruits que ce n'est le cas dans beaucoup d'autres pays en développement.

Influence des donateurs et image du Vietnam

82. Dans certains pays, les donateurs sont en mesure d'utiliser la conditionnalité et de faire pression pour contraindre un gouvernement à l'action. Dans un pays comme le Vietnam, où l'indépendance nationale est une dimension fondamentale de la vision du monde qu'a le gouvernement, les bailleurs de fonds n'ont guère les moyens de pousser celui-ci à prendre des mesures qu'il juge douteuses. Ils peuvent lui prodiguer des encouragements et lui fournir des informations, mais même cela, ils doivent le faire en veillant à ne pas donner l'impression de faire pression sur lui.

83. Au Vietnam comme ailleurs, les documents relatifs aux projets des donateurs exagèrent généralement l'impact probable de l'assistance fournie. Ils sous-estiment la capacité du pays d'accueil à mettre en œuvre efficacement une politique et surestiment les possibilités qu'ont les conseillers techniques dont ils financent les services d'avoir des contacts avec les décideurs, et également l'influence que peuvent avoir ces contacts. Il y a intérêt à mettre les choses en perspective et donc à envisager les problèmes effectifs auxquels se heurtent les experts techniques et les programmes de formation financés par les bailleurs de fonds.

84. Pour fournir une assurance technique, les donateurs ouvrent généralement un bureau doté d'experts techniques étrangers ayant un contrat à long terme. Ce bureau donne au gouvernement local des conseils inspirés de la vaste expérience des experts et de la capacité du bureau à faire appel à des conseillers à court terme chargés de questions déterminées. Néanmoins, les questions analytiques auxquelles les conseillers étrangers sont les mieux à même de répondre sont rarement celles que les décideurs jugent urgentes. Au lieu d'attendre impatiemment que les conseillers étrangers leur disent ce qu'il faut penser, les responsables du gouvernement du pays d'accueil — comme leurs homologues du monde entier — sont en fait engagés, en ce qui concerne la politique à suivre, dans un âpre combat qui fait intervenir les idéologies, les personnalités, les rivalités entre institutions et les problèmes de communications interministérielles, entre autres choses. Les experts étrangers prodiguent des conseils qui sont souvent inutiles parce qu'ils connaissent mal le contexte dans lequel se déroulent les débats. Ils comprennent rarement le débat de politique locale assez bien pour donner au haut responsable auquel ils prodiguent des conseils des arguments qui permettent à celui-ci de faire prévaloir son point de vue. Lorsqu'un ministre dit "d'après nos conseillers étrangers, nous devrions faire ceci plutôt que cela", cela n'a jamais un poids déterminant dans les débats de politique générale. L'expert étranger se fera rarement

entendre sauf s'il a acquis auprès des participants la réputation de quelqu'un qui a tout à la fois des capacités techniques et une bonne connaissance du contexte politique local.

IV. Conclusions et enseignements

85. Le Vietnam a d'énormes possibilités d'accroître rapidement ses exportations et d'en faire le moteur de son développement. Ses résultats en matière d'exportations au cours de la dernière décennie ont été exceptionnels malgré d'énormes obstacles — barrières internes considérables freinant l'exportation et embargo commercial pendant une partie de la décennie et le reste du temps, tarifs douaniers élevés frappant les importations en provenance du Vietnam dans le pays qui constitue le plus vaste marché du monde. Le Vietnam a fait preuve de capacités d'exportation à forte intensité de main-d'œuvre qui peuvent déboucher sur une augmentation rapide du nombre d'emplois productifs et sur une progression régulière de la productivité qui entraînera une élévation des revenus.

86. Les principaux obstacles empêchant le Vietnam de réaliser son potentiel en matière d'exportations sont essentiellement d'ordre politique. Une libéralisation plus poussée du commerce s'impose, de même que la levée d'obstacles comme le caractère flou des droits de propriété, qui freine le développement des entreprises privées exportatrices. Le gouvernement craint qu'une libéralisation rapide ne lui fasse perdre une partie du contrôle qu'il exerce sur l'économie. L'avenir des EP est particulièrement important. La libéralisation du commerce compromettra la viabilité d'un grand nombre d'entre elles et les autorités sont lentes à réformer ce secteur.

87. Bien que le problème soit politique, la conditionnalité ne semble pas constituer une méthode souhaitable pour les donateurs. Les pressions que ceux-ci exercent ont moins de chance de succès que dans beaucoup d'autres pays en développement, et risquent en fait d'aller à l'encontre du but recherché. Il y a probablement intérêt à engager des discussions qui permettent d'examiner les problèmes que connaît le Vietnam mais qui laissent clairement aux Vietnamiens le choix de la politique à suivre.

88. L'assistance fournie par les donateurs pour promouvoir la participation du Vietnam au système de commerce international a été efficace et bien coordonnée. Les bailleurs de fonds envisagent les problèmes vietnamiens dans la même optique et coopèrent de façon satisfaisante. Le PNUD et la Banque mondiale jouent un rôle de pointe à cet égard au sein de la communauté des donateurs.

89. Une aide des bailleurs de fonds s'impose dans le domaine des services aux exportateurs. Il est indispensable de soutenir les associations privées d'exportateurs et les services officiels aux niveaux régional et local pour combler les lacunes en matière d'information qui empêchent les exportateurs de tirer parti des opportunités existantes. Ceux-ci doivent également être mieux à même de communiquer avec les acheteurs étrangers, aussi bien par Internet qu'en effectuant davantage de déplacements à l'étranger.

90. Le principal risque pour les donateurs, c'est d'aider à perpétuer le rôle excessif que jouent les autorités dans la promotion des exportations. Ils sont ainsi confrontés à un dilemme en ce sens que s'ils veulent promouvoir les exportations, il faut d'une certaine façon associer le gouvernement au processus. Comme dans d'autres pays, le gouvernement risque d'avoir pour premier réflexe d'utiliser l'aide des donateurs pour renforcer ses propres institutions. En accordant une aide aux autorités régionales et locales et aux entités non gouvernementales les donateurs pourraient compenser cette tendance.

91. Les bailleurs de fonds devraient s'inspirer de l'expérience des pays qui ont aidé le plus efficacement les institutions vietnamiennes à se développer, ce qui est par exemple le cas des bureaux de promotion de l'investissement d'Irlande et de Singapour. Leurs efforts de promotion ont été ciblés sur les types d'investissements les mieux adaptés à chaque pays et ils comprenaient notamment des systèmes efficaces de suivi et d'évaluation des progrès réalisés.

92. D'une façon plus générale, le modèle de développement suivi par Taiwan, où la croissance rapide des exportations a reposé essentiellement sur les PME, semble être beaucoup plus au goût des responsables vietnamiens que celui qu'on adopté la plupart des autres pays d'Asie de l'Est, qui repose sur les grandes entreprises. Il conviendrait d'examiner le cas de Taiwan pour en tirer des enseignements adaptés au Vietnam.

93. Le problème de la corruption risque de s'aggraver régulièrement, à moins que le gouvernement n'assouplisse la réglementation. Les possibilités considérables de gains, jointes à l'existence de toutes sortes de règlements administratifs flous ou opaques, ont pour effet de multiplier les possibilités d'extorsion et de corruption.

BIBLIOGRAPHIE

- Annerstedt, Jan and Tim Sturgeon, 1998. "*The Future of the Electronics Industry in Vietnam*," report prepared for UNIDO/Ministry of Planning and Investment, processed, Hanoi.
- Center for International Economics, 1998. "*Vietnam's Trade Policies 1998*," processed, Canberra, December.
- Central Institute for Economic Management, 1999. "*Vietnam Economy in 1998*", Education Publishing House, Hanoi.
- Chevalier, A., Thierry Noyelle, and Nguyen Duc Hoat, 1999. "*Vietnam: Needs Assessment and Capacity Analysis of Vietnam in the Area of Trade Promotion*," ITC/DTCC/99/2450, International Trade Center, Geneva.
- Cima, Ronald J. (ed.) 1989. "*Vietnam: A Country Study*", Area Handbook Series, Library of Congress, Washington.
- Dang Duc Dam, 1995. "*Vietnam's Economy, 1986-1995*", Gioi Publishers, Hanoi.
- Fforde, Adam and Stefan de Vylder, 1996. "*From Plan to Market: The Economic Transition in Vietnam*", Westview Press, Boulder.
- Gates, Carolyn, 1998. "*Vietnam's Accession to the ASEAN Free Trade Area: Effects on Trade and Industrial Competitiveness*," MOCT-MOST, 8:45-75.
- Government of Vietnam-Donor-NGO Poverty Working Group, 1999. "*Vietnam Development Report 2000: Attacking Poverty*", Report for the Consultative Group Meeting, December 14-15, 1999, Hanoi.
- Gray, Michael L., 1999. "*Creating Civil Society? The Emergence of NGOs in Vietnam*," Development and Change, 30:693-713.
- Houghton, Jonathan, 1999. "*Ten Puzzles and Surprises: Economic and Social Change in Vietnam, 1993-1998*," processed, Dept. of Economics, Suffolk University, Boston.
- Hill, Hal, 2000. "*Export Success against the Odds: A Vietnamese Case Study*," World Development, 28:2, 283-300.
- Hill, Hal, 1998. "*Vietnam Textile and Garment Industry: Notable Achievements, Future Challenges*," report prepared for UNIDO/Ministry of Planning and Investment, processed, Hanoi.
- McKean, Cressida, and James Fox, 1994. "*Export and Investment Promotion Services: Do They Work?*" Program and Operations Assessment Report No. 6, USAID, Washington, D.C.

- MPDF, 1999, *"Private Companies in Vietnam: A Survey of Public Perceptions"*, Private Sector Discussions No. 9, Hanoi.
- Rana, Pradumna B., and Naved Hamid (eds.), 1996. *"From Centrally Planned to Market Economies: The Asian Approach"*, Volume 3 (Lao PDR, Myanmar and Viet Nam), Oxford, Hong Kong.
- Riddle, Dorothy, and Tran Vu Hoai, 1998. *"Business Services in Vietnam"*, Mekong Project Development Facility Private Sector Discussion No. 5, Hanoi.
- SIDA, 1999. *"Paper, Prices and Politics: The History and Impact of the Bai Bang Project in Vietnam,"* Stockholm, www.sida.se/Sida/articles/1600-1699/1699/index.html.
- Socialist Republic of Vietnam, 1999. *"Overcoming Challenges to Achieve Efficient and Sustainable Socio-Economic Development"*, Government Report to the Consultative Group Meeting, December 14-15, 1999, Hanoi.
- Tran Van Hoa (ed.), 1999. *"Sectoral Analysis of Trade, Investment and Business in Vietnam"*, St. Martins, New York.
- UNIDO and Development Strategy Institute, 1999. *"Vietnam: Industrial Competitiveness Review"*, processed, Hanoi.
- United Nations Development Program, 1998. *"East Asia: From Miracle to Crisis, Lessons for Vietnam,"* Staff Paper, UNDP Vietnam, Hanoi.
- Webster, Leila, 1999. *"SMEs in Vietnam: On the road to prosperity"*, Mekong Project Development Facility Private Sector Discussion No. 10, Hanoi.
- World Bank, 1999. *"Vietnam: Preparing for Take-Off?"* Informal Report for the Consultative Group Meeting December 14-15, Hanoi.
- World Bank and DFID, 1999, *"Vietnam: Voices of the Poor"*, Synthesis of Participatory Poverty Assessments, in partnership with Action Aid Vietnam, Oxfam (GB), Save the Children (UK) and Vietnam-Sweden MRDP, Hanoi, November.

APPENDICE 1

CHRONOLOGIE DES PRINCIPAUX EVENEMENTS SURVENUS AU VIETNAM

- 1975 Réunification du Vietnam.
- 1986 Approbation des réformes économiques de doi moi, mises en œuvre pour la plupart qu'à partir de 1989.
- 1993 Première réunion des donateurs qui a conduit à la mise en place d'un groupe consultatif pour le Vietnam.
- 1994 Les Etats-Unis lèvent l'embargo sur les échanges avec le Vietnam.
- 1995 Le Vietnam devient membre de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE).
- Juillet 1998 Toutes les entreprises sont autorisées à exporter moyennant leur enregistrement auprès du service des douanes

APPENDICE 2

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Mark Barnett
Director, Pacific Basin Partnership [Spice exporter]
Tel: 844-825-0541
Fax: 822-0281
Email: pbp@hn.vnn.vn

Don Baron
Project Manager, National Economics University
Tel: 869-0055
Dbaron@fpt.com

Jeffrey Beller
Economic Officer, U.S. Consulate General, Ho Chi Minh City
Tel: 844-822-9433
Fax: 822-9434
Email: BellerJA@state.gov

Anne-Isabelle Degryve Blateau
Représentant résident, PNUD
Tel: 844-825-7495
Fax: 825-9267
Email: degryve.blateau@undp.org.vn

Herb Cochran
Executive Director, Amcham, Ho Chi Minh Chapter
Tel: 848-824-3562
Fax: 824-3572
Email: amcham@hcm.vnn.vn

Nguyen Cuong
Vice General Director, People's Committee of Ho Chi Minh City
Tel: 848-824-1686
Fax: 824-1869
Email: stm@hcm.fpt.vn

DCD(2000)10/ANN4

Dennis de Tray
Resident Representative, International Monetary Fund
Tel: 844-824-3350
Fax: 825-1885
Email: detray@imf.org

Robert Dry
Economic Counselor, U.S. Embassy
Tel: 844-843-1500
Fax: 733-2614
Email: dryrw@state.gov

Bui Son Dung
Trade Promotion Commission, Ministry of Trade
Tel: 844-934-5413
Fax: 934-4260

Ambassador Yan Flint
New Zealand Embassy in Vietnam
Tel: 844-824-1481
Fax: 824-1480
Email: yan.flint@mfat.govt.nz

Robert Forden
Trade Policy, U.S. Embassy
Tel: 844-843-1500
Fax: 733-2614
Email: fordenrw@state.gov

Thomas Gnocchi
Economic Advisor, European Union
Tel: 934-1300
Fax: 934-1361
Email GNOCCHI@netnam.org.vn

Heather Grady
Country Representative, Oxfam Great Britain
Tel: 844-832-5491
Fax: 843-5247
Email: Oxfamgb@netnam.org.vn

Tran Thi Thu Hang
Head, APEC-ASEM Division, Ministry of Trade
Tel: 826-2545
Fax: 824-2783
Email: apec@hn.vnn.vn

Vo Thi Vich Huyen
Investment Promotion Director,
Ho Chi Minh City Foreign Trade and Investment Development Center
Tel: 848-822-2982
Fax: 822-2983

Futaba Ishizuka
Administrateur de programmes, PNUD
Tel: 844-825-7495
Fax: 825-9267
Email: ishizuka@undp.org.vn

Dominique Jordan
First Secretary, Swiss Embassy to Vietnam
Tel: 844-823-2019
Fax: 823-2045
Email: swissemhanoi@fpt.vn

Melissa Karr,
Executive Director, Amcham Hanoi
Tel: 844-934-4493
Fax: 934-2787
Email: amchamhn@pressclub.netnam.vn

Per Kjellerhaug
Sr. Investment Advisor, Mekong Project Development Facility
Tel: 848-823-5266
Fax: 823-5271
Email: pkjellerhaug@ifc.org

Ross Kreamer
Agricultural Counselor, U.S. Embassy
Tel: 844-831-4580
Fax: 831-4573
Email: aghamoi@fas.usda.gov

Mrs. Pham Chi Lan
Executive Vice President, Vietnam Chamber of Commerce and Industry
Tel: 844-574-2020
Fax: 574-2030
Email: vcci@fmail.vnn.vn

Peter M. Langshaw
Deputy General Manager, Citibank Vietnam
Tel: 844-825-1950
Fax: 824-3960
Email: Peter.Langshaw@Citicorp.com

DCD(2000)10/ANN4

Dr. Nguyen Thien Luan
Vice-Minister of Agriculture and Rural Development
Tel: 844-845-7788
Fax: 845-4319

Truong Quang Hoai Nam
Deputy Director General, Multilateral Trade Department
Ministry of Trade
Tel: 826-2545
Fax: 8242873
Email: apec@hn.vnn.vn

Dr. Julia Newton-Howes
Counsellor, Australian Agency for International Development
Tel: 844-831-7754
Fax: 831-7706
Julia_newton-howes@ausaid.gov.au

Truong Trong Nghia
Vice President,
Ho Chi Minh City Foreign Trade and Investment Development Center
Tel: 848-822-2982
Fax: 822-2983
Email: ttn@hcm.vnn.vn

Ambassador Juha Puromies
Ambassador of Finland to Vietnam
Tel: 844-826-6788
Fax: 826-6766

Ed Smith
Factory Manager, Nestle Vietnam
Tel: 8461-836-601
Fax: 8461-836-602
Email: es@dn.nestle-vn.com

Hilkka Talsio
Counsellor, Finnish Embassy
Tel: 844-826-6788
Fax: 826-6766
Email: hilkka.talsio@netnam.org.vn

Nguyen Van Thu
Director General, Planning Department
Ministry of Trade
Tel: 844-826-2506
Fax: 826-4696
Email: nvthu@mot.gov.vn

Dr. Han Hanh Tien
Director, Consulting and Research for Technology Transfer and Investment
Tel: 844-826-4176
Fax: 825-9786
Email: Concetti@hn.vnn.vn

Chanh Truong
Country Controller, Cargill Asia Pacific
Tel: 848-9300-217
Fax: 848-9300-213
Email: Chanh_Truong@cargill.com

Tu Nguyen Vu
Project Officer, Mekong Project Development Facility
Tel: 848-823-5266
Fax: 823-5271
Email: ntvu@ifc.org

Leila Webster
Project Officer, Mekong Project Development Facility
Tel: 844-824-7892
Fax: 844-824-7898
Email: lwebster@ifc.org

Dr. Hoang Tho Xuan
Director General, Domestic Trade Policy Department
Ministry of Trade
Tel: 844-825-056
Fax: 934-2136

Trieu Xuan
Writer, Vietnam Investment Review
Tel: 848-823-8325
Fax: 848-823-8324
Email: trieuxuan@netnam2.org.vn