

RAPPORT 2004 SUR LES PAYS LES MOINS AVANCÉS

Établi par le secrétariat de la CNUCED

Deuxième partie

COMMERCE INTERNATIONAL ET RÉDUCTION DE LA PAUVRETE

Chapitre 7

STRATÉGIES NATIONALES DE DÉVELOPPEMENT ET RELATION COMMERCE-PAUVRETÉ



Stratégies nationales de développement et relation commerce-pauvreté

Chapitre

7

A. Introduction

Les améliorations du régime du commerce international examinées au chapitre précédent devraient fournir un cadre permettant d'accroître l'impact du commerce extérieur sur la pauvreté dans les PMA. Toutefois, pour que cette possibilité se concrétise, il faut l'exploiter au niveau national. À cet égard, la grande priorité est que les gouvernements formulent et mettent en œuvre une stratégie nationale de développement qui intègre le commerce extérieur de façon à promouvoir efficacement un développement durable et une réduction sensible de la pauvreté. Cela est essentiel car c'est un des domaines dans lequel les PMA eux-mêmes peuvent faire le plus pour mettre le commerce extérieur au service de la lutte contre la pauvreté.

Pour que les stratégies nationales de développement soient vraiment efficaces, il ne suffit pas d'avoir un régime de commerce international favorable; il faut aussi accroître et rendre plus efficaces l'aide financière et l'assistance technique fournies aux PMA pour développer leurs capacités de production et d'exportation. Cet appui est nécessaire en raison de l'ampleur des investissements requis, de l'insuffisance des ressources financières intérieures et du savoir-faire technique des PMA, des arbitrages qu'il faut faire entre la mobilisation des ressources intérieures et la lutte contre la pauvreté et de la marginalisation des PMA sur les marchés de capitaux privés internationaux. Les efforts qui sont faits au niveau national pour exploiter les possibilités qu'offrirait l'évolution du régime du commerce international peuvent être compromis par les contradictions entre les objectifs de l'aide internationale et les objectifs nationaux en matière de commerce extérieur, par l'insuffisance et le mauvais usage de l'aide à la promotion des exportations et par le fait que l'appropriation par les PMA de leurs politiques commerciale et de développement n'a pas été facilitée.

Dans le présent chapitre, nous verrons comment le commerce extérieur peut être intégré dans les stratégies nationales de développement des PMA et comment ces efforts peuvent être appuyés par une aide internationale pour le renforcement des capacités commerciales. Dans la plupart des PMA, la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté est exposée dans le document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) et, en principe, les priorités de l'aide internationale doivent être établies sur cette base. C'est pourquoi nous commencerons, à la section B, par analyser la façon dont les questions commerciales sont actuellement traitées dans les DSRP. Il serait faux de croire qu'elles y sont négligées. Toutefois, la façon dont elles sont traitées et intégrées laisse à désirer. Dans les sections C et D, nous proposerons une approche visant à mieux intégrer le commerce extérieur dans la stratégie de lutte contre la pauvreté. L'essentiel de cette approche consiste à intégrer à la fois le commerce extérieur et la stratégie de développement dans la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et vice-versa.¹ La section C est consacrée à la première partie de cette approche, c'est-à-dire l'intégration de la stratégie de développement dans la stratégie de lutte contre la pauvreté, laquelle doit s'inscrire dans une

Pour que la possibilité d'accroître l'impact du commerce extérieur sur la pauvreté dans les PMA se concrétise, il faut l'exploiter au niveau national.

stratégie plus large de développement national. À cet égard, il est essentiel de choisir une stratégie de développement judicieuse dans les pays dont l'économie a été récemment libéralisée et plusieurs stratégies de développement «post-libérales» sont décrites en annexe. À la section D, nous examinerons la deuxième partie de l'approche, esquissant une méthode pour intégrer le commerce extérieur dans une stratégie de réduction de la pauvreté axée sur le développement et soulignerons la nécessité de mettre en place un cadre durable de politique commerciale permettant de mettre en œuvre cette stratégie. Dans la section E, nous examinerons les enjeux de l'aide internationale pour le renforcement des capacités commerciales. La dernière section récapitule les principaux arguments.

B. L'intégration du commerce extérieur dans les documents de stratégie de réduction de la pauvreté: quelques exemples récents

1. L'ÉVOLUTION DE L'APPROCHE DES DSRP

Lorsqu'on examine comment les questions commerciales sont traitées dans les DSRP, il importe de tenir compte du fait que l'approche des DSRP a beaucoup évolué depuis son introduction à la fin de 1999. Comme nous l'avons vu dans le *Rapport sur les pays les moins avancés 2000* et le *Rapport sur les pays les moins avancés 2002*, pour l'essentiel, les DSRP de la première génération visaient à intégrer une structure de dépenses publiques favorable aux pauvres dans des réformes structurelles plus profondes et plus larges et dans les politiques macroéconomiques mises en œuvre dans le cadre des programmes d'ajustement structurel antérieurs. Rétrospectivement, cela n'a rien d'étonnant. L'élaboration d'un DSRP a été imposée comme condition de l'aide dans le cadre de l'Initiative renforcée en faveur des PPTE, l'objectif étant de faire en sorte que les ressources libérées par l'allègement de la dette soient directement affectées à la lutte contre la pauvreté. C'est aussi dans ce contexte qu'on a insisté sur la question des dépenses sociales. Les DSRP les plus récents sont toujours liés aux conditions d'allègement de la dette dans le cadre de l'Initiative PPTE, mais ont tendance à prêter beaucoup plus d'attention aux sources de la croissance et aux moyens de faire en sorte que celle-ci contribue davantage à la réduction de la pauvreté.

Les DSRP les plus récents sont toujours liés aux conditions d'allègement de la dette dans le cadre de l'Initiative PPTE, mais ont tendance à prêter beaucoup plus d'attention aux sources de la croissance et aux moyens de faire en sorte que celle-ci contribue davantage à la réduction de la pauvreté.

Le tableau 57 récapitule les priorités identifiées dans les matrices d'action des 13 DSRP complets les plus récents élaborés par des PMA jusqu'en mars 2002. Ce tableau montre qu'il y a bien une diversité, mais que plusieurs DSRP convergent en ce qui concerne l'approche de la stratégie de réduction de la pauvreté depuis le milieu de 2002. Cette convergence a quatre aspects fondamentaux:

- i) obtenir une croissance forte et durable;
- ii) mettre en valeur les ressources humaines;
- iii) améliorer les conditions de vie des plus pauvres et des plus vulnérables;
- iv) garantir une bonne gouvernance.

En outre, les DSRP traitent généralement des questions transversales telles que la parité hommes-femmes, l'environnement et le VIH/sida.

TABLEAU 57. PRINCIPALES PRIORITÉS ÉNONCÉES DANS LES RÉCENTS DSRP DES PMA

	Bénin (déc. 2002)	Cambodge (déc. 2002)	Tchad (juin 2003)	Éthiopie (juill. 2002)	Gambie (avril 2002)	Madagascar (juill. 2003)	Malawi (avril 2002)	Mali (mai 2002)	Népal (mai 2003)	Rwanda (juin 2002)	Sénégal (mai 2002)	Yémen (mai 2002)	Zambie (mars 2002)
1. Obtenir une croissance forte et durable	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Stabiliser le cadre macroéconomique	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x
Appliquer une politique budgétaire favorable aux pauvres	x	x	x	x			x	x	x	x	x	x	x
Politique monétaire		x	x				x		x	x	x	x	x
Promotion du secteur privé	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Promotion de l'exportation		x	x	x		x	x	x			x	x	x
Développement des infrastructures de base	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Routes	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Énergie	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x
Eau et égouts	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
2. Mise en valeur des ressources humaines	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Santé	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Éducation	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Politique du marché du travail	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x
3. Améliorer les conditions d'existence des pauvres	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x
Protection sociale	x	x	x		x		x		x	x	x	x	x
Microfinancement	x	x	x	x	x						x		
Sécurité alimentaire	x	x		x			x	x	x				x
4. Bonne gouvernance	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x

Source: Compilation établie par le secrétariat de la CNUCED sur la base des Documents de stratégie de réduction de la pauvreté.

Dans le cadre de chacun de ces aspects fondamentaux, on peut aussi constater l'existence de plusieurs préoccupations communes. En ce qui concerne le premier aspect, on continue de mettre l'accent sur la stabilisation, la libéralisation et la privatisation, comme dans les anciens programmes d'ajustement structurel. Toutefois, dans les DSRP les plus récents, on voit apparaître des priorités telles que l'investissement dans les infrastructures de base (transport et communications, énergie, eau et assainissement), le développement du secteur privé, la promotion des exportations et l'amélioration du climat de l'investissement. Dans le cadre du deuxième aspect, les priorités sont la santé et l'éducation ainsi que la politique du marché du travail. Dans le cadre du troisième aspect, la protection sociale, la microfinance et la sécurité alimentaire sont des préoccupations récurrentes. Enfin, dans le cadre du quatrième aspect, les objectifs récurrents sont la mise en place d'une gestion efficace, responsable et transparente des ressources publiques, la démocratisation du processus décisionnel, la décentralisation des services de base et la lutte contre la corruption et la fraude.

L'importance nouvelle attachée aux sources de la croissance est la bienvenue car ce n'est qu'avec une croissance forte et durable que les PMA pourront faire reculer la pauvreté. Néanmoins, les DSRP montrent que les capacités nationales d'analyse des politiques sont toujours limitées et les PMA ont donc besoin de faire appel à des experts étrangers. Selon les experts africains qui ont participé à la troisième réunion annuelle du groupe d'apprentissage africain concernant les DSRP, le DSRP représente une réorientation conceptuelle importante de la stratégie de développement, mais il y a toujours un manque de cohérence entre les objectifs et priorités des stratégies de réduction de la pauvreté et ceux des plans et stratégies sectoriels. En particulier, les projections macroéconomiques présentées dans certains DSRP paraissent trop optimistes et incompatibles avec les réalités nationales. Dans plusieurs cas, les stratégies de croissance ne sont pas

adaptées aux spécificités du pays (ECA, 2003). De même, le FMI et la Banque mondiale soulignent l'insuffisance des liens entre les objectifs stratégiques globaux et les mesures publiques prioritaires dans de nombreux DSRP (FMI/Banque mondiale, 2003: 21). Cela est particulièrement évident en ce qui concerne les moyens d'obtenir une croissance forte et durable. Bien qu'on attache aujourd'hui plus d'importance aux sources de la croissance, le choix des actions publiques prioritaires définies dans les DSRP ne se fonde toujours pas sur une analyse de ces sources et des contraintes. Dans certains cas, cela est dû au fait que les DSRP n'ont pas suffisamment cerné les sources de la croissance future pour orienter le choix des politiques. Toutefois, même lorsque les sources de la croissance ont été analysées, les actions prioritaires ne sont pas toujours liées aux obstacles mis en évidence. L'affectation proposée des ressources publiques n'est donc pas fondée sur une analyse de la rentabilité potentielle des investissements dans différentes activités (*ibid.*: 20).

L'évolution de l'approche des DSRP a tendance à délaissier les anciens programmes d'ajustement structurel au profit de nouvelles stratégies de croissance qui visent à intégrer les pauvres. Toutefois, la transition est encore incomplète.

L'évolution de l'approche des DSRP a tendance à délaissier les anciens programmes d'ajustement structurel au profit de nouvelles stratégies de croissance qui visent à intégrer les pauvres. Toutefois, la transition est encore incomplète. On peut toujours se demander comment il serait vraiment possible de réaliser l'idéal de l'appropriation nationale et de l'autonomie des politiques dans des pays dont les capacités sont insuffisantes et qui sont très dépendants de l'aide extérieure et de l'allègement de la dette (voir CNUCED, 2002, pour une analyse plus complète des contradictions entre conditionnalité et appropriation).

2. LE TRAITEMENT DES QUESTIONS COMMERCIALES DANS LES DSRP

C'est dans ce contexte qu'il faut analyser la façon dont les questions commerciales sont traitées dans les DSRP. L'impression générale est qu'elles n'y sont pas intégrées. C'est ce qui est ressorti de la première évaluation du Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce faite en 2000, à l'occasion de laquelle il a été recommandé de réorienter le cadre pour faire en sorte que le commerce soit intégré dans les DSRP. Cela a également été suggéré par des ONG, notamment Christian Aid, selon laquelle les questions commerciales sont absentes des DSRP et en particulier du processus participatif parce que la réforme du régime de commerce extérieur est un domaine très sensible (Ladd, 2002). La principale analyse systématique du traitement des questions commerciales dans les DSRP, qui porte sur tous les DSRP établis jusqu'en juillet 2002, se termine sur la conclusion suivante: «...premièrement, le traitement des questions commerciales dans les DSRP est insuffisant tant par sa portée que par sa profondeur... Deuxièmement, ce traitement s'appuie rarement sur une analyse de la pauvreté ... Troisièmement, dans certains DSRP, diverses options de politique commerciale ont été envisagées, mais rares sont les pays en développement qui vont au-delà d'une simple analyse des mesures habituelles de promotion des exportations. En revanche, les questions liées à l'offre, dans des domaines qui facilitent le commerce extérieur et complètent la politique commerciale tels que les infrastructures ou la commercialisation, paraissent être assez bien traitées et il est donc urgent que les bailleurs de fonds y affectent davantage de ressources» (Hewitt et Gillson, 2003: 15-16).

L'analyse systématique du traitement des questions commerciales dans les DSRP des PMA montre qu'en effet, ces questions n'y étaient pas abordées par le passé. Toutefois, avec l'évolution des DSRP vers des stratégies de croissance qui visent à englober les pauvres, les questions commerciales commencent à occuper beaucoup plus de place. Aujourd'hui, le problème n'est plus que le

commerce extérieur n'est pas intégré dans les DSRP, mais que le traitement des questions commerciales est insatisfaisant.

Dans les DSRP récents des PMA, les questions commerciales sont traitées de deux manières. Premièrement, les projections de l'évolution des exportations et des importations font partie du cadre macroéconomique. Tous les DSRP contiennent de telles projections qui sont en général parmi les principaux objectifs quantitatifs mentionnés. À cet égard, on peut donc dire que le commerce extérieur est déjà au cœur de tous les DSRP. Deuxièmement, le texte principal des DSRP énonce un large éventail d'objectifs commerciaux et de politiques commerciales liées à ces objectifs. La plupart des DSRP des PMA ne contiennent pas de section distincte consacrée au commerce extérieur. Toutefois, il n'y a aucune raison de penser que ces documents négligent l'importance du commerce extérieur pour la croissance et pour la lutte contre la pauvreté.

Le graphique 42 donne une projection de l'évolution du PIB, des exportations et des importations dans le cadre macroéconomique des cinq PMA pour lesquels il est possible de faire une comparaison avec l'évolution récente. Il en ressort quatre tendances générales. Premièrement, dans tous les cas, les projections de croissance du PIB sont plus optimistes que la croissance effective des cinq dernières années. Deuxièmement, les projections de croissance des exportations sont supérieures à leur croissance effective au cours des cinq dernières années dans tous les cas sauf celui du Sénégal. Troisièmement, tous les DSRP sauf un prévoient que l'intensité d'importations de la croissance diminuera. Cela est contredit par ce qui s'est réellement produit après la libéralisation du commerce extérieur des pays en question (voir chapitre 5). De plus, dans trois des cinq pays, les projections de croissance des importations sont inférieures à celles du taux de croissance du PIB.² Quatrièmement, la majeure partie de l'accroissement du PIB est censée provenir d'une expansion des exportations. Le Sénégal est le seul pays qui fait exception. On ne s'attendait pas à une augmentation du taux de croissance de ses exportations, et on ne voit pas très bien dans ce cas d'où pourrait provenir l'accélération de la croissance du PIB.

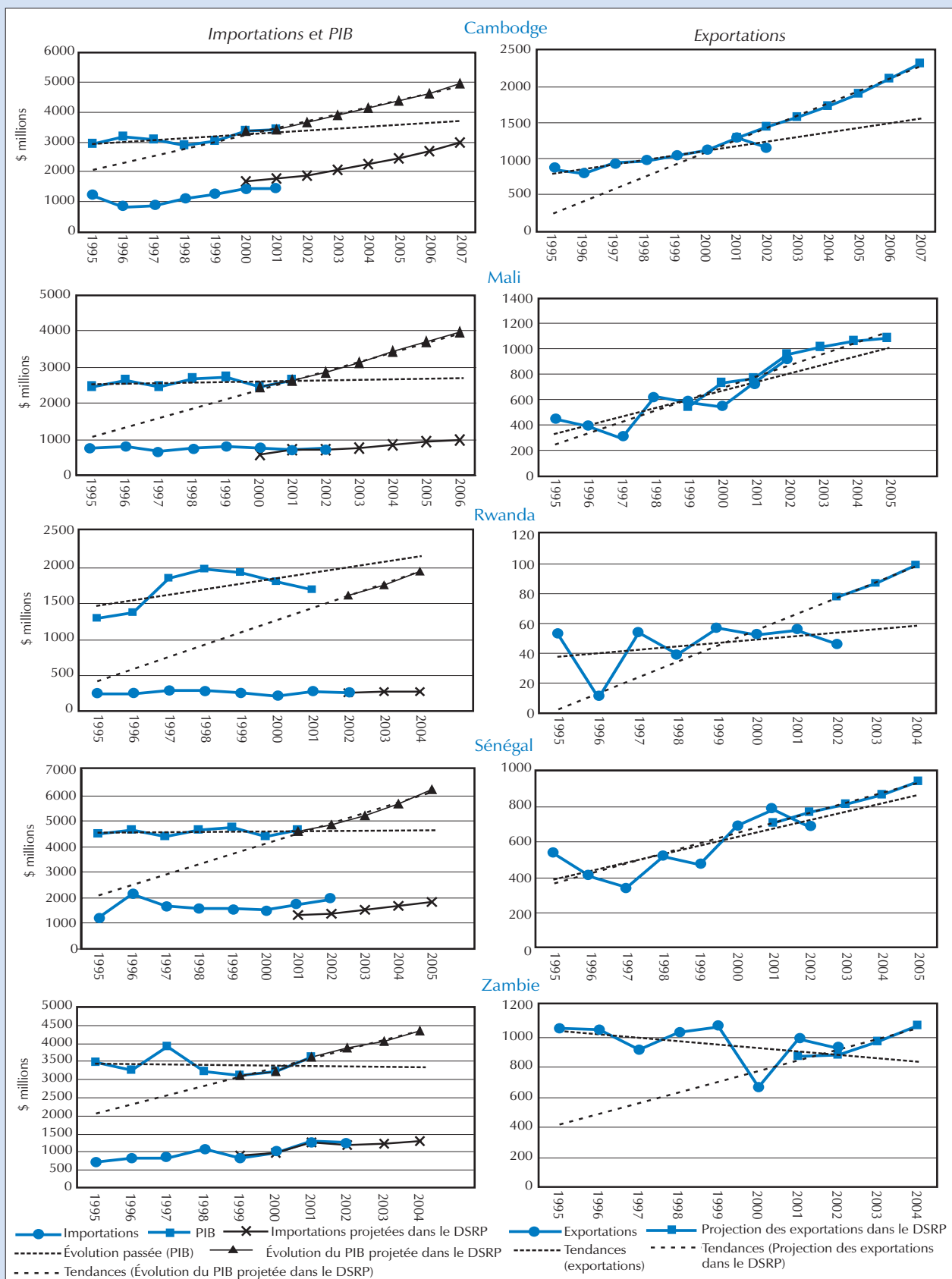
Les objectifs commerciaux définis dans le cadre macroéconomique n'ont pas de lien avec les objectifs et mesures plus détaillés énoncés dans le corps du texte des DSRP. Il n'y pas d'analyse des liens entre commerce extérieur et croissance. Cependant, l'ouverture commerciale est un des objectifs de tous les DSRP. Elle n'y est pas toujours définie mais, de façon générale, elle consiste à réduire ou à rationaliser les obstacles tarifaires ou à accroître la contribution des exportations au PIB. Le postulat général semble être qu'une plus grande ouverture commerciale et/ou l'augmentation des exportations entraîneront une accélération de la croissance. Bien que cela ne soit pas toujours dit clairement, la stratégie implicite sur laquelle se fondent les DSRP est avant tout une stratégie de croissance tirée par les exportations.

Le tableau 58 récapitule les objectifs et mesures de politique commerciale énoncés dans 13 DSRP achevés avant mars 2002. Pour faire un tel tableau synoptique, il faut porter quelques jugements de valeur. Néanmoins, il est évident que l'accroissement de la compétitivité et la diversification des exportations sont des objectifs aussi importants que l'ouverture commerciale dans presque tous les DSRP. La promotion du tourisme est un des objectifs majeurs de 12 pays, celle des industries manufacturières à vocation exportatrice de sept pays et l'accroissement de l'exportation de produits agricoles à forte valeur ajoutée est également un des objectifs de sept pays. La

Les questions commerciales commencent à occuper beaucoup plus de place. Aujourd'hui, le problème n'est plus que le commerce extérieur n'est pas intégré dans les DSRP, mais que le traitement des questions commerciales est insatisfaisant.

Bien que cela ne soit pas toujours dit clairement, la stratégie implicite sur laquelle se fondent les DSRP est avant tout une stratégie de croissance tirée par les exportations.

GRAPHIQUE 42. ÉVOLUTION PASSÉE ET PROJECTION DE L'ÉVOLUTION FUTURE DU PIB, DES EXPORTATIONS ET DES IMPORTATIONS DANS LE CADRE MACROÉCONOMIQUE DE CERTAINS PMA
(en millions de dollars)



Source: Estimations du secrétariat de la CNUCED. Les projections sont celles contenues dans les DSRP tandis que les tendances d'évolution passée sont fondées sur la Banque mondiale, *Indicateurs du développement dans le monde 2003*, CD-ROM, et sur la base de données COMTRADE de l'ONU établie à partir du *Manuel de statistiques 2003* de la CNUCED.

Note: Les chiffres figurant dans les DSRP du Mali et du Sénégal sont exprimés en monnaie locale et ont été convertis en dollar au taux de change estimatif indiqué dans ces documents. Le PIB du Rwanda est également exprimé en monnaie locale dans le DSRP et a été converti en dollar au taux de change de 2002, soit 511,85, comme indiqué dans FMI, *International Financial Statistics 2003*, CD-ROM. Toutes les données sont en dollars courants.

TABLEAU 58. OBJECTIFS ET INSTRUMENTS SPÉCIFIQUES DE LA POLITIQUE COMMERCIALE DANS LES RÉCENTS DSRP DE PMA

	Bénin	Cambodge	Éthiopie	Gambie	Malawi	Madagascar	Mali	Népal	Rwanda	Sénégal	Tchad	Yémen	Zambie
Objectifs de politique commerciale													
Ouverture	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Diversification des exportations	x	x		x		x	x	x	x	x	x	x	x
Gains de compétitivité	x	x	x	x	x	x		x		x			x
Promotion de productions agricoles à forte valeur ajoutée		x	x	x	x	x		x		x			
Développement d'activités manufacturières axées sur l'exportation		x	x					x	x		x	x	x
Facilitation des échanges	x	x		x	x	x		x		x			x
Développement du tourisme	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x
Réduction de la teneur en importations de la consommation intérieure afin de réduire le déficit de la balance des paiements		x	x	x	x					x			
Renforcement des liens entre consommation et production			x										
Instruments de politique commerciale													
Politique de taux de change			x	x	x	x		x	x			x	
Politiques de promotion des exportations		x	x	x		x	x		x			x	x
Régimes d'incitations financières en faveur des exportations	x						x	x			x		
Politiques visant à combler les carences de l'économie (réglementation, développement local et infrastructures)	x	x			x	x	x	x		x	x	x	x
Régionalisme	x					x			x		x	x	x
Zones franches		x		x		x						x	x
Droits de douane en cascade						x							
Protection des industries naissantes		x											
Diplomatie commerciale		x											x
Accès aux marchés des pays développés		x				x				x			
Commercialisation des produits d'exportation à l'étranger								x					x

Source: Secrétariat de la CNUCED, d'après les Documents de stratégie de réduction de la pauvreté.

question des importations est beaucoup moins bien traitée et aucun des DSRP n'évoque la réduction du coût des achats comme objectif, un seul mentionne la protection des industries naissantes et cinq mentionnent la nécessité de réduire la part des importations dans la consommation intérieure. Pour ce qui est des politiques intérieures, l'amélioration des infrastructures est considérée comme la priorité. La promotion des exportations est mentionnée en tant que mesure de politique commerciale dans huit cas, les incitations financières en faveur des exportateurs dans quatre cas et la création de zones industrielles travaillant pour l'exportation dans cinq cas. Seule la moitié environ des DSRP (7) mentionnent la nécessité d'une politique de taux de change appropriée, ce qui est étonnant. Six pays considèrent que le renforcement des relations régionales est un objectif important. Toutefois, aucun DSRP ne contient une analyse des contraintes liées à la demande qui pourraient entraver l'exportation et seul un petit nombre de pays évoquent la diplomatie commerciale et l'accès aux marchés des pays développés en tant que moyens d'atteindre leurs objectifs commerciaux.

Un des aspects importants de la manière dont les questions commerciales sont traitées dans les DSRP est que la promotion des échanges est étroitement associée aux questions du développement du secteur privé, de l'amélioration du climat de l'investissement et de la promotion d'activités productives. D'ailleurs, une des raisons pour lesquelles il est difficile d'extraire des objectifs et des mesures de politique commerciale des DSRP est que la question du commerce extérieur est traitée comme un aspect du développement des capacités de production et du secteur privé. C'est un élément qu'il importe de ne pas perdre de vue en donnant une plus grande priorité au commerce extérieur en soi. Le lien qui est fait entre le commerce extérieur et le développement du secteur privé et des capacités de production dans les DSRP est un signal important adressé par les PMA à leurs partenaires de développement en ce qui concerne la meilleure manière de promouvoir leur commerce extérieur.

Une des raisons pour lesquelles il est difficile d'extraire des objectifs et des mesures de politique commerciale des DSRP est que la question du commerce extérieur est traitée comme un aspect du développement des capacités de production et du secteur privé.

Quoi qu'il en soit, les objectifs et mesures de politique commerciale sont traités de façon assez générale. Il n'y a pas d'analyse des effets des politiques commerciales antérieures servant de base pour une stratégie future. En outre, les liens entre commerce extérieur et pauvreté ne sont guère étudiés.

Le Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce a eu une grande influence sur la place du commerce extérieur dans les DSRP. Cette initiative, que nous analyserons plus en détail dans la section E, a conduit le Cambodge à traiter de façon beaucoup plus complète les questions commerciales dans son DSRP. Ce DSRP diffère de presque tous les autres en ce sens que la création d'emplois est un des grands axes de la stratégie. Toutefois, cela est dû plus aux priorités du gouvernement qu'à l'influence du Cadre intégré. Le Cadre intégré a aussi incité la Mauritanie à inclure une section consacrée au commerce extérieur dans son DSRP intérimaire. En revanche, l'influence de l'étude diagnostique sur l'intégration du commerce (EDIC) sur le DSRP de Madagascar semble négligeable. Cela peut être dû au fait que l'étude n'a été terminée qu'en juin 2003, soit un mois avant l'achèvement du DSRP.

Enfin, il convient de souligner que l'efficacité du DSRP dépend aussi des pratiques des partenaires du développement des PMA. Les DSRP sont censés être une stratégie définie par le pays concerné et en fonction de laquelle les bailleurs de fonds et les institutions internationales de financement devraient orienter leurs activités. Toutefois, d'après de hauts responsables africains, les partenaires de l'Afrique ont beaucoup tardé à adapter leurs politiques d'aide à l'approche DSRP (ECA, 2003). D'après Hewitt et Gillson (2003: 9), dans plusieurs cas, des DSRP étaient en accord avec les programmes de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance du FMI (FRPC) et ceux du Crédit à l'appui de la réduction de la pauvreté de la Banque mondiale. Toutefois, quatre des dix PMA qu'ils ont analysés faisaient exception. Les documents de crédit ne mentionnaient pas la stratégie d'industrialisation tirée par le développement agricole de l'Éthiopie, évoquaient des subventions à l'importation de produits alimentaires et des ajustements des droits sur le commerce extérieur qui n'étaient pas mentionnés dans le DSRP du Malawi, comportaient une analyse sectorielle beaucoup plus détaillée de la politique commerciale que celle figurant dans le DSRP de la République-Unie de Tanzanie et évoquaient des accords commerciaux régionaux et préférentiels qui ne sont pas mentionnés dans le DSRP de l'Ouganda (*ibid.*: 9–10).

Des objectifs commerciaux quantitatifs sont au cœur de tous ces DSRP, dans le cadre macroéconomique.

Pour résumer, même si c'est de façon plutôt éparse, les questions commerciales sont bel et bien traitées dans les DSRP. Des objectifs commerciaux quantitatifs sont au cœur de tous ces documents, dans le cadre macroéconomique. En outre, la stratégie de croissance implicite semble dans

tous les cas être une stratégie tirée par les exportations et reposant sur l'adoption d'un régime de commercial ouvert. La manière dont les DSRP établissent des liens entre le développement du commerce, le développement du secteur privé et le développement des capacités de production est importante pour l'appui des bailleurs de fonds au développement du commerce. Cela signifie que le fait d'isoler la politique commerciale en tant qu'unique mécanisme de développement du commerce risque d'être en contradiction avec l'approche qu'on retrouve dans de nombreux DSRP.

La principale carence du traitement du commerce extérieur dans les DSRP est celle qu'on retrouve de façon générale dans l'analyse des politiques, à savoir que les objectifs stratégiques globaux n'ont qu'un lien assez lâche avec les priorités de l'action publique. Cela est particulièrement évident en ce qui concerne les liens entre le cadre macroéconomique et les objectifs commerciaux, qui sont totalement inexistant. De plus, dans leur analyse du commerce, les DSRP n'accordent pas une importance égale non seulement aux exportations et aux importations, mais aussi aux contraintes pesant sur l'offre et à celles liées à la demande. Ces documents ne se fondent pas sur une méthodologie visant à établir un lien entre le commerce extérieur, d'une part, et la croissance économique et la réduction de la pauvreté, d'autre part.

C. L'intégration du développement dans les stratégies de réduction de la pauvreté

Dans la présente section et la suivante, nous esquisserons une approche en vue d'intégrer le commerce extérieur dans les stratégies de réduction de la pauvreté. Il s'agit d'une approche du développement fondée sur le postulat que, pour faire sensiblement reculer la pauvreté dans les PMA, il faut obtenir une croissance soutenue et renforcer les capacités de production. L'analyse qui est présentée ici ne porte pas sur le processus d'ajustement, c'est-à-dire sur les incidences de la libéralisation du commerce extérieur sur les pauvres et sur la définition des politiques complémentaires qu'il faudra mettre en œuvre pour soulager la pauvreté durant le processus de réforme de la politique commerciale et pour faire en sorte que les pauvres en retirent des avantages.³ Il s'agit plutôt de cerner les objectifs de développement du commerce qui sont importants pour la croissance économique et le développement à long terme ainsi que les politiques commerciales, y compris la libéralisation des échanges, et les politiques non commerciales qui peuvent faciliter la réalisation de ces objectifs.

Cette approche du développement comporte deux étapes. Premièrement, la stratégie de réduction de la pauvreté doit être ancrée dans une stratégie nationale de développement. Deuxièmement, la politique commerciale doit être intégrée dans une stratégie de réduction de la pauvreté axée sur le développement.

1. LES ÉLÉMENTS D'UNE STRATÉGIE DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ AXÉE SUR LE DÉVELOPPEMENT

L'idée fondamentale consistant à ancrer la stratégie de réduction de la pauvreté dans une stratégie nationale de développement pour définir une approche de la réduction de la pauvreté axée sur le développement est énoncée dans le *Rapport sur les pays les moins avancés 2002*. L'essence de cette approche est que les priorités de l'action publique dans le cadre d'un plan

La principale carence du traitement du commerce extérieur dans les DSRP est celle qu'on retrouve de façon générale dans l'analyse des politiques, à savoir que les objectifs stratégiques globaux n'ont qu'un lien assez lâche avec les priorités de l'action publique.

La stratégie de réduction de la pauvreté doit s'appuyer sur une stratégie de développement à long terme et ne pas être trop influencée par des objectifs à court terme de stabilisation macroéconomique associés à un processus de réforme économique permanent visant à accroître l'efficacité de l'allocation des ressources.

La politique commerciale est un élément essentiel qui doit faire partie intégrante de l'ensemble des politiques conçues pour atteindre les objectifs de croissance économique et de réduction de la pauvreté. On ne peut pas dire que les autres politiques sont complémentaires de la politique commerciale; c'est plutôt que toutes ces politiques doivent être synergiques.

triennal de réduction de la pauvreté doivent s'inspirer d'une stratégie de développement globale à long terme. Cette stratégie comporte des objectifs de développement national à long terme et définit les éléments stratégiques, les étapes successives et les mesures et processus nécessaires pour atteindre ces objectifs. Dans le cadre d'une stratégie de la réduction de la pauvreté axée sur le développement, il ne faut pas ignorer les enjeux à court et à moyen terme de la stabilisation macroéconomique et de l'amélioration de l'efficacité de l'allocation des ressources. Toutefois, la stratégie de réduction de la pauvreté doit s'appuyer sur une stratégie de développement à long terme et ne pas être trop influencée par des objectifs à court terme de stabilisation macroéconomique associés à un processus de réforme économique permanent visant à accroître l'efficacité de l'allocation des ressources. Il s'agit d'obtenir un recul important et durable de la pauvreté grâce au développement plutôt que de soulager la pauvreté durant le processus de stabilisation et d'ajustement.

Sur la base de l'analyse présentée ici, l'objectif fondamental d'une stratégie de réduction de la pauvreté axée sur le développement dans les PMA devrait être de promouvoir une croissance forte et soutenue sous une forme qui entraîne une augmentation notable du revenu et de la consommation moyens des ménages. Comme nous l'avons vu dans le chapitre 2 de la deuxième partie, dans les pays où la pauvreté est généralisée, le doublement du revenu et de la consommation moyens des ménages apporterait une contribution considérable à la réduction de la proportion de personnes vivant dans la pauvreté extrême. Cela est réalisable par la conjugaison: (i) d'une politique macroéconomique et d'une politique commerciale axées sur la croissance et visant à accélérer le rythme de l'accumulation de capital de façon durable tout en desserrant la contrainte de la balance des paiements, et (ii) de politiques sectorielles de renforcement des capacités de production visant à accélérer l'apprentissage par des mesures mésoéconomiques axées sur certains secteurs ou remédiant aux problèmes de coordination intersectorielle et de politiques microéconomiques favorisant l'essor des entreprises. Ces politiques doivent être appliquées de façon à accroître le taux d'occupation et la productivité de la population en âge de travailler. Il faut aussi éviter la marginalisation d'une partie de la population du pays, avec une politique ayant pour principaux objectifs d'accroître le patrimoine des ménages les plus pauvres et la productivité de leurs biens de production, notamment par le biais de la réforme agricole, de la promotion des PME et du microcrédit. On peut aussi envisager des projets d'exportation à petite échelle pour promouvoir les activités exportatrices des communautés pauvres. Le Centre du commerce international (CCI) a élaboré une approche efficace et novatrice pour la formulation et l'exécution de tels projets (voir encadré 17).

La politique commerciale est un élément essentiel qui doit faire partie intégrante de l'ensemble des politiques conçues pour atteindre les objectifs de croissance économique et de réduction de la pauvreté. On ne peut pas dire que les autres politiques sont complémentaires de la politique commerciale; c'est plutôt que toutes ces politiques doivent être synergiques. Il est peu probable que la politique commerciale à elle seule puisse suffire pour atteindre même les objectifs commerciaux nationaux. Pour atteindre ces objectifs, il faut mettre en œuvre des politiques macroéconomiques appropriées (en ce qui concerne notamment le niveau et la stabilité du taux de change et des taux d'intérêt) et des politiques sectorielles de renforcement des capacités de production (développement des entreprises, recherche-développement, renforcement des capacités techniques, investissement dans les infrastructures, mise en valeur des ressources humaines et amélioration de l'accès des entreprises au crédit).

ENCADRÉ 17. LES PROJETS DE MICROEXPORTATION: LE PROGRAMME DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ PAR L'EXPORTATION (PRPE) DU CENTRE DU COMMERCE INTERNATIONAL (CCI)

Le Centre du commerce international (CCI) a lancé en 2002 le Programme de réduction de la pauvreté par l'exportation (PRPE). Le but de ce programme est d'intégrer les communautés pauvres dans le marché international. C'est un programme novateur qui offre autant de promesses pour la promotion du commerce international que le microcrédit en a offert dans le domaine du financement.

La démarche du PRPE s'appuie sur deux bases principales: i) la mise en valeur des capacités d'entreprise des pauvres en matière d'exportation; et ii) l'établissement d'un lien entre cette capacité et des débouchés à l'exportation viables. Les projets du PRPE se concentrent sur cinq secteurs qui ont été choisis en fonction de la demande sur le marché régional ou international et de leur potentiel de création d'emplois et de revenus pour les pauvres. Ces secteurs sont les suivants:

- Produits agricoles (frais et transformés)
- Textiles (fibres et vêtements)
- Peaux, cuirs et articles en cuir
- Industrie manufacturière légère
- Tourisme communautaire

La viabilité des projets proposés est soigneusement étudiée au travers d'une étude de faisabilité faite par les gouvernements intéressés, de concert avec le CCI, pour analyser l'évolution du marché international, mettre au point le projet et élaborer un plan d'action. Les études de faisabilité se fondent sur dix considérations clés connues sous le nom de piliers du programme (voir diagramme 4 de l'encadré ci-après):

1. Identification de produits "gagnants" et de marchés "porteurs". Les projets sont sélectionnés sur la base du potentiel de croissance du produit concerné et de l'existence d'une demande stable. On cherche à définir quels sont les produits qui pourraient mobiliser des capacités de production dormantes ou sous-employées en les adaptant aux exigences d'une demande clairement définie.

2. Développement et adaptation des produits, normes et qualité. Le produit à exporter doit être compétitif sur le marché international et répondre aux exigences qualitatives internationales. Le CCI fournit aussi une assistance technique à cet effet (à ce stade, cette assistance peut consister à aider les producteurs à obtenir la certification ISO, à fournir un appui technologique pour la production et pour l'adaptation du produit au marché ou à améliorer le contrôle de la qualité et le conditionnement). L'assistance technique consiste aussi parfois à aider les producteurs à répondre à une commande à l'essai, avant la conclusion de contrats d'exportation plus importants, de façon à déceler et résoudre les éventuels problèmes.

3. Sélection et organisation des producteurs pauvres. Le CCI aide les producteurs pauvres à s'organiser en réseaux – coopératives ou autres – leur permettant de produire sur une échelle suffisante pour commercialiser et vendre leurs produits. À cet effet, il recherche les ONG locales, les forme et les finance pour qu'elles puissent contribuer à la mise en place de réseaux ou de structures regroupant les producteurs pauvres ou pour aider un nombre accru de producteurs à s'associer à un groupement existant, ainsi que pour les former en matière de commercialisation, de production et d'esprit d'entreprise. Dans de nombreux pays, des groupes de producteurs travaillant pour l'exportation ont été formés sous l'appellation "villages de production pour l'exportation".

4. Choix du bon marché pour l'association de producteurs. Il est essentiel que l'association de producteurs (pauvres) puisse produire durablement à des conditions compétitives et sache s'organiser pour s'adapter à l'évolution de la concurrence. Le CCI se penche en particulier sur les atouts de l'exportateur sur le marché international (voir point suivant).

5. Établissement de liens entre les producteurs et les acheteurs. Un des autres éléments essentiels du PRPE consiste à trouver un intermédiaire pour faire le lien entre les producteurs et les acheteurs internationaux. Cet intermédiaire peut être une société d'import-export, une entreprise de production (lorsque les produits doivent être transformés avant exportation) ou une coopérative de producteurs capable de réunir des renseignements sur les marchés et de connaître les marchés extérieurs et les exigences visant les produits. La chaîne de valeur à l'exportation peut prendre plusieurs formes; par exemple, les villages de production pour l'exportation peuvent exporter directement ou les producteurs peuvent faire appel à d'autres exportateurs. Il importe qu'il y ait une relation équitable entre les producteurs et les intermédiaires ou exportateurs en ce qui concerne le partage des bénéfices.

6. Financement et crédit. Comme le manque d'accès au crédit est un des principaux obstacles qui empêchent les petits producteurs d'exporter, le rôle du CCI consiste notamment à trouver d'autres sources de crédit pour financer les projets PRPE, notamment le microcrédit, les exportateurs sous-traitants, etc. Les prémisses de cette action sont que, même si dans un premier temps on peut la financer au moyen de fonds publics ou de l'aide internationale, à terme il faut mettre en place des systèmes autofinancés pour assurer la viabilité du projet.

7. Ressources humaines. Il est indispensable de donner aux producteurs pauvres une formation appropriée en matière de gestion afin qu'ils soient autonomes à long terme. Les besoins de formation des partenaires se situant aux différents maillons de la chaîne d'exportation sont recensés au début du projet.

Encadré 17 (suite)

8. Services d'appui. Ces services sont fournis par des organisations internationales de développement, des ONG locales et le secteur privé. Ils sont nécessaires pour renforcer les capacités des producteurs et des exportateurs. Au début du projet, on fait une évaluation des besoins qui est ensuite adaptée tout au long du processus.

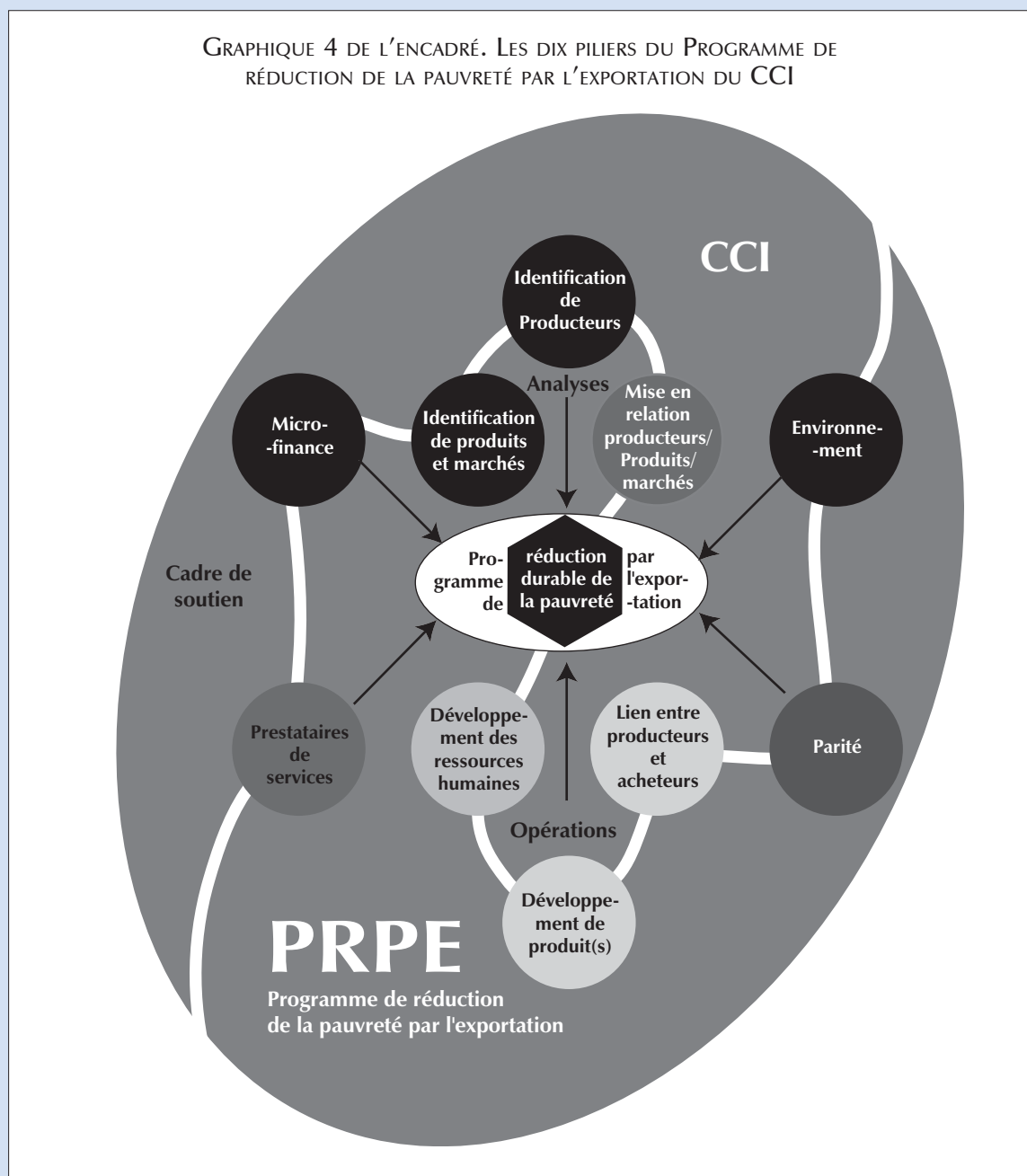
9. Parité hommes-femmes. La participation et la contribution des femmes aux projets sont une des considérations importantes du PRPE.

10. Protection de l'environnement. On cherche à promouvoir en priorité des productions respectueuses de l'environnement.

Ces critères ne sont pas seulement les différents piliers de ce programme du CCI mais aussi un moyen de définir et d'orienter les projets en définissant des points de repère. Pour qu'un projet soit viable, il faut que tous ces piliers soient en place. En outre, l'ensemble du processus est évalué par rapport à des points de référence et on veille à faire en sorte qu'il soit adapté à la stratégie et aux priorités nationales de développement du pays concerné et qu'il complète les travaux des autres partenaires de développement. Le CCI a déjà lancé des projets pilotes dans 11 pays: Afghanistan, Afrique du Sud, Bolivie, Brésil, Cambodge, Chine, El Salvador, Kenya, Népal, République islamique d'Iran et Viet Nam.

Le PRPE est une initiative importante car il pourrait beaucoup contribuer à accroître les capacités de production des petits producteurs pauvres. En outre, il permet de créer des réseaux pour diffuser les meilleures pratiques afin de démultiplier les effets des micro-projets d'exportation.

GRAPHIQUE 4 DE L'ENCADRÉ. LES DIX PILIERS DU PROGRAMME DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ PAR L'EXPORTATION DU CCI



Source: CCI (2001a); Raghavendran (2003).

2. LE CHOIX D'UNE STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT

Dans ce cadre général, il est possible d'envisager différentes stratégies de développement. Le choix de cette stratégie est essentiel car il aura des répercussions majeures sur les perspectives de réduction de la pauvreté. En fait, c'est ce choix, beaucoup plus que tout projet visant à lutter directement contre la pauvreté, qui peut le plus contribuer à faire en sorte que la croissance bénéficie à l'ensemble de la population. Comme Adelman (1986) l'a dit très clairement, la distribution initiale des actifs et la structure des institutions étant données, le principal facteur qui déterminera l'évolution de l'inégalité des revenus et de la pauvreté est la stratégie globale de développement retenue (p. 56).

Comme l'explique Adelman, les raisons pour lesquelles ce choix est si important sont que chaque stratégie est associée à une configuration donnée de la structure de production et de l'emploi des facteurs. C'est la stratégie de développement qui détermine la distribution des revenus avant impôts et transferts (revenus primaires). C'est elle qui détermine le rythme de l'absorption de la main-d'œuvre dans le secteur moderne de l'économie, l'ampleur de l'écart de revenus entre le secteur moderne et le secteur traditionnel et le degré d'inégalité des revenus dans chaque secteur (*ibid.*: 56). Une fois le choix de la stratégie de développement arrêté, les politiques et programmes visant à modifier la distribution des revenus primaires ne peuvent pas grand-chose. Cela vaut aussi bien pour les programmes de transfert de revenus que pour les projets visant à lutter directement contre la pauvreté. La distribution des revenus est en général très stable par rapport à la tendance résultant du choix d'une stratégie de développement. Après toute politique volontariste de redistribution, même si elle est appliquée sur une longue période, la distribution antérieure des revenus se rétablit tôt ou tard. Seuls des ensembles ambitieux de politiques et programmes de lutte contre la pauvreté bien conçus et complémentaires peuvent modifier quelque peu la distribution des revenus primaires; toutefois, pour être efficaces, ils doivent impliquer une évolution progressive de la stratégie globale de développement (*ibid.*: 56).

3. LES STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT POST-LIBÉRALES

Vu l'importance capitale du choix d'une stratégie de développement pour la réduction de la pauvreté, une des questions essentielles qui se posent actuellement aux PMA est de savoir quelles sont les stratégies de développement que peuvent adopter les pays qui ont récemment libéralisé leur économie et quelles sont les politiques qu'ils peuvent employer pour les mettre en œuvre. Autrement dit, il faut réfléchir clairement à ce que peuvent être les stratégies de développement post-libérales.⁴ Il s'agit des stratégies de développement à mettre en œuvre après la libéralisation du commerce extérieur et pouvant être appliquées dans un régime de commerce extérieur ouvert et neutre, qui ne privilégie ni l'exportation ni l'importation et qui ne fait pas de discrimination entre l'agriculture et l'industrie manufacturière.

La croissance tirée par les exportations est une des stratégies de développement post-libérales évidentes. C'est d'ailleurs la stratégie qui, sous une forme ou une autre, est implicite dans bon nombre de DSRP récents. Toutefois, l'analyse faite dans le présent rapport montre qu'il est peu probable qu'une telle stratégie sous sa forme la plus simple puisse contribuer à l'établissement d'un cercle vertueux de relations entre le commerce et la pauvreté. Dans les PMA, où la majeure partie de la population dispose d'un revenu à peine suffisant ou insuffisant pour satisfaire ses besoins essentiels, une

La distribution initiale des actifs et la structure des institutions étant données, le principal facteur qui déterminera l'évolution de l'inégalité des revenus et de la pauvreté est la stratégie globale de développement retenue.

Vu l'importance capitale du choix d'une stratégie de développement pour la réduction de la pauvreté, une des questions essentielles qui se posent actuellement aux PMA est de savoir quelles sont les stratégies de développement que peuvent adopter les pays qui ont récemment libéralisé leur économie et quelles sont les politiques qu'ils peuvent employer pour les mettre en œuvre.

stratégie de croissance tirée par les exportations équivaut généralement à un processus qui crée des enclaves de prospérité.

Toutefois, une stratégie hybride conjuguant la croissance tirée par les exportations et des mesures de réponse aux besoins essentiels semble se dessiner. Dans une telle stratégie hybride, le volet exportation se fonde sur la libéralisation du régime de commerce extérieur complétée par des mesures internes telles que la facilitation des échanges, conçue pour éliminer les obstacles internes au commerce international et pas seulement les obstacles à la frontière, ainsi que par des mesures visant à améliorer la réponse de l'offre d'exportation à la libéralisation. Il pourrait aussi être nécessaire de renforcer les effets d'entraînement pour que l'expansion des exportations apporte des avantages aux couches les plus pauvres de la population et aux zones les plus pauvres du pays. Parallèlement, le volet de réponse aux besoins essentiels consiste à fournir à la population les services sociaux de base et à mettre en place un minimum de protection sociale pour atténuer quelque peu le coût de l'ajustement des ménages pauvres à la libéralisation du commerce extérieur et pour éviter que celle-ci aggrave la vulnérabilité. En général, ce volet de la stratégie est financé par les partenaires du développement des PMA. En effet, ceux-ci affectent une proportion croissante de leur aide aux dépenses sociales.

Une stratégie hybride conjuguant la croissance tirée par les exportations et des mesures de réponse aux besoins essentiels semble se dessiner... il reste à voir si elle peut être durable et bénéficier à l'ensemble de la population (inclusive).

Il est presque certain qu'une telle stratégie améliorera les liens entre commerce extérieur et réduction de la pauvreté de façon plus efficace qu'une stratégie de croissance misant uniquement sur l'exportation. Toutefois, il reste à voir si elle peut être durable et bénéficier à l'ensemble de la population (inclusive). L'aide internationale, toujours limitée, étant de plus en plus affectée aux dépenses sociales de base, le montant disponible pour le renforcement des capacités de production et le développement du secteur privé diminue. Le grand risque de cette stratégie est qu'elle aggrave l'endettement des pays pauvres. On pourrait chercher à réduire l'exclusion en commençant par essayer de modifier la distribution des richesses et la structure des institutions. En l'absence de telles mesures, les programmes de transfert et les projets de lutte directe contre la pauvreté risqueraient de faire obstacle à la réussite d'une stratégie de réduction de la pauvreté axée sur le développement.

Selon certains auteurs, les carences de la stratégie de croissance fondée sur l'exportation sont telles qu'il faut aujourd'hui envisager des stratégies de développement tiré par la demande intérieure (Palley, 2002). Cet avis est motivé en particulier par le problème dit de la généralisation, c'est-à-dire qu'une stratégie de croissance tirée par les exportations ne peut être efficace que si seul un petit nombre de pays l'adoptent car, si de nombreux pays en développement la mènent simultanément, elle sera de moins en moins efficace à cause de la détérioration des termes de l'échange (Blecker, 2002). Dans le présent rapport, nous n'avons pas analysé cet aspect et nous nous sommes plutôt concentrés sur la question de l'inclusivité de la croissance tirée par les exportations dans les PMA qui opteraient pour une telle stratégie. Quoi qu'il en soit, notre analyse confirme que l'expansion des exportations est capitale pour les PMA (voir aussi Felipe, 2003). Pour établir un cercle plus vertueux de relations entre le commerce extérieur et la lutte contre la pauvreté, on pourrait envisager une stratégie de développement ouverte ayant pour objectif d'obtenir une croissance suffisante des exportations mais sans tout miser sur l'exportation (à ce sujet, voir Vos et al., 2004). Dans une stratégie de croissance fondée sur l'exportation, l'expansion des exportations est la principale composante de la croissance économique du côté de la demande. En revanche, avec une stratégie qui vise uniquement à obtenir une expansion suffisante des exportations, la demande intérieure sera aussi une composante majeure de la demande globale

nécessaire pour la croissance. En pareil cas, il y a un meilleur équilibre entre l'expansion de la demande intérieure et celle des exportations dans le processus de croissance.

On peut envisager diverses stratégies de développement ouvertes dans lesquelles la demande intérieure joue un rôle aussi important que l'expansion des exportations. Ces stratégies sont notamment les suivantes:

- une stratégie de croissance équilibrée, fondée sur des gains de productivité agricole et une accélération de l'industrialisation grâce à l'exportation;
- une stratégie d'industrialisation tirée par le développement agricole — qui comporte des investissements dans les infrastructures et dans la modernisation de l'agriculture, avec des effets d'entraînement sur les activités de transformation — avec une composante exportation;
- une stratégie de développement et de diversification fondée sur une meilleure gestion des recettes provenant des ressources minières;
- la promotion de pôles de production fondés sur l'exploitation des ressources naturelles;
- une stratégie fondée sur trois axes, à savoir promotion de produits marchands compétitifs, de produits non marchands à forte intensité de main-d'œuvre et de nouvelles technologies permettant de réduire l'intensité de main-d'œuvre dans les activités de subsistance.

Les principales caractéristiques de ces différentes stratégies de développement post-libérales sont décrites en annexe.

4. LES POLITIQUES DE PROMOTION DU DÉVELOPPEMENT

Quelle que soit la stratégie adoptée, il faudra mettre en œuvre de nouveaux types de politiques pour promouvoir le développement dans un environnement commercial récemment libéralisé. À cet égard, il ne faut pas confondre libre-échange et laisser-faire. L'un des partisans les plus fermes du libre-échange, Jagdish Bhagwati, a souligné cet aspect, tenant compte des effets que peuvent avoir les distorsions ou les dysfonctionnements du marché. D'après lui, on ne peut pas affirmer péremptoirement que le libre-échange est la meilleure option pour un petit pays qui opère sur un marché faussé. Toutefois, si la distorsion est interne, on peut envisager des politiques intérieures conçues pour l'éliminer qui complèteraient la stratégie de libre-échange et produiraient des résultats optimaux (Bhagwati, 2001: 26–27). Il ne faut pas non plus oublier que les pays en développement qui ont le mieux réussi à se développer et à faire reculer la pauvreté, c'est-à-dire les pays d'Asie de l'Est, ont conjugué l'ouverture commerciale avec des interventions visant à accompagner plutôt qu'à remplacer les mécanismes du marché (voir, entre autres, Bradford, 1994, et CNUCED, 1994, 1996).

Dans le cadre de la mise en œuvre de stratégies de développement post-libérales, il convient que les PMA appliquent des politiques intérieures visant à créer de nouveaux marchés, à développer et à dynamiser ceux qui existent déjà. Pour cela, il ne suffit pas de mettre en place de bonnes incitations par les prix; il faut aussi créer les institutions et les infrastructures nécessaires pour le bon fonctionnement d'une économie de marché moderne. Il est essentiel de fournir les biens publics répondant aux besoins des activités productives dans les PMA. Il faut aussi affecter de nouveaux investissements au renforcement des capacités

On peut envisager diverses stratégies de développement ouvertes dans lesquelles la demande intérieure joue un rôle aussi important que l'expansion des exportations.

Dans le cadre de la mise en œuvre de stratégies de développement post-libérales, il convient que les PMA appliquent des politiques intérieures visant à créer de nouveaux marchés, à développer et à dynamiser ceux qui existent déjà.

d'absorption de technologies et de méthodes de production importées dans toutes les activités économiques des PMA. À cet égard, l'investissement dans les infrastructures est une des grandes priorités (voir Ali et Pernia 2003; GRIPS Development Forum, 2003). Il faut faire un effort particulier pour promouvoir des entreprises locales axées sur la production en général et pas seulement sur l'exportation. Il faut accorder une attention particulière aux PME et chercher à développer le niveau intermédiaire de la structure des entreprises des PMA, qui est souvent faible (CNUCED, 2001). Il faut concevoir de nouvelles approches orientées vers le marché du développement agricole pour combler le vide laissé par le démantèlement des offices de commercialisation des produits.

À cet égard, il est encourageant de voir que les réflexions sur les nouvelles politiques agricoles et industrielles qui vont dans le sens du marché ont fait de grands progrès. Pour ce qui est des politiques agricoles, Kydd et Dorward (2002) ont suggéré que, dans les zones rurales des PMA, il faut chercher avant tout à remédier au défaut de coordination, c'est-à-dire au fait que les investissements de telle ou telle personne risquent de ne pas être rentables en raison de l'absence d'investissements complémentaires dans le reste de la filière (p. 9). Pour cela, il faut encourager des investissements spécifiques au moyen de mécanismes institutionnels dans lesquels l'État est un partenaire non dominant, et donner un rôle beaucoup plus important aux coopératives de producteurs et aux associations professionnelles (voir aussi Kydd, Dorward et Poulton, 2002). En outre, on possède aujourd'hui une expérience beaucoup plus grande en ce qui concerne les politiques agricoles qui ont réussi et dont on peut s'inspirer (Gebre-Madhin et Haggblade, 2003). En matière de politique industrielle récente, l'une des priorités est de renforcer la compétitivité en promouvant des systèmes de production à plus forte intensité de savoir et d'information. Il y a de nombreux exemples montrant comment l'État peut animer et orienter la participation des entreprises privées à la stratégie de développement, même si ces approches n'ont généralement pas été appliquées dans le cadre d'un régime de libre-échange (voir Amsden, 2001). En s'inspirant de l'approche adoptée par les pays d'Asie de l'Est, on pourrait donner la priorité à la rationalisation et à la modernisation de secteurs prioritaires tout en tenant compte de la spécificité de chaque pays (voir Ohno, 2003). Le développement de la transformation des noix de cajou au Mozambique est un exemple instructif (voir encadré 18).

ENCADRÉ 18. EST-IL POSSIBLE DE REDRESSER LA FILIÈRE DE LA NOIX DE CAJOU AU MOZAMBIQUE?

Le cas de la filière de la noix de cajou au Mozambique montre bien la difficulté qu'il y a à promouvoir le développement dans un environnement commercial libéralisé. Après l'accession à l'indépendance, en 1975, le gouvernement a interdit l'exportation de noix de cajou non transformées afin d'encourager la transformation. En 1991/92, dans le cadre de ses réformes économiques, il a levé cette interdiction puis a progressivement réduit les contingents d'exportation et les droits d'exportation (voir Cramer, 1999). Ces mesures, s'ajoutant à la libéralisation de la commercialisation de la noix de cajou, étaient considérées comme une politique favorable aux pauvres qui entraînerait une hausse des prix à la production et une meilleure allocation des ressources. Les prix à la production ont bien augmenté, mais pour les cultivateurs le gain a été très modeste. On a estimé que chaque ménage de cultivateurs de noix de cajou gagnait 5,29 dollars de plus par an, soit l'équivalent de quatre journées de salaire au salaire minimum de 1,65 dollar par jour du Mozambique (McMillan et al., 2002). Toutefois, les usines de transformation récemment privatisées ne pouvaient être compétitives après la libéralisation et beaucoup d'entre elles ont fait faillite peu après. En 1997, ces usines employaient 10 086 salariés. En 2001, toutes les usines fortement mécanisées avaient cessé leurs activités et les quatre usines qui existaient toujours employaient au maximum 625 personnes. La fermeture des usines a encore aggravé le problème du chômage qui était considérable au Mozambique.

Est-il possible de redresser la situation? La transformation, c'est-à-dire le décorticage de la noix de cajou, est une des principales opérations qui ajoutent de la valeur à ce produit. D'après Technoserve (2003), le produit semi-transformé de qualité peut se vendre 3 500 dollars la tonne, contre 400 à 575 dollars la tonne de noix brute. C'est pourquoi le fait d'exporter la noix de cajou brute plutôt que décortiquée implique un manque à gagner considérable et empêche la création de nombreux emplois. Est-il possible de promouvoir et de développer les opérations à plus forte valeur ajoutée de la transformation de la noix de cajou dans le nouvel environnement économique?

Encadré 18 (suite)

Parmi les solutions envisageables, Technoserve (2003) milite en faveur d'un programme de restructuration sectorielle visant à desserrer les contraintes fondamentales qui empêchent le développement des activités de transformation, c'est-à-dire l'écart entre le prix du produit brut et le prix du produit transformé. Le prix payé au producteur pour les noix brutes est beaucoup trop bas pour justifier un investissement dans l'amélioration des soins aux plantations ou la plantation de nouveaux arbres. En même temps, face à la concurrence des exportateurs de noix non décortiquées, les transformateurs peu productifs doivent payer un prix qui ne leur permet pas de rentabiliser leurs investissements. Dans ces conditions, il faut restructurer l'ensemble de la filière de la noix de cajou du Mozambique pour qu'elle puisse redevenir compétitive sur le marché mondial et retrouver sa position éminente d'antan.

Ces quatre dernières années, quelques nouvelles entreprises de transformation de la noix de cajou ont été créées. Il s'agit d'usines petites ou moyennes implantées en zones rurales. D'après Technoserve (2003), il faudrait que le processus de restructuration facilite cette évolution en mettant l'accent sur les aspects suivants:

1. Rentabilité

- La rentabilité de l'industrie de la noix de cajou dépend beaucoup de la qualité du produit (noix brute ou décortiquée). Pour cela, il faut améliorer le processus d'achat en délimitant les zones de production de noix de qualité, en introduisant des normes de classement et en incitant les producteurs et les acheteurs de noix de cajou à miser sur la qualité.
- Tout au long de la filière, il importe de donner aux ouvriers une formation permanente pour accroître l'efficacité et la productivité.

2. Appui aux producteurs

- Il faut que les transformateurs cherchent et aident à renforcer de bonnes associations de petits cultivateurs en leur offrant sur une base contractuelle un appui technique pour introduire de meilleures pratiques culturales.
- Dans la mesure du possible, il conviendrait que les transformateurs appuient la création de pépinières communautaires pour fournir aux cultivateurs des plants sélectionnés.

3. Transformation

- Il faut améliorer la gestion des activités de transformation pour respecter les normes de qualité en employant des techniques et machines adaptées pour maintenir la qualité, en formant les travailleurs pour être compétitif et en introduisant progressivement les normes internationales de transformation des produits alimentaires. Pour cela, il faut faire davantage appel à des experts techniques.

4. Commercialisation

- Pour élargir et consolider la part de marché des transformateurs mozambicains, il faut aussi investir dans le nom du pays en tant que garant de la qualité des produits.
- Il convient d'aider la filière à créer des usines de transformation secondaire pour ajouter davantage de valeur au produit dans le pays.

5. Financement

- Les transformateurs ont besoin d'une aide pour obtenir des crédits leur permettant de ne pas différer leurs achats. Il convient de mettre en place un système de crédit adéquat et fiable, qui prêterait sur la base des stocks ou des récépissés d'entrepôt, afin de financer l'ensemble de la filière à des conditions acceptables.

6. Mise au point de plans d'entreprise

- Il faut aider les transformateurs à élaborer des plans d'entreprise simples et clairs. Cela contribuera à introduire de bonnes pratiques financières et de planification et permettra aux transformateurs à s'adresser à des établissements de financement pour obtenir à temps des crédits suffisants.

7. Régime institutionnel

- Il faut transformer l'Association de la filière de la noix de cajou en un forum efficace pour résoudre les problèmes des entreprises privées. Ce forum doit devenir le porte-parole de la filière et coordonner l'influence des parties prenantes sur les responsables pour la rendre plus efficace.

Pour qu'une telle stratégie de restructuration sectorielle puisse créer une filière compétitive à l'échelle internationale, elle doit s'intégrer dans une stratégie de développement plus large. Le régime international du commerce des noix de cajou est très imparfait (Cramer 1999), ce qui peut vouer toute l'entreprise à l'échec. Toutefois, c'est surtout à l'intérieur du pays qu'il y a des contraintes fortes. Pour lever ces contraintes, il faudra à la fois un projet clair, une coordination des différents acteurs, la capacité et la volonté de réformer et de faire respecter les normes de la filière, ainsi que des mécanismes de médiation en cas de contestations ou de tensions au sein des entreprises ou entre les entreprises, et la volonté de régler les problèmes à l'amiable (*ibid.*: 1262). Avec cette combinaison de restructuration sectorielle et de politique macroéconomique axée sur la croissance, la transformation de la noix de cajou pourrait devenir un élément clef d'une stratégie d'industrialisation tirée par le développement agricole au Mozambique.

Source: D'après Cramer (1999), McMillan et al. (2002) et Technoserve (2003).

D. Intégrer le commerce extérieur dans les stratégies de réduction de la pauvreté axées sur le développement

1. UNE MÉTHODE POUR INTÉGRER LE COMMERCE EXTÉRIEUR DANS LES STRATÉGIES DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ AXÉES SUR LE DÉVELOPPEMENT

La durabilité de la croissance risque d'être compromise si l'expansion des exportations ne suffit pas à financer la demande d'importations qu'entraîne l'accélération de la croissance. Cet aspect est particulièrement important dans les PMA car leur économie est très sensible aux importations.

Dans la présente section, nous esquisserons une méthode envisageable pour intégrer la politique commerciale dans une stratégie de réduction de la pauvreté axée sur le développement ou dans une stratégie nationale de développement. Cette méthode se fonde sur le postulat que, pour faire reculer sensiblement la pauvreté dans les PMA, il faut obtenir une croissance économique soutenue et que la contrainte de la balance des paiements est à cet égard très importante. L'accroissement des investissements, une allocation plus efficiente de ces ressources, les progrès techniques et les gains de productivité qui en résultent sont la source fondamentale de la croissance économique. Toutefois, la durabilité de la croissance risque d'être compromise si l'expansion des exportations ne suffit pas à financer la demande d'importations qu'entraîne l'accélération de la croissance. Cet aspect est particulièrement important dans les PMA car leur économie est très sensible aux importations. Il faut donc soigneusement évaluer la productivité de chaque investissement en termes de recettes en devises (Hussain, 2001: 95).

Cette méthode, qui a été développée de façon systématique sur la base de la proposition de Hussain (2001), est itérative, comme le montre graphique 43; elle comporte dix étapes principales.

Étapes un à quatre

Premièrement, on fixe des objectifs de réduction de la pauvreté et on estime le taux de croissance requis pour les atteindre. Pour faire cette estimation, il faut analyser l'élasticité de la réduction de la pauvreté par rapport à la croissance dans le pays concerné.

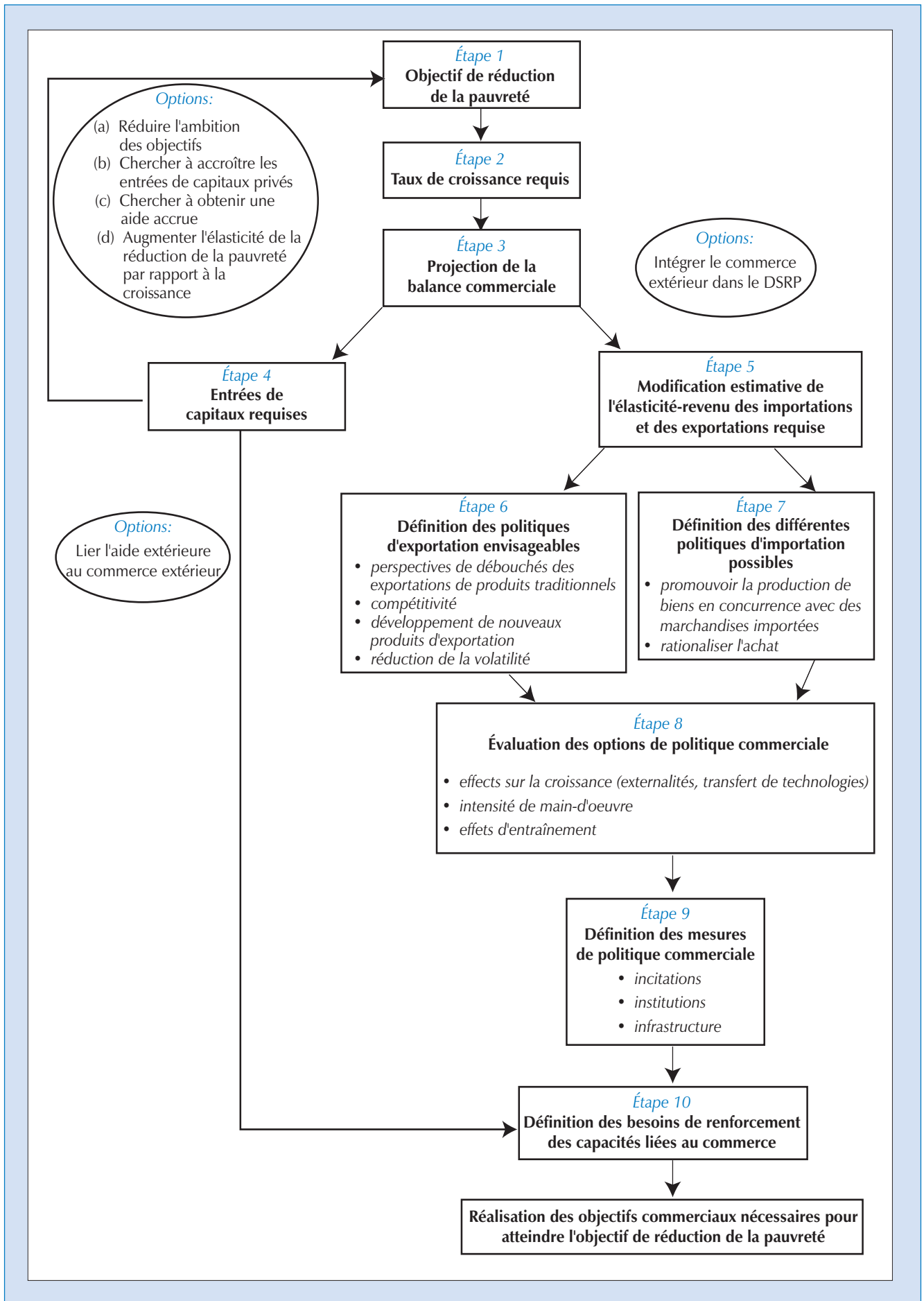
Deuxièmement, il faut projeter les entrées de capitaux nécessaires pour obtenir le taux de croissance requis afin d'atteindre les objectifs de réduction de la pauvreté. Dans un premier temps, pour faire ces projections, il faut partir de l'hypothèse que les principaux paramètres qui régissent l'expansion des exportations et des importations du pays concerné sont constants. Il faut donc projeter l'évolution des importations sur la base des résultats antérieurs, en tenant compte de l'élasticité-prix et de l'élasticité-revenu de la demande d'importations. De même, il faut projeter l'évolution des exportations en extrapolant les tendances passées d'évolution du volume des exportations et des termes de l'échange. Si l'expansion des exportations ne suffit pas à couvrir la demande d'importations associée au taux de croissance prévu, le pays aura besoin de capitaux extérieurs.

Troisièmement, il faut estimer le besoin futur de financement, c'est-à-dire l'écart entre les flux de capitaux requis et les flux attendus.

Quatrièmement, il faut élaborer des scénarios pour combler cet écart. Si le commerce extérieur n'est pas intégré dans la stratégie de réduction de la pauvreté, on peut envisager quatre scénarios de base:

- i) réduire l'ambition des objectifs de réduction de la pauvreté pour qu'ils soient réalistes compte tenu de l'évolution probable des entrées de capitaux privés et de l'aide internationale;

GRAPHIQUE 43. MÉTHODE POUR INTÉGRER LE COMMERCE EXTÉRIEUR
DANS LES STRATÉGIES DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ



- ii) chercher à attirer davantage de capitaux privés;
- iii) chercher à obtenir plus d'aide internationale;
- iv) réduire l'élasticité de la réduction de la pauvreté par rapport à la croissance de l'économie.

Étape cinq

Si le commerce extérieur est intégré dans la stratégie de réduction de la pauvreté, le choix des options est considérablement élargi. Cela est la cinquième étape de la méthode. Au lieu de se demander quelles sont les ressources externes requises pour atteindre l'objectif de croissance nécessaire pour réduire la pauvreté, sans postuler de modification des paramètres qui déterminent l'évolution du commerce extérieur, il faut se demander quelles sont les modifications de ces paramètres requises pour atteindre l'objectif, à supposer que le besoin de financement reste le même.

Il faut se concentrer sur deux paramètres essentiels: l'élasticité-revenu de la demande d'importations et l'élasticité-revenu de la demande d'exportations.

Il faut se concentrer sur deux paramètres essentiels: l'élasticité-revenu de la demande d'importations et l'élasticité-revenu de la demande d'exportations. Plus l'élasticité-revenu de la demande d'importations est faible, plus l'augmentation des importations associée à la hausse du revenu national est limitée. Plus l'élasticité-revenu de la demande d'exportations d'un pays est élevée, plus la croissance des exportations résultant d'une augmentation donnée du revenu mondial est grande. La cinquième étape concerne ces deux paramètres; il s'agit d'estimer:

- l'élasticité-revenu de la demande d'importations qui permettrait au pays d'atteindre le taux de croissance nécessaire pour réduire la pauvreté dans les proportions voulues sans modification du besoin de financement ni des paramètres déterminant l'évolution des exportations;
- l'élasticité-revenu de la demande d'exportations qui permettrait d'atteindre ce même objectif de croissance sans modification du besoin de financement ni des paramètres qui déterminent l'évolution des importations.

La première de ces estimations montre dans quelle proportion il faudrait réduire l'intensité d'importations de la croissance pour que celle-ci soit durable. La deuxième indique dans quelle proportion il faut accroître la réponse des exportations du pays à l'augmentation de la demande mondiale pour obtenir cette même croissance durable.⁵

Il faut que l'expansion des exportations soit suffisante pour financer non seulement la demande d'importations induite par l'accélération de la croissance économique, mais aussi le service de la dette extérieure.

Avec cette cinquième étape, on peut intégrer les questions commerciales dans la stratégie de réduction de la pauvreté. Pour cela, il faut chercher à déterminer, à formuler et à mettre en œuvre des politiques susceptibles de réduire l'élasticité-revenu de la demande d'importations et d'accroître l'élasticité-revenu de la demande d'exportations de manière à assurer la durabilité de la croissance économique au taux requis pour atteindre l'objectif. Il faut mettre en œuvre des politiques agissant à la fois sur l'importation et l'exportation. Dans la manière dont le problème a été exposé jusqu'à présent, l'action sur l'importation et l'action sur l'exportation sont considérées comme équivalentes. Toutefois, dans la pratique, comme certains flux de capitaux alourdissent la dette alors que de nombreux PMA sont déjà surendettés, il faut que le taux de croissance des exportations soit supérieur au taux d'intérêt payé sur la dette extérieure. Il faut que l'expansion des exportations soit suffisante pour financer non seulement la demande d'importations induite par l'accélération de la croissance économique, mais aussi le service de la dette extérieure. Si la dette extérieure augmente trop, la viabilité de la croissance sera

sérieusement compromise car le service de la dette absorbera une proportion croissante des recettes en devises et, en raison de l'aggravation de l'endettement et des problèmes internes qui y sont associés, les entrées de capitaux chuteront. Il faut donc prêter une attention particulière à l'exportation.

Étapes six à neuf

La sixième étape consiste à définir les options envisageables pour accroître l'élasticité-revenu de la demande d'exportations. On peut commencer par examiner les perspectives de croissance de la demande des principaux produits d'exportation traditionnels du pays concerné. Ces produits peuvent être définis de diverses manières mais, pour l'essentiel, il s'agit des produits qui ont dominé les exportations du pays dans le passé récent. Dans le cas des exportateurs de produits primaires en particulier, il est probable que les perspectives de croissance des exportations seront médiocres.⁶ Il faut ensuite se poser les questions suivantes:

- Dans quelle mesure est-il possible d'accroître l'élasticité-revenu de la demande d'exportations en renforçant la compétitivité des produits d'exportation traditionnels? Dans ce cas, l'augmentation de l'élasticité-revenu de la demande implique que le pays concerné accroisse sa part du marché mondial des produits d'exportation traditionnels.
- Quels sont les nouveaux produits et secteurs qu'on peut promouvoir pour accroître l'élasticité-revenu de la demande d'exportations? Dans ce cas, l'accroissement résulte de l'évolution de la part des produits dynamiques dans les exportations.
- Quels sont les nouveaux marchés sur lesquels le pays peut miser pour accroître l'élasticité-revenu de la demande d'exportations? Dans ce cas, l'accroissement de l'élasticité résulte de la transformation de la structure géographique des exportations, privilégiant les marchés les plus dynamiques.

Ces questions permettent de définir les objectifs du développement du commerce extérieur en termes de compétitivité et de diversification. Il faut aussi étudier le problème de l'instabilité de la croissance des exportations. L'objectif global doit être non seulement d'accroître l'élasticité-revenu de la demande d'exportations, mais aussi d'avoir une croissance plus stable des exportations. Cela peut être une raison supplémentaire de promouvoir la diversification.

La septième étape consiste à définir de la même façon les options envisageables pour réduire l'élasticité-revenu de la demande d'importations. Pour cette analyse, on commence par déterminer s'il y a des possibilités de remplacement efficace des importations en comparant le coût de la production intérieure à celui de l'importation. Il est probable que la croissance des exportations contribuera davantage à faire reculer la pauvreté si l'augmentation de la demande intérieure entraîne un certain remplacement des importations. À cet égard, les effets d'entraînement sont particulièrement importants dans les activités exportatrices d'amont où les producteurs locaux fournissent divers intrants pour les productions d'exportation et dans les activités des PME travaillant pour le marché intérieur, en particulier pour la majorité de la population, c'est-à-dire les pauvres qui vivent dans des zones isolées. Toutefois, dans un environnement commercial récemment libéralisé, il sera probablement très difficile de promouvoir la production de produits de remplacement des importations. C'est pourquoi, parallèlement à la recherche des possibilités de remplacement efficace des importations, il faut trouver les moyens d'améliorer l'approvisionnement en importations. Dans le contexte du déliement de l'aide extérieure, les PMA doivent s'efforcer en particulier d'adopter de meilleures

L'objectif global doit être non seulement d'accroître l'élasticité-revenu de la demande d'exportations, mais aussi d'avoir une croissance plus stable des exportations. Cela peut être une raison supplémentaire de promouvoir la diversification.

méthodes de passation des marchés publics. Dans de nombreux PMA, les marchés publics représentent au moins 13 pour cent du PIB (CCI, 1999) et cette proportion peut atteindre jusqu'à 30 pour cent (Odhiambo et Kamau, 2003). La réduction du coût des marchés publics peut donc être très bénéfique. En outre, il est possible d'améliorer l'accès des PME aux marchés publics sans que cela compromette les objectifs d'efficience (voir CCI, 2000). Le regroupement des marchés publics à l'échelle sous-régionale pourrait aussi permettre de faire des économies d'échelle.

La huitième étape consiste à évaluer ces diverses options par rapport à leurs effets sur la croissance économique et la réduction de la pauvreté. Par exemple, afin de déterminer les produits et secteurs prometteurs à l'exportation, il faudrait commencer par analyser l'avantage comparatif (voir Schydrowsky, 1984, et Redding, 1999) et les perspectives d'expansion de la demande sur le marché mondial et sur le marché régional (voir, par exemple, Diao et al., 2003). Il faudrait aussi tenir compte de la valeur ajoutée dans le pays, des externalités liées aux produits en question et des possibilités d'apprentissage qu'offrent les activités concernées. On peut intégrer la question de la pauvreté dans cette analyse en étudiant l'intensité de main-d'œuvre de certaines activités d'exportation et leurs effets d'entraînement sur le reste de l'économie. Cette analyse pourrait mettre en évidence des arbitrages délicats entre ce qui est le plus prometteur d'un point de vue purement économique et ce qui contribuerait le plus à faire reculer la pauvreté. On peut prendre à cet égard l'exemple de la montée en gamme. Les perspectives de croissance de la demande de produits transformés sont bien meilleures que celles des produits d'exportation traditionnels, mais il se peut que l'augmentation de la valeur ajoutée des produits d'exportation n'ait que des effets limités en termes de réduction de la pauvreté. L'évaluation des différentes options devra aussi être liée à la stratégie de développement retenue.

On peut intégrer la question de la pauvreté dans cette analyse en étudiant l'intensité de main-d'œuvre de certaines activités d'exportation et leurs effets d'entraînement sur le reste de l'économie. Cette analyse pourrait mettre en évidence des arbitrages délicats entre ce qui est le plus prometteur d'un point de vue purement économique et ce qui contribuerait le plus à faire reculer la pauvreté.

La neuvième étape consiste à définir les mesures de politique commerciale à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs commerciaux. On dispose d'un corpus de connaissances de plus en plus important en ce qui concerne les meilleures pratiques de promotion des exportations en général (CCI, 2001b) et des exportations de produits non traditionnels en particulier (Helleiner, 2003). Il y a aussi un large consensus au sujet des meilleures pratiques permettant de réduire le coût des importations par la rationalisation de l'approvisionnement et de la passation des marchés (voir encadré 19). La définition des mesures de politique commerciale et des différentes options doit se faire dans le cadre d'une stratégie de politique commerciale durable (voir plus loin).

Étape dix

La dixième étape consiste à définir les besoins prioritaires de renforcement des capacités liées au commerce pour atteindre les objectifs commerciaux et mettre en œuvre efficacement la politique choisie. Pour cela, les PMA ont besoin non seulement d'une assistance technique mais aussi d'une aide financière. À ce stade, l'interaction entre les entrées de capitaux et les objectifs de développement du commerce extérieur doit être considérée plutôt comme une synergie que comme une simple relation arithmétique dans laquelle l'augmentation des entrées de capitaux pourrait réduire la nécessité d'atteindre les objectifs commerciaux ou vice versa. Les entrées de capitaux qui aident à répondre aux besoins de renforcement des capacités liées au commerce doivent contribuer à combler le déficit de financement à court terme mais peuvent aussi contribuer à réduire la dépendance à l'égard des capitaux extérieurs et, en particulier, de l'aide internationale à l'avenir. L'aide internationale comme les investissements étrangers directs peuvent jouer un rôle important à l'appui du

ENCADRÉ 19. LES MEILLEURES PRATIQUES PERMETTANT DE RÉDUIRE LE COÛT DES IMPORTATIONS EN AMÉLIORANT L'APPROVISIONNEMENT

Il est possible de réduire le coût des importations en planifiant et en gérant l'offre, en cherchant des fournisseurs moins chers, en évaluant les offres et les contrats et en gérant les contrats et en améliorant la logistique et la gestion des stocks. Les meilleures pratiques dans chacun de ces domaines sont les suivantes :

1. *Planification et gestion de l'offre*

- Réduire la diversité des articles importés (normalisation interne), ce qui permet de regrouper les fournisseurs, d'avoir un plus grand pouvoir de négociation en achetant en plus grande quantité et de réduire le coût unitaire de la logistique et du stockage.
- Appliquer des normes nationales ou internationales dans toute la mesure du possible aux produits et services importés afin d'assurer la qualité et d'éviter les gaspillages et de pouvoir acheter à des meilleures conditions à un large éventail de fournisseurs en concurrence.
- Spécifier, dans la mesure du possible, des obligations de résultat.
- Appliquer des techniques d'analyse de la valeur pour déterminer les spécifications des équipements importés coûteux et d'autres biens et services (afin d'obtenir un meilleur rapport coût/qualité).
- Améliorer la prévision de la demande ou des besoins d'importation afin d'éviter les excédents ou les ruptures de stock et de réduire le gaspillage.
- Réduire le délai d'acheminement des marchandises importées par une meilleure gestion, en réduisant le coût des stocks et en évitant le gaspillage dû à l'obsolescence des produits lorsque la demande ou la situation du marché changent.
- Adopter des stratégies d'approvisionnement efficaces pour les biens et services importés, en se fondant sur une évaluation approfondie des risques et des coûts.
- Regrouper les importations (au moyen d'achats groupés ou de centrales d'achat de PME par exemple) pour réaliser des économies d'échelle et avoir un plus grand pouvoir de négociation avec les fournisseurs.

2. *Recherche et gestion des fournisseurs*

- Rechercher les fournisseurs les plus compétitifs en abandonnant les fournisseurs traditionnels si nécessaire.
- Comprendre l'évolution de l'offre afin de savoir quel est le meilleur moment pour acheter, d'éviter les risques de non-livraison et les coûts imprévus et d'obtenir de meilleurs prix et conditions des fournisseurs, etc.
- Apprendre à tirer le meilleur parti de l'aide liée (quand on ne peut pas éviter qu'elle soit liée) en choisissant de se lier au fournisseur le plus compétitif: en d'autres termes, il faut d'abord déterminer quels sont les meilleurs fournisseurs et ensuite seulement chercher une aide financière pour importer les produits.
- Rationaliser l'importation en regroupant les fournisseurs.
- Faire une évaluation soigneuse des fournisseurs pour s'assurer de leur fiabilité et pour vérifier que le coût total des produits livrés est le plus bas possible.
- Forger des partenariats à long terme avec les fournisseurs lorsqu'il y a lieu.

3. *Évaluation des offres, passation et gestion des contrats*

- Évaluer les offres sur la base du coût total de la propriété ou d'une analyse du cycle de vie lorsqu'on achète des équipements coûteux, sans se limiter à comparer les prix d'achat, afin de mieux appréhender et de réduire le coût total d'exploitation.
- Acquérir des compétences de négociation pour obtenir les meilleures conditions et chercher à établir des relations mutuellement avantageuses avec les fournisseurs.
- Employer des clauses contractuelles (garanties de résultats) qui protègent l'importateur contre les coûts et les risques imprévus.
- Mettre en œuvre un système efficace de gestion des contrats pour éviter les dépassements, les retards et autres problèmes.

4. *Logistique et gestion des stocks*

- Organiser la logistique des importations de façon à limiter autant que possible les risques et optimiser les coûts (regroupement des cargaisons, évaluation des différentes possibilités de transport, réduction des délais d'attente, etc.).
- Optimiser le niveau des stocks de produits importés pour limiter le coût d'achat et de stockage au moyen d'une gestion efficace de la demande, d'une planification prévisionnelle et d'une analyse détaillée des risques d'approvisionnement et de rupture de stock.
- Organiser une logistique intérieure efficace (transport, entreposage et distribution des marchandises importées).
- Employer des systèmes informatiques pour suivre, contrôler et accélérer la logistique.

Source: CCI (2004).

renforcement des capacités liées au commerce. Toutefois, l'aide internationale est particulièrement importante pour la plupart des PMA, car ces pays sont marginalisés sur les marchés de capitaux privés et, de plus, bon nombre des capacités liées au commerce ont le caractère d'un bien public.

2. DE LA NÉCESSITÉ D'AMÉLIORER LE PROCESSUS D'ÉLABORATION DE LA POLITIQUE COMMERCIALE

Le processus d'élaboration de la politique commerciale doit notamment comporter un renforcement des capacités institutionnelles de mise en œuvre, avec une définition claire du rôle respectif des différents acteurs et l'affectation des ressources nécessaires pour donner effet aux recommandations.

La présente méthode est une proposition qui pourrait être affinée. Toutefois, pour qu'elle puisse avoir la moindre efficacité, il faut qu'elle soit employée et précisée dans le cadre d'un processus efficace d'élaboration de la politique commerciale. À cet égard, la priorité, comme l'a souligné le CAD/OCDE dans ses lignes directrices intitulées "Renforcer les capacités commerciales au service du développement", doit être de mettre en place un cadre durable d'élaboration de la politique commerciale permettant de définir les intérêts de chaque pays en la matière et de se doter des moyens de les satisfaire (OCDE, 2001).

D'après ces lignes directrices, les principaux éléments d'un tel cadre sont les 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 gouvernementales.
- 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: organismes qui fournissent une assistance technique sur les normes de qualité des produits, consultants spécialisés dans la conception d'emballages, banques commerciales et autres institutions financières qui proposent des crédits, transitaires et expéditeurs, établissements de formation, cabinets de conseil et représentants commerciaux à l'étranger, etc.
- L'établissement de liens entre organismes privés travaillant dans le secteur commercial.
- L'engagement de mettre en œuvre des stratégies régionales d'ouverture.

Un des grands problèmes qu'on retrouve dans de nombreux PMA est que le processus d'élaboration de la politique commerciale fonctionne très mal.

Le processus d'élaboration de la politique commerciale doit notamment comporter un renforcement des capacités institutionnelles de mise en œuvre, avec une définition claire du rôle respectif des différents acteurs et l'affectation des ressources nécessaires pour donner effet aux recommandations. Un des grands problèmes qu'on retrouve dans de nombreux PMA est que le processus d'élaboration de la politique commerciale fonctionne très mal en raison de nombreuses carences, notamment l'insuffisance générale des ressources des ministères du commerce extérieur et des autres institutions compétentes, l'insuffisance des capacités d'élaborer et d'évaluer les différentes options, le manque de coordination entre le Ministère du commerce extérieur et le Ministère des finances ainsi qu'entre les différents ministères sectoriels et le

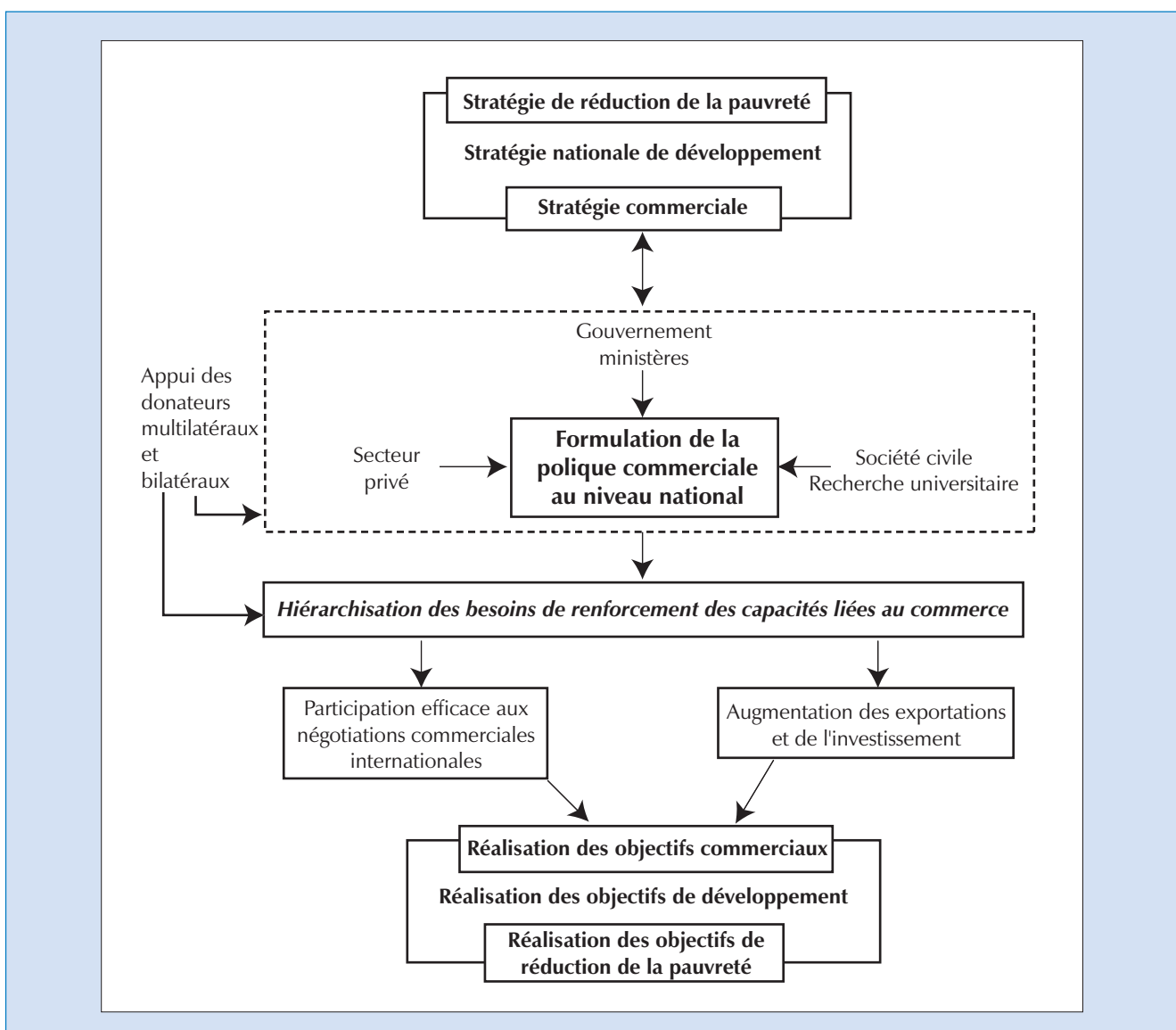
Ministère du commerce extérieur et, enfin, l'insuffisance de la coordination entre les différentes parties prenantes et notamment avec les acteurs du secteur privé. La méthode esquissée ici devrait aider à orienter le processus d'élaboration de la politique commerciale de façon à mieux définir les intérêts du pays et à les traduire en politiques. Toutefois, faute d'une amélioration de l'ensemble du processus sur la base des meilleures pratiques, il est peu probable que cette méthode permette vraiment d'améliorer tant la formulation que la mise en œuvre de la politique commerciale.

E. La contribution des donateurs au renforcement des capacités commerciales

L'aide internationale peut beaucoup contribuer à la réalisation des objectifs nationaux de développement du commerce. À cet égard, il s'agit d'appuyer le renforcement des capacités liées au commerce, c'est-à-dire, selon la définition donnée par Solignac Lecomte (2001: 5), une aide technique et financière accordée par les agences des pays donateurs pour renforcer la capacité des pays en développement dans le domaine du commerce extérieur. Comme le montre

L'aide internationale peut beaucoup contribuer à la réalisation des objectifs nationaux de développement du commerce.

GRAPHIQUE 44. STRATÉGIE NATIONALE DE DÉVELOPPEMENT ET PROCESSUS D'ÉLABORATION DE LA POLITIQUE COMMERCIALE



Source: D'après OCDE (2001) et Prowse (2002).

le graphique 44, cela suppose deux grands types d'intervention, un appui pour renforcer les capacités d'élaboration de la politique commerciale et de négociation et un appui pour renforcer les activités exportatrices et accroître la compétitivité des exportateurs et l'efficacité des importateurs.

Dans la présente section, nous examinerons quelques caractéristiques générales de l'aide internationale pour le renforcement des capacités liées au commerce dans les PMA, notamment l'ampleur et la structure de cette aide, certains des écueils qui peuvent limiter l'efficacité de cette forme d'assistance, le rôle du Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce et la nécessité d'une plus grande cohérence de la politique de l'allégement de la dette et de la politique de renforcement des capacités liées au commerce.

1. AMPLIEUR ET STRUCTURE DE L'AIDE INTERNATIONALE POUR LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS LIÉES AU COMMERCE

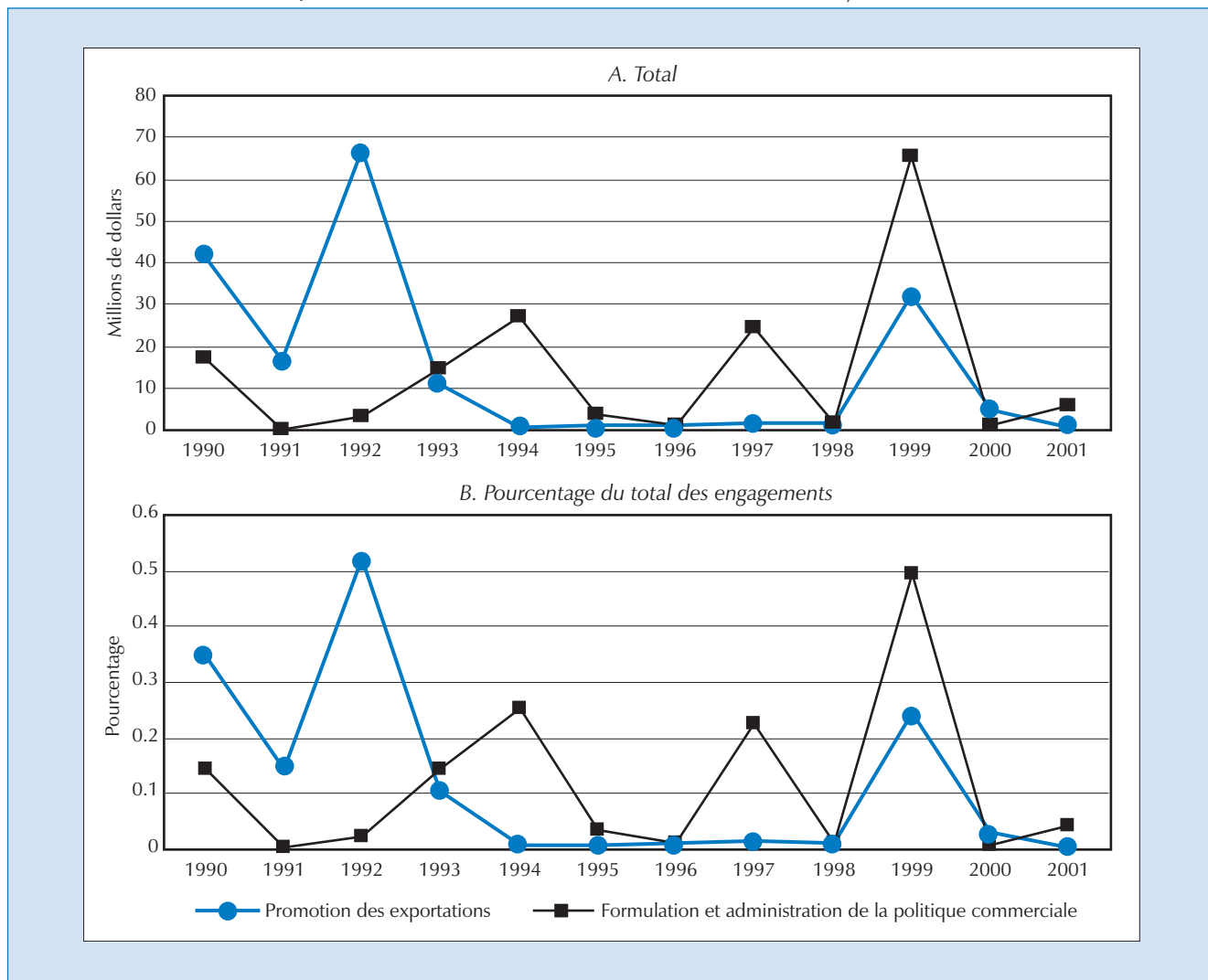
On peut déceler les tendances d'évolution de l'aide internationale pour le renforcement des capacités liées au commerce sur la base des données relatives aux engagements en faveur de l'amélioration de la formulation et de l'administration de la politique commerciale et de la promotion des exportations qui se trouvent dans le Système de notification des pays créanciers (SNPC) de l'OCDE. Il faut toutefois traiter ces données avec une certaine précaution car elles n'incluent pas des aides sectorielles qui pourraient aussi contribuer au renforcement des capacités liées au commerce. Quoiqu'il en soit, cette base de données est la meilleure source d'information sur l'évolution passée de l'aide apportée aux PMA pour le renforcement de leurs capacités liées au commerce. La présente section se fonde sur cette source ainsi que sur la nouvelle base de données OMC/OCDE qui a été créée pour combler les lacunes des autres bases de données et qui contient plus de précisions au sujet de l'aide internationale apportée aux PMA en 2001 et en 2002 pour le renforcement des capacités liées au commerce.⁷

L'évolution passée des engagements d'aide aux PMA montre que le renforcement des capacités liées au commerce n'a pas été une des priorités des donateurs.

Les graphiques 45A et 45B illustrent l'évolution du total des engagements d'aide bilatérale et multilatérale affectée à la formulation et l'administration de la politique commerciale et à la promotion des exportations dans les PMA sur la période 1990–2001⁸ tels qu'ils sont enregistrés dans le SNPC de l'OCDE. Ce total a été en moyenne de 13,8 millions de dollars par an pour le groupe des PMA, ce qui équivalait à 0,1 % du total des engagements d'aide. Dans sept de ces 12 années, les engagements d'aide à l'élaboration et à l'administration de la politique commerciale pour l'ensemble des PMA ont été inférieurs à 6 millions de dollars. Quant à l'aide à la promotion des exportations, le total des engagements (bilatéraux et multilatéraux) a été en moyenne de 17,5 millions de dollars par an. Cette deuxième série de données peut être quelque peu trompeuse parce qu'il y a probablement de sérieux problèmes de ventilation sectorielle des données.⁹ Quoiqu'il en soit, l'évolution passée des engagements d'aide aux PMA montre que le renforcement des capacités liées au commerce n'a pas été une des priorités des donateurs.

On peut se faire une idée plus générale de la situation en examinant les engagements d'aide pour le financement d'infrastructures liées au commerce. Là encore, il y a des difficultés dues à l'absence de définition convenue de ce que sont ces aides. Les estimations sont illustrées dans le graphique 46 sur la base d'une définition des infrastructures liées au commerce qui inclut les transports et l'entreposage (à l'exclusion de la formation) et les télécommunications.¹⁰ On voit que l'aide à la création d'infrastructures liées au commerce dans les PMA, ainsi définies, n'a guère varié en dollars courants, si ce

GRAPHIQUE 45. ÉVOLUTION DE L'AIDE^a AUX PMA POUR LA FORMULATION ET L'ADMINISTRATION DE LA POLITIQUE COMMERCIALE ET LA PROMOTION DES EXPORTATIONS, 1990-2001



Source: Estimations du secrétariat de la CNUCED, d'après OCDE, base de données du Système de notification des pays créanciers (<http://www.oecd.org/dataoecd/50/17/5037721.htm>).

Note: L'aide à la promotion des exportations et à la formulation et à l'administration de la politique commerciale n'inclut pas les aides sectorielles.

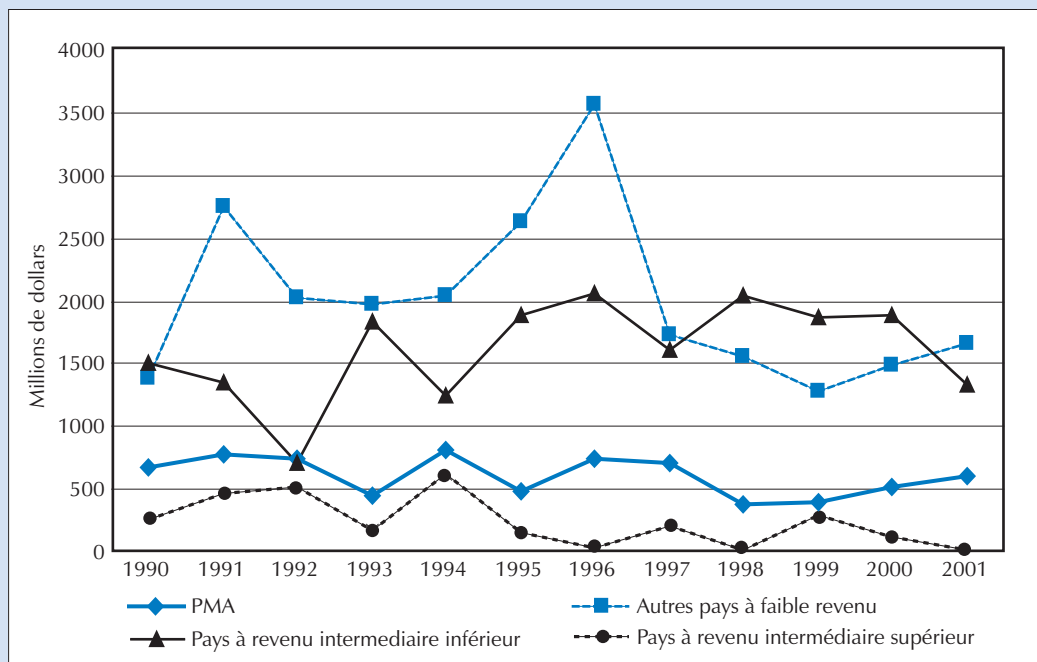
a Aide bilatérale et multilatérale.

n'est une légère tendance à la baisse sur la décennie. Toutefois, mesurée en termes réels et par habitant, elle a diminué d'environ 43 pour cent entre 1990 à 2001.

Cette évolution s'inscrit dans une tendance générale de réduction de l'aide aux PMA affectée au développement des capacités de production au profit des dépenses sociales, de l'allègement de la dette et de l'aide d'urgence. En outre, en même temps que le montant de l'aide a diminué dans les années 90, sa structure a évolué au détriment des investissements dans les infrastructures et les services économiques (en particulier les transports, les communications et l'énergie) et des secteurs productifs (agriculture, industrie, commerce et tourisme) au profit des infrastructures sociales. Au début des années 80, 45 % du total des engagements d'aide bilatérale des pays membres du CAD aux PMA étaient affectés aux infrastructures économiques, aux secteurs productifs et aux questions multisectorielles et transversales. Toutefois, en 2000–2002, cette proportion était tombée à 23 pour cent. En termes réels, l'aide à l'agriculture des PMA était deux fois moins élevée dans les années 90 que dans les années 80 (CNUCED, 2000, 2002). Il est essentiel que la remontée de l'aide internationale consécutive au Consensus de Monterrey soit associée à une

Il est essentiel que la remontée de l'aide internationale consécutive au Consensus de Monterrey soit associée à une nouvelle répartition de cette aide au profit du renforcement des capacités de production, car il ne suffit pas de répondre aux besoins essentiels et de fournir des infrastructures sociales.

GRAPHIQUE 46. TENDANCES DE L'AIDE POUR LE RENFORCEMENT DES INFRASTRUCTURES LIÉES AU COMMERCE^a DANS LES PMA, LES AUTRES PAYS À FAIBLE REVENU, LES PAYS À REVENU INTERMÉDIAIRE INFÉRIEUR ET LES PAYS À REVENU INTERMÉDIAIRE SUPÉRIEUR, 1990-2001
(en millions de dollars)



Source: Estimations du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données du Système de notification des pays créanciers de l'OCDE

a Pour la définition de cette aide, voir le texte.

nouvelle répartition de cette aide au profit du renforcement des capacités de production, car il ne suffit pas de répondre aux besoins essentiels et de fournir des infrastructures sociales. Le suivi de l'ampleur, de la composition et de l'efficacité de l'aide au niveau des pays bénéficiaires n'a en rien perdu de son importance.

La base de données récemment créée par l'OCDE et l'OMC donne une ventilation détaillée de l'assistance technique et du renforcement des capacités liées au commerce en 2001 et 2002. Les rubriques sont la politique et la réglementation commerciales, le développement du commerce et les infrastructures. Sous cette dernière rubrique sont incluses toutes les aides visant les transports et l'entreposage, les communications et l'énergie, mais on n'a pas cherché à isoler les infrastructures liées au commerce. En 2001 et 2002, les aides pour la création d'infrastructures ont représenté respectivement 77 % et 81 % de l'assistance technique et de l'aide pour le développement des infrastructures liées au commerce aux PMA. En 2002, les PMA ont reçu pour 1,4 milliard de dollars d'aide dans le domaine du transport et de l'entreposage, des communications et de l'énergie, ce qui représentait 9 % du total des engagements des donateurs en leur faveur. Le transport routier est la composante la plus importante des engagements d'aide dans les infrastructures. En revanche, il est frappant de constater que la proportion de l'aide internationale affectée aux infrastructures de communication dans les PMA est très modique (voir tableau 59).

D'après la base de données, en matière de formulation de la politique et de la réglementation commerciales, les PMA ont reçu pour 159 millions de dollars d'aide en 2001 et 75 millions en 2002. En 2001, les grandes priorités étaient l'aide servant à surmonter les obstacles techniques au commerce (OTC) et à

TABLEAU 59. AIDE POUR L'ASSISTANCE TECHNIQUE ET LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS LIÉES AU COMMERCE APPORTÉE AUX PMA EN 2001 ET 2002

	Milliers de dollars	2001		Milliers de dollars	2002	
		Pourcentage du total partiel	Pourcentage du total général		Pourcentage du total partiel	Pourcentage du total général
Politique et réglementation commerciales	158 611	100,0	6,3	75 046	100,0	4,3
Intégration des questions commerciales dans le DSRP ou le plan de développement	11 360	7,2	0,5	3 317	4,4	0,2
Obstacles techniques au commerce (OTC) et mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS)	69 599	43,9	2,8	2 206	2,9	0,1
Facilitation des échanges	51 636	32,6	2,1	10 949	14,6	0,6
Évaluation douanière	136	0,1	0,0	137	0,2	0,0
Réforme tarifaire	„	0,0	0,0	49	0,1	0,0
Accords commerciaux régionaux (ACR)	9 682	6,1	0,4	50 350	67,1	2,9
Accession	102	0,1	0,0	472	0,6	0,0
Règlement des différends	4	0,0	0,0	100	0,1	0,0
Droits de propriété intellectuelle liés au commerce (ADPIC)	436	0,3	0,0	410	0,5	0,0
Négociations tarifaires — accès aux marchés des produits non agricoles	108	0,1	0,0	696	0,9	0,0
Règles	111	0,1	0,0	191	0,3	0,0
Formation aux techniques de négociation commerciale	1	0,0	0,0	92	0,1	0,0
Commerce et environnement	482	0,3	0,0	2 068	2,8	0,1
Commerce et concurrence	916	0,6	0,0	510	0,7	0,0
Commerce et investissement	130	0,1	0,0	300	0,4	0,0
Transparence des marchés publics	4	0,0	0,0	198	0,3	0,0
Formation au commerce extérieur	12 882	8,1	0,5	2 171	2,9	0,1
Développement du commerce	407 640	100,0	16,3	249 109	100,0	14,4
Services et institutions d'appui aux entreprises	165 857	40,7	6,6	82 407	33,1	4,8
Partenariats public-privé	2 032	0,5	0,1	691	0,3	0,0
Commerce électronique	112	0,0	0,0	1 173	0,5	0,1
Crédit commercial	134 501	33,0	5,4	39 711	15,9	2,3
Politique financière et gestion administrative	3 179	0,8	0,1	15 755	6,3	0,9
Intermédiaires financiers du secteur formel	117 415	28,8	4,7	18 848	7,6	1,1
Intermédiaires financiers du secteur informel ou semi-formel	13 801	3,4	0,6	4 427	1,8	0,3
Formulation et exécution de la stratégie de promotion des exportations	35 414	8,7	1,4	50 336	20,2	2,9
Agriculture	20 234	5,0	0,8	8 477	3,4	0,5
Pêche	82	0,0	0,0	2 437	1,0	0,1
Industrie	14 162	3,5	0,6	22 723	9,1	1,3
Tourisme	193	0,0	0,0	15 149	6,1	0,9
Analyse et développement des marchés	69 724	17,1	2,8	74 791	30,0	4,3
Agriculture	52 198	12,8	2,1	67 450	27,1	3,9
Pêche	17 257	4,2	0,7	595	0,2	0,0
Industrie	238	0,1	0,0	6 192	2,5	0,4
Infrastructures	1 942 108	100,0	77,4	1 405 020	100,0	81,3
Transport et entreposage	1 096 695	56,5	43,7	610 487	43,5	35,3
Politique des transports et gestion administrative	87 673	4,5	3,5	110 310	7,9	6,4
Transport routier	981 728	50,5	39,1	408 583	29,1	23,6
Transport par voie navigable	16 074	0,8	0,6	43 632	3,1	2,5
Transport aérien	2 491	0,1	0,1	42 470	3,0	2,5
Communications	99 681	5,1	4,0	68 058	4,8	3,9
Énergie	745 732	38,4	29,7	726 474	51,7	42,0
Politique de l'énergie et gestion administrative	262 438	13,5	10,5	158 230	11,3	9,2
Transport d'électricité	175 523	9,0	7,0	478 176	34,0	27,7
Distribution du gaz	183 000	9,4	7,3	„	0,0	0,0
Centrales à gaz	49 257	2,5	2,0	„	0,0	0,0
Centrales hydroélectriques	4 226	0,2	0,2	41 013	2,9	2,4
Énergie solaire	30 756	1,6	1,2	2 651	0,2	0,2
Total	2 508 359	100,0	100,0	1 729 174	100,0	100,0

Source: Estimations du secrétariat de la CNUCED d'après la base de données OMC/OCDE (<http://tcdbd.wto.org>).

Note: Cette base de données contient une ventilation encore plus détaillée des données.

Dans la base de données OMC/OCDE, les engagements d'aide dans les domaines de la formulation et de l'administration de la politique commerciale et de la promotion des exportations, ne représentaient respectivement que 0,5 % et 1,5 % du total des engagements d'aide aux PMA en 2002.

respecter les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS); en 2002, la priorité a été la négociation des Accords de partenariat économique. Les PMA ont reçu pour 408 millions de dollars d'aide pour le développement du commerce en 2001 et 249 millions en 2002. Les grandes priorités ont été les services d'appui aux entreprises et le financement du commerce en 2001 et les services d'appui aux entreprises et l'analyse et le développement des marchés dans le secteur agricole en 2002.

Cette nouvelle base de données indique que les chiffres du SNPC de l'OCDE concernant les engagements d'aide sous-estiment probablement l'aide affectée à la formulation et à l'administration de la politique commerciale et à la promotion des exportations. Toutefois, même avec les chiffres plus complets qui se trouvent dans la base de données OMC/OCDE, les engagements d'aide dans ces domaines ne représentaient respectivement que 0,5 % et 1,5 % du total des engagements d'aide aux PMA en 2002. Il importe donc de donner à ces activités un rang de priorité plus élevé.

L'augmentation de l'aide financière pour le renforcement des infrastructures liées au commerce devrait aussi être une des priorités dans les PMA. À cet égard, il faut faire un effort considérable pour atteindre les objectifs quantitatifs énoncés dans le Programme d'action des Nations Unies en faveur des PMA pour la décennie 2001-2010. Toutefois, on ne dispose guère de données sur l'ampleur des besoins ni sur les coûts (voir par exemple Fay, 2001, et Fay et Yepes, 2003). Le tableau 60 montre qu'il y a eu quelques signes positifs, c'est-à-dire une augmentation des flux de capitaux privés pour financer les infrastructures dans les PMA et le fait que, dans certains d'entre eux, les capitaux privés affectés aux infrastructures sont plus importants que l'aide publique. Toutefois, les investisseurs privés qui n'agissent pas sans but lucratif ne sont intéressés que par quelques types d'infrastructures et il reste donc nécessaire d'accroître l'aide publique pour répondre aux principaux besoins des PMA en la matière

2. LE DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS LIÉES AU COMMERCE: ÉCUEILS ET PRIORITÉS

Il y a eu quelques signes positifs, c'est-à-dire une augmentation des flux de capitaux privés pour financer les infrastructures dans les PMA et le fait que, dans certains d'entre eux, les capitaux privés affectés aux infrastructures sont plus importants que l'aide publique.

Comme le commerce extérieur peut beaucoup contribuer à réduire la pauvreté, il y a des arguments solides en faveur d'une augmentation de l'aide au renforcement des capacités liées au commerce. Toutefois, l'analyse de l'expérience a mis en évidence un certain nombre d'écueils, tant pour les donateurs que pour les bénéficiaires. Solignac Lecomte (2003: 6) définit la cause fondamentale des échecs dans les termes suivants: leurs objectifs de développement en tant que donateurs chevauchant en partie leurs intérêts commerciaux en tant que puissances commerciales, les pays développés risquent d'avoir tendance à déterminer le genre d'aide qu'ils sont prêts à fournir en fonction de leurs propres intérêts plutôt que de ceux des pays destinataires. Sur la base d'une analyse de l'expérience des donateurs et des bénéficiaires de l'aide publique en Afrique et dans les Caraïbes, cet auteur définit quatre grands écueils qui risquent de compromettre le renforcement des capacités commerciales:

- Discrimination négative. Les pays donateurs peuvent être réticents à fournir une aide pour promouvoir des activités qui risquent d'être contraires à leurs propres intérêts. Dans aucune des monographies on n'a trouvé d'exemple de projet financé par un donateur qui soit favorable aux intérêts commerciaux du pays bénéficiaire tout en étant diamétralement opposé à ceux du donateur (p. 17).

TABLEAU 60. FLUX DE CAPITAUX PRIVÉS POUR FINANCER LES INFRASTRUCTURES ET AIDE AU RENFORCEMENT DES INFRASTRUCTURES LIÉES AU COMMERCE EN FAVEUR DES PMA, PAR PAYS, 1990–1994 ET 1998–2002 (moyenne annuelle, en millions de dollars)

Pays	1990–1994			1998–2002		
	Flux de capitaux privés	Flux d'aide internationale	Total	Flux de capitaux privés	Flux d'aide internationale	Total
Afghanistan	-	..	-	14,0	1,5	15,5
Angola	-	42,7	42,7	15,1	10,1	25,2
Bangladesh	23,2	246,8	270,0	76,0	249,1	325,1
Bénin	-	33,6	33,6	18,1	38,6	56,7
Bhoutan	-	7,0	7,0	-	7,8	7,8
Burkina Faso	-	29,0	29,0	7,3	26,2	33,5
Burundi	0,1	22,0	22,1	3,1	-	3,1
Cambodge	6,0	21,7	27,8	28,4	38,6	67,0
Cap-Vert	-	13,5	13,5	-	7,7	7,7
Comores	-	3,1	3,1	-	0,8	0,8
Djibouti	-	14,6	14,6	10,0	3,9	13,9
Érythrée	-	0,9	0,9	8,0	0,5	8,5
Éthiopie	-	75,7	75,7	-	161,5	161,5
Gambie	-	7,2	7,2	1,3	0,1	1,4
Guinée	-	39,1	39,1	1,6	13,3	14,9
Guinée équatoriale	-	2,9	2,9	4,4	0,5	4,9
Guinée-Bissau	-	8,5	8,5	-	4,4	4,4
Haïti	-	11,2	11,2	3,9	0,5	4,4
Îles Salomon	-	5,2	5,2	2,0	1,9	3,9
Kiribati	0,2	1,1	1,3	-	0,1	0,1
Lesotho	-	4,4	4,4	4,7	9,7	14,4
Libéria	-	0,0	0,0	-	0,0	0,0
Madagascar	1,0	37,5	38,5	4,1	56,1	60,2
Malawi	-	27,0	27,0	6,3	33,4	39,7
Maldives	-	3,0	3,0	-	1,2	1,2
Mali	-	32,7	32,7	8,5	28,8	37,3
Mauritanie	-	14,4	14,4	19,9	6,3	26,2
Mozambique	-	136,9	136,9	113,5	107,3	220,9
Myanmar	-	0,4	0,4	-	1,0	1,0
Népal	-	65,1	65,1	19,7	52,0	71,7
Niger	-	3,3	3,3	-	7,4	7,4
Ouganda	0,9	60,3	61,2	39,1	54,3	93,4
République centrafricaine	-	34,3	34,3	-	16,0	16,0
Rép. dém. du Congo	-	35,5	35,5	73,9	1,9	75,8
Rép. dém. pop. lao	-	67,0	67,0	27,3	53,6	80,9
Rép.- Unie de Tanzanie	0,4	242,3	242,6	64,0	88,7	152,7
Rwanda	-	33,2	33,2	3,1	0,1	3,2
Samoa	-	8,1	8,1	-	5,2	5,2
Sao Tomé-et-Principe	-	2,8	2,8	-	1,2	1,2
Sénégal	-	29,0	29,0	49,4	49,6	99,0
Sierra Leone	-	26,7	26,7	4,7	0,5	5,2
Somalie	-	4,6	4,6	0,4	0,6	1,0
Soudan	-	8,2	8,2	-	0,0	0,0
Tchad	-	29,7	29,7	2,6	34,2	36,8
Togo	-	7,2	7,2	1,0	3,3	4,3
Tuvalu	-	0,5	0,5	-	-	-
Vanuatu	2,2	2,5	4,7	-	4,7	4,7
Yémen	5,0	29,8	34,8	68,0	12,1	80,1
Zambie	-	34,6	34,6	10,4	36,2	46,6
PMA	39,0	1 566,8	1 605,8	713,8	1 232,4	1 946,3

Source: Estimations du secrétariat de la CNUCED d'après la Banque mondiale, base de données PPI (<http://rru.worldbank.org/PPI>), et la base de données du Système de notification des pays créanciers de l'OCDE.

Note: Pour la définition des infrastructures liées au commerce, voir le texte.

Il est clair qu'il est tout aussi important d'intégrer les questions commerciales dans la politique d'aide internationale que d'intégrer l'aide internationale dans les stratégies de réduction de la pauvreté.

- Discrimination positive. Les donateurs peuvent être tentés de pratiquer une discrimination positive, c'est-à-dire de privilégier les formes d'aide liée au commerce qui leur paraissent pouvoir apporter des avantages à leur propre économie et à leurs entreprises (par exemple en aidant les pays en développement à respecter les engagements découlant de l'Accord sur les ADPIC). Un des projets de renforcement des capacités liées au commerce menés au Sénégal qui a le mieux réussi a été la modernisation de la filière des produits de la pêche pour faire en sorte que ces produits soient conformes aux normes de sécurité et de qualité imposées par l'UE (p. 17).
- Aide liée. Le problème de l'aide liée tend à perdre de son importance en raison de l'application de la recommandation d'offrir aux PMA une aide non liée. Toutefois, cette recommandation ne s'applique pas à l'assistance technique, et les écueils habituels de l'aide liée se retrouvent dans les projets axés sur la formulation de politiques qui comportent un important élément d'assistance technique (p. 17).
- Négociations sous influence. L'aide fournie par des donateurs pour renforcer les capacités de négociation des bénéficiaires peut modifier les buts et les motivations des négociateurs. Quel que soit le pays concerné, pour pouvoir négocier efficacement, il faut être capable de formuler et de défendre ses propres intérêts commerciaux. Le fait de recevoir à cet effet une aide d'un pays donateur qui va se retrouver à la même table de négociation (par exemple dans le cadre de l'OMC) est en soi contradictoire (p. 17).

Ces différents facteurs, qui concernent tout particulièrement l'aide bilatérale, limitent l'efficacité et la rentabilité de l'aide pour le renforcement des capacités commerciales du point de vue du bénéficiaire. L'autre grand problème est l'insuffisance de la coordination entre les donateurs. Enfin, les capacités de ces mêmes donateurs ne sont pas toujours suffisantes. En 2001, Solignac Lecomte a écrit que les antennes locales des agences de développement des pays donateurs disposaient de très peu de spécialistes du commerce international. En fait, les donateurs qui appuient réellement des projets de renforcement des capacités commerciales sont assez peu nombreux. Si l'on donnait plus d'importance à ce genre d'activités, bon nombre d'agences ne seraient pas en mesure de définir et d'exécuter des projets, faute d'incitations et de capacités suffisantes, en particulier sur le terrain. Les responsables nationaux n'ont pas toujours accès aux spécialistes du commerce international dont ils auraient besoin et les administrations responsables de la mise en œuvre de la politique commerciale elle-même disposent très rarement de tels experts. Le fait que de nombreux donateurs aient tendance à se concentrer sur les besoins essentiels aggrave encore cette tendance à négliger les questions commerciales (p. 19).

La recommandation de cesser de lier la plupart des formes d'aide aux PMA (à l'exclusion de l'aide alimentaire et de la coopération technique) offre la possibilité d'une révolution conceptuelle, c'est-à-dire que l'aide internationale soit déterminée non plus par les objectifs commerciaux du donateur mais par ceux du bénéficiaire.

Cette analyse des pratiques passées en matière de renforcement des capacités commerciales pourrait impliquer qu'une part croissante de l'aide bilatérale affectée à cette activité soit distribuée par l'intermédiaire d'organisations multilatérales afin d'éviter ces écueils. Toutefois, il est clair qu'il est tout aussi important d'intégrer les questions commerciales dans la politique d'aide internationale que d'intégrer l'aide internationale dans les stratégies de réduction de la pauvreté. La recommandation de cesser de lier la plupart des formes d'aide aux PMA (à l'exclusion de l'aide alimentaire et de la coopération technique) offre la possibilité d'une révolution conceptuelle, c'est-à-dire que l'aide internationale soit déterminée non plus par les objectifs commerciaux du donateur mais par ceux du bénéficiaire.

En raison de la faiblesse du processus de formulation de la politique commerciale dans les PMA, une des grandes priorités de l'aide pour le renforcement des capacités liées au commerce devrait être de promouvoir un processus plus efficace, présentant les caractéristiques suivantes: i) que les intérêts commerciaux du pays concerné soient clairement définis dans le cadre d'une stratégie de développement globale; ii) que ces intérêts soient traduits en politiques et objectifs de négociation; et iii) que les responsabilités et les ressources soient réparties en vue d'appliquer ces politiques et de promouvoir ces intérêts (Solignac Lecomte, 2003: 3). L'autre grande priorité devrait être de renforcer les capacités d'exportation et d'importation du secteur privé. La médiocrité des résultats du commerce extérieur est due en grande partie à la faiblesse des capacités de production. C'est pourquoi le renforcement des capacités commerciales doit être envisagé dans un objectif plus général de développement des moyens de production et du secteur privé.¹¹

Le renforcement des capacités commerciales doit être envisagé dans un objectif plus général de développement des moyens de production et du secteur privé.

3. LE CADRE INTÉGRÉ POUR L'ASSISTANCE TECHNIQUE LIÉE AU COMMERCE

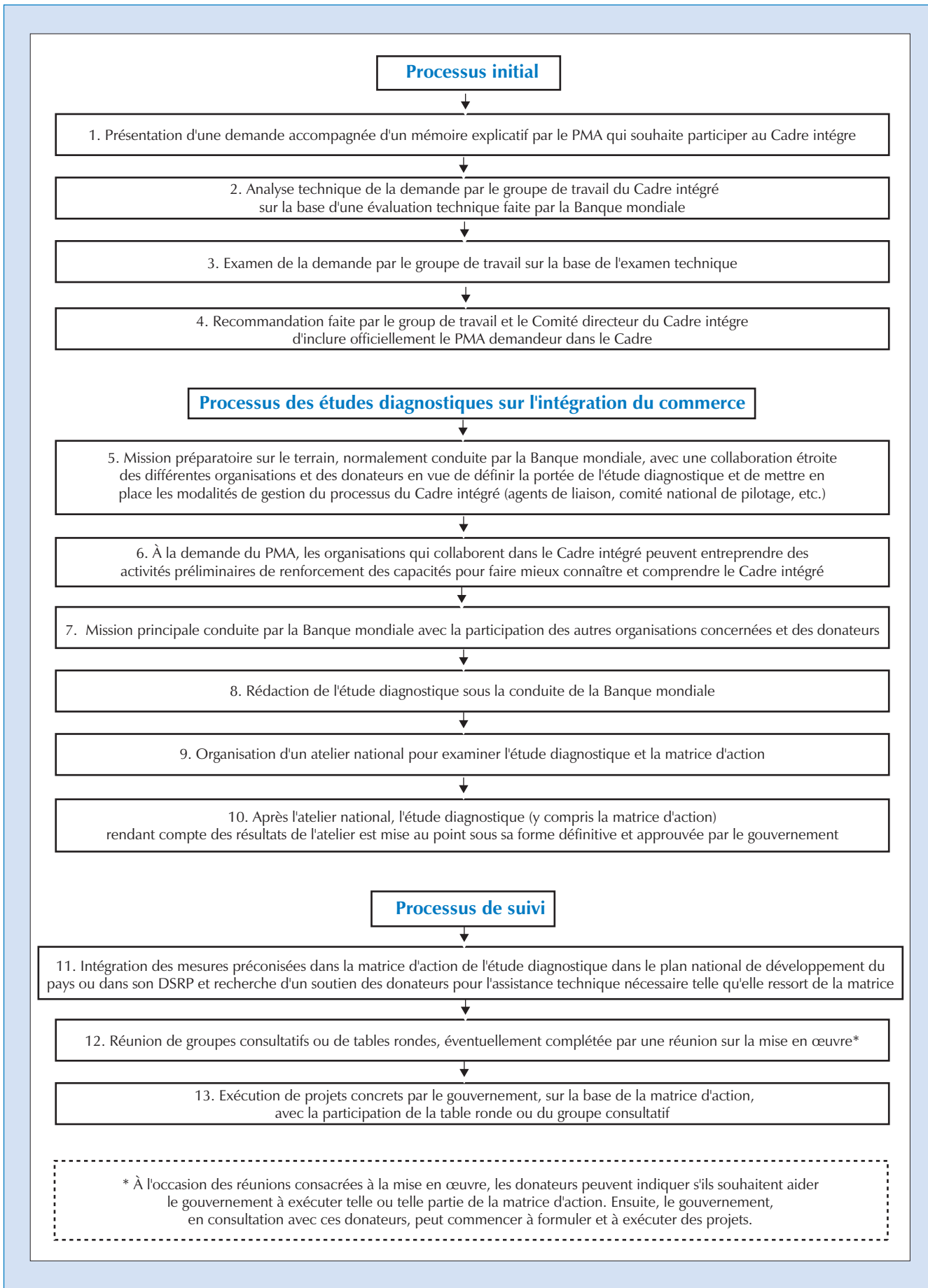
Il y a quelques bonnes initiatives visant à améliorer l'aide internationale pour le renforcement des capacités liées au commerce. Le CAD de l'OCDE a rédigé un excellent manuel sur les pratiques optimales dans ce domaine (voir plus haut), qui est pertinent à la fois pour les PMA et pour leurs partenaires de développement. La base de données OCDE/OMC a été créée pour donner une image plus claire de l'ampleur et de la structure de l'aide. Enfin, différents donateurs ont cherché à remédier aux carences mentionnées plus haut.¹² Le Programme conjoint d'assistance technique (JITAP) a réussi à conjuguer la recherche de résultat à une approche axée sur le processus qui associe diverses parties prenantes des pays bénéficiaires et trois organisations internationales spécialisées dans les questions commerciales (CCI, CNUCED et OMC). Toutefois, la principale initiative au moyen de laquelle les donateurs cherchent à améliorer l'efficacité du renforcement des capacités dans ce domaine est le Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce.

La principale initiative au moyen de laquelle les donateurs cherchent à améliorer l'efficacité du renforcement des capacités dans ce domaine est le Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce.

Le Cadre intégré est une initiative évolutive des partenaires de développement des PMA qui a été lancée en 1997 pour donner suite à la Décision du Cycle d'Uruguay sur les mesures en faveur des pays les moins avancés, selon laquelle "une aide technique considérablement accrue sera accordée aux pays les moins avancés pour leur permettre de développer, de renforcer et de diversifier leurs bases de production et d'exportation, y compris de services, ainsi que dans le domaine de la promotion des échanges, afin qu'ils puissent tirer parti au maximum de l'accès libéralisé aux marchés." (Secrétariat du GATT, 1994: 465). On trouvera une analyse plus complète de cette initiative dans le *Rapport sur les pays les moins avancés 2002*. Pour résumer, la première évaluation, faite en juin 2000, a mis en évidence plusieurs points faibles de cette approche: insuffisance des liens entre le processus de renforcement des capacités liées au commerce et la stratégie globale de développement, de l'appropriation par le pays bénéficiaire, de la coordination et du financement. C'est pourquoi il a été décidé de remanier le Cadre intégré, dont le principal but était d'aider les pays à intégrer les questions commerciales dans leur stratégie de réduction de la pauvreté ou de développement.

La participation au Cadre intégré comporte plusieurs étapes (graphique 47). La pierre de voûte de tout le processus est l'étude diagnostique sur l'intégration du commerce (EDIC). Cette étude, généralement faite sous la direction de la Banque mondiale, consiste à définir les activités qui offrent un potentiel d'exportation, les contraintes de l'offre qui limitent les capacités d'exportation,

GRAPHIQUE 47. DIAGRAMME DU PROCESSUS DU CADRE INTÉGRÉ



les lacunes des capacités humaines et institutionnelles, les mesures à prendre pour appliquer les accords commerciaux internationaux et régionaux et les conséquences de cette analyse, ainsi que des recommandations pour la croissance et la réduction de la pauvreté. Elle définit en outre une matrice d'action qui met en relief les priorités du renforcement des capacités liées au commerce. L'étude diagnostique est examinée à l'occasion d'un atelier national réunissant le gouvernement du pays concerné et les parties prenantes. Ensuite, les priorités du renforcement des capacités liées au commerce doivent être intégrées dans une stratégie globale de développement national ou dans un DSRP. Enfin, les projets concrets de renforcement des capacités liées au commerce sont mis en concurrence avec d'autres projets prioritaires dans d'autres secteurs pour l'obtention d'un financement par les donateurs.

Afin de financer les activités du Cadre intégré lui-même, les organisations compétentes ont créé un fonds d'affectation spéciale qui comporte deux guichets, le guichet I pour le financement de l'étude diagnostique et le guichet II qui sert à fournir un financement-relais pour les activités prioritaires définies dans la matrice d'action. Au 31 mars 2004, le montant total des annonces de contributions pour le guichet I était de 12,5 millions de dollars et le montant des décaissements de 10,8 millions de dollars. En ce qui concerne le guichet II, le montant des annonces était de 8,6 millions de dollars et celui des décaissements de 5,5 millions de dollars.

Le tableau 61 récapitule les activités prioritaires définies dans les matrices d'action des études diagnostiques concernant les 11 PMA membres du Cadre intégré. En mars 2004, un seul projet était financé par le guichet II, mais plusieurs autres étaient à l'étude.

Le Cadre intégré est une initiative importante. Toutefois, malgré son remaniement, les PMA eux-mêmes continuent d'avoir des doutes au sujet de son efficacité. Comme l'a dit le coordonnateur du Groupe des PMA à l'OMC à la neuvième réunion du Comité directeur du Cadre intégré, le 16 mai 2003, le Cadre intégré insiste beaucoup sur le diagnostic mais néglige les résultats.

Comme l'étude diagnostique est la clef de voûte du Cadre intégré, il est évident que son contenu a une influence déterminante sur le résultat global du processus d'intégration du commerce. Ainsi que nous l'avons vu dans les chapitres précédents du présent rapport, les études diagnostiques contiennent beaucoup de renseignements utiles. Toutefois, les parties prenantes n'ont pas su mettre au point une méthode qui ferait de la relation entre le commerce et la pauvreté l'élément central de l'étude diagnostique; cette interaction fait l'objet d'un chapitre distinct sans grand lien avec le reste de l'étude. Dans le présent chapitre, nous avons cherché à apporter une réponse constructive à ce problème en suggérant une méthode pour intégrer les questions commerciales dans les stratégies de développement et de réduction de la pauvreté. En outre, il serait souhaitable, pour que ses conclusions puissent être prises en considération dans la conception du DSRP, que l'étude diagnostique soit achevée au moins six mois avant la date limite fixée pour l'achèvement du DSRP ou du rapport intérimaire.

Un autre problème important concernant l'utilité de l'étude diagnostique en tant que moyen d'intégrer les considérations commerciales dans le DSRP est lié aux effets qu'elle peut avoir sur l'appropriation des politiques nationales. Toutes les parties prenantes reconnaissent que l'appropriation de l'étude diagnostique par le pays concerné est indispensable au succès de cette intégration. Il n'y a pas de meilleure manière d'obtenir l'adhésion des pays au suivi et à la mise en œuvre des recommandations découlant de l'étude diagnostique.

Il serait souhaitable, pour que ses conclusions puissent être prises en considération dans la conception du DSRP, que l'étude diagnostique soit achevée au moins six mois avant la date limite fixée pour l'achèvement du DSRP ou du rapport intérimaire.

TABLEAU 61. TABLEAU SYNOPTIQUE DES MATRICES D'ACTION DU CADRE INTÉGRÉ, SITUATION EN AVRIL 2004

Actions prioritaires définies dans les matrices	Burundi 2003 ^a	Cambodge 2001	Éthiopie 2003	Guinée 2003	Lesotho 2003	Madagascar 2003	Malawi 2003	Mauritanie 2001	Népal 2003	Sénégal 2002	Yémen 2003
Appui institutionnel et politique macroéconomique pour la promotion des exportations	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Élaboration d'une stratégie de réduction de la pauvreté et de croissance (intégrée dans le DSRP)	x									x	
Mise en œuvre des réformes monétaires et budgétaires	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Gestion de la dette	x										
Création d'une réglementation propice à l'investissement	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x
Amélioration de la concertation entre le secteur privé et le secteur public			x	x	x	x	x	x			x
Politique commerciale	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Renforcement des capacités institutionnelles	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Accession à l'OMC		x	x				x		x		x
Restitution des droits de douane et réformes fiscales	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x
Facilitation des échanges	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Douanes	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Procédure	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Gouvernance	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Réforme institutionnelle	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Transport	x	x	x				x		x	x	x
Amélioration du transport en transit	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x
Promotion et diversification des exportations	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Amélioration de la chaîne d'approvisionnement	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Gains de productivité, amélioration de la qualité et respect des normes,	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Accroissement des exportations de produits non traditionnels grâce à la mise en œuvre d'une stratégie de promotion des exportations	x	x	x	x		x	x	x		x	
Accès au crédit	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Secteurs prioritaires											
Pêche		x		x		x		x		x	x
Agriculture		x	x	x		x	x	x	x	x	x
Élevage		x	x			x		x			
Artisanat				x						x	
Industrie manufacturière			x				x		x	x	
Thé, café, tabac	x	x	x			x	x		x		
Tourisme			x	x		x	x	x	x	x	
Électricité/eau			x		x		x		x		
Télécommunications					x	x	x				x
Industries culturelles		x									
Services de main-d'œuvre										x	x
Infrastructure				x	x		x	x		x	
Remise en état des infrastructures				x	x		x	x		x	
Concertation avec les utilisateurs commerciaux				x			x	x		x	
Nouveaux mécanismes de financement des projets d'infrastructure				x			x	x		x	
Réduction de la pauvreté			x								x
Création de liens entre les ménages pauvres et les marchés locaux, régionaux et nationaux			x								
Études de marché, analyse des problèmes d'accès et évaluation de l'impact des réformes			x								x

Source: Cadre intégré, Études diagnostiques sur l'intégration du commerce.

a Année de validation de la matrice.

Dans ces conditions, il faut veiller tout particulièrement à ce que l'étude diagnostique soit réalisée d'une façon qui facilite l'appropriation par le pays concerné. Il est clair que tous les pays n'ont pas les capacités nécessaires pour imposer cette appropriation et, dans ce cas, il faut remédier à cette carence. À cet égard, les activités qui précèdent l'étude diagnostique ont un rôle important à jouer. On peut aussi faciliter l'appropriation en faisant de la mise en place d'un cadre durable de formulation de la politique commerciale (tel qu'il est défini dans le manuel de l'OCDE intitulé "Renforcer les capacités commerciales au service du développement") le critère fondamental employé pour déterminer s'il y a bien eu intégration. Ainsi, l'intégration serait un processus permanent et durable plutôt qu'une action ponctuelle.

4. COHÉRENCE DES POLITIQUES D'ALLÈGEMENT DE LA DETTE ET DE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS COMMERCIALES

Pour renforcer les capacités de production et les capacités commerciales des PMA, il faudra non seulement une assistance technique mais aussi une aide financière internationale considérablement accrue. À cet égard, il est encourageant que les chefs d'État, lors de leur débat sur l'Esprit de Monterrey, à la Conférence internationale des Nations Unies sur le financement du développement tenue à Monterrey du 18 au 23 mars 2002, aient déclaré qu'ils s'engageaient à "aider les pays les plus pauvres du monde à doubler le poids de leur économie en dix ans, de façon qu'ils puissent atteindre les Objectifs de développement du Millénaire". Il est probable que les apports de capitaux publics sont le moyen le plus important de tenir cet engagement. Toutefois, il ne faut pas non plus négliger le rôle que peut jouer l'allègement de la dette pour le développement du commerce. Un allègement plus prononcé de la dette peut contribuer à améliorer le climat global de l'investissement. De plus, l'aide aux PPTE peut être une source de financement additionnelle qui peut être directement affectée au renforcement des capacités de production et des capacités commerciales.

La nécessité d'une plus grande cohérence des politiques d'allègement de la dette et de renforcement des capacités commerciales est d'autant plus grande que 32 PMA sont des PPTE et que, comme l'ont reconnu les représentants des pays créanciers, à elle-seule, l'Initiative en faveur des PPTE n'assurera pas la viabilité globale de leur dette (Banque mondiale, 2003: 77). Par conséquent, le résultat le plus probable pour de nombreux PPTE et notamment pour les PMA-PPTE qui parviendront au point d'achèvement au cours des cinq prochaines années est que, comme l'a dit Edwards (2002) dans le cas du Nicaragua, il faudra un ajustement très brutal du secteur extérieur qui exigera sans doute une dévaluation massive du taux de change réel, laquelle se traduira par des difficultés budgétaires à l'avenir (p. 531).

Il est généralement considéré que la viabilité de la dette dépendra de la croissance de l'économie, de l'investissement productif et de la diversification des exportations, qui devraient aider à accroître et à stabiliser les recettes en devises. Les représentants des pays débiteurs eux-mêmes soutiennent que ce qui risque le plus de compromettre le succès de l'Initiative PPTE est la vulnérabilité de longue date de l'économie de ces pays (Banque mondiale, 2003: 75). La dépendance à l'égard des produits primaires, la volatilité des marchés et les obstacles qui entravent l'accès aux marchés les plus importants sont considérés comme les principaux obstacles à la croissance et à la stabilité des exportations, et le renforcement des capacités de faire face à des chocs exogènes reste un défi majeur (*ibid.*: 75). Toutefois, comme l'Initiative a pour objectif non seulement d'assurer la viabilité de la dette, mais aussi d'amorcer un processus de réduction de la pauvreté, l'aide fournie aux PPTE a généralement été affectée en priorité aux dépenses sociales. Pour les 13 PPTE qui sont parvenus au point de décision après juillet 2000 et qui avaient des objectifs chiffrés en ce qui concerne l'affectation des économies réalisées grâce à l'Initiative, en moyenne, 65 % des fonds libérés étaient affectés aux dépenses sociales, 13 % au développement rural, 8 % aux infrastructures, 4 % à l'amélioration de la gouvernance et 2 % aux réformes structurelles (Banque mondiale, 2003: 34).

Pour résumer, comme on peut le lire dans la conclusion de son évaluation, la conception de l'Initiative PPTE n'est pas compatible avec ses objectifs explicites (Banque mondiale, 2003: 55). L'approche de l'Initiative a consisté à fournir une aide pour atténuer les effets de l'endettement plutôt que pour lutter contre ses

Pour renforcer les capacités de production et les capacités commerciales des PMA, il faudra non seulement une assistance technique mais aussi une aide financière internationale considérablement accrue.

La nécessité d'une plus grande cohérence des politiques d'allègement de la dette et de renforcement des capacités commerciales est d'autant plus grande que 32 PMA sont des PPTE.

Il est généralement considéré que la viabilité de la dette dépendra de la croissance de l'économie, de l'investissement productif et de la diversification des exportations, qui devraient aider à accroître et à stabiliser les recettes en devises.

causes. Il est certes vrai que la mauvaise gestion au niveau national a joué un certain rôle dans l'accumulation de la dette. Mais, dans les pays étudiés dans le rapport de la Banque mondiale, cette accumulation est avant tout liée aux difficultés commerciales. Comme on peut le lire dans ce rapport, la plupart des pays se sont lourdement endettés en raison de la détérioration brutale de leurs termes de l'échange et donc de la baisse de leurs revenus, et ont conservé un secteur public pléthorique. Leur économie est particulièrement sensible aux variations des cours des produits d'exportation et, dans le cas des pays à dominante agricole, la situation a été aggravée par de mauvaises conditions climatiques. Le grand problème est que la plupart de ces pays sont tributaires de l'exportation d'un très petit nombre de produits primaires, agricoles ou autres (Banque mondiale, 2003: 81).

Dans le présent rapport, nous avons mis en évidence l'existence de liens indirects importants entre le commerce et la pauvreté, par l'intermédiaire du renforcement des capacités de production. Les partenaires du développement n'ont donc aucun motif de penser que le renforcement des capacités commerciales n'a pas sa place dans la lutte directe contre la pauvreté. Dans la mesure où les questions commerciales sont intégrées dans les DSRP de façon cohérente, en reliant les politiques et les objectifs stratégiques, il y a tout lieu de penser que l'aide mobilisée grâce à l'Initiative PPTTE devrait être davantage employée pour le renforcement des capacités de production et des capacités commerciales. Cela rendrait l'Initiative PPTTE elle-même plus cohérente et pourrait contribuer à mobiliser des ressources supplémentaires en faveur du renforcement des capacités commerciales, ce qui pourrait avoir un effet d'entraînement. Mais en définitive, si l'on veut éviter que les pays pauvres soient obligés de courir de plus en plus vite pour rester sur place, c'est-à-dire fortement endettés et très pauvres, il faut renforcer encore l'allègement de la dette et accroître l'aide financière internationale d'une manière compatible avec le renforcement de leurs capacités productives et commerciales.

Les gouvernements des PMA peuvent renforcer les liens entre le commerce international et la réduction de la pauvreté en intégrant à la fois les questions commerciales et les considérations de développement dans leur stratégie de réduction de la pauvreté.

F. Conclusions

La principale conclusion du présent chapitre est que les gouvernements des PMA peuvent renforcer les liens entre le commerce international et la réduction de la pauvreté en intégrant à la fois les questions commerciales et les considérations de développement dans leur stratégie de réduction de la pauvreté. Contrairement à ce qu'on croit généralement, les questions commerciales sont bien au cœur des DSRP. Tous les DSRP comportent des objectifs de croissance des exportations et des importations dans leur cadre macroéconomique et la plupart comportent aussi divers objectifs commerciaux, tels que l'accroissement de la compétitivité et la diversification, et prévoient en outre un éventail d'instruments de politique commerciale, tels que l'investissement dans les infrastructures et la promotion des exportations. De nombreux DSRP se fondent implicitement sur une stratégie de croissance tirée par les exportations. Toutefois, si les questions commerciales sont bien présentes dans les DSRP, les objectifs et instruments de la politique commerciale sont traités de façon très générale et les liens entre les objectifs stratégiques et les priorités de l'action publique sont ténus. Cette carence est un problème qu'on retrouve dans la plupart des DSRP mais n'est pas due à la manière dont ceux-ci traitent les questions commerciales.

Le présent chapitre propose une méthode pour intégrer les questions commerciales dans les stratégies de réduction de la pauvreté. Cette méthode est axée sur la modification de l'élasticité-revenu de la demande d'importations et

de la demande d'exportations requise pour d'obtenir durablement le taux de croissance nécessaire pour atteindre l'objectif de réduction de la pauvreté de chaque pays. Elle fait en outre intervenir une analyse des options et instruments de politique publique qui peuvent être envisagés à cet effet. Toutefois, elle ne pourra être efficace que si les gouvernements concernés mettent en place un cadre durable de formulation et d'exécution de la politique commerciale associant les pouvoirs publics et le secteur privé, de façon à déterminer les intérêts commerciaux du pays et à mettre en œuvre les moyens nécessaires pour les défendre. Les éléments fondamentaux d'un tel cadre sont définis dans le Manuel de l'OCDE sur le renforcement des capacités commerciales au service du développement (OCDE, 2001).

La meilleure manière de renforcer les liens entre le commerce international et la réduction de la pauvreté est d'inscrire la stratégie de réduction de la pauvreté dans une stratégie nationale de développement. Le choix de cette stratégie de développement aura une incidence majeure sur les possibilités de réduction de la pauvreté. En effet, il déterminera des paramètres clefs, tels que l'écart de revenus entre les villes et les campagnes et le rythme de l'augmentation de la productivité agricole et de la création d'emplois industriels.

L'analyse faite dans le présent rapport donne à penser que, dans les PMA qui se caractérisent par une pauvreté généralisée et dont la majeure partie de la population dispose d'un revenu à peine suffisant pour survivre, il est peu probable qu'une stratégie de croissance tirée par les exportations se traduira par un processus de croissance bénéfique pour toute la population. C'est pourquoi il semble qu'on s'oriente vers une stratégie conjuguant la croissance tirée par les exportations et la fourniture de services sociaux pour répondre aux besoins essentiels, le financement des dépenses sociales étant assuré par l'aide internationale. Une telle stratégie hybride, que l'on pourrait qualifier de croissance tirée par les exportations et à visage humain, contribuerait certainement à accroître l'efficacité du commerce extérieur en tant que moyen de lutter contre la pauvreté. Toutefois, comme l'aide internationale est de plus en plus affectée aux dépenses sociales de base, le montant disponible pour le renforcement des capacités de production et pour le développement du secteur privé tend à diminuer. Le grand danger d'une telle stratégie est donc qu'elle risque d'aggraver encore le surendettement des pays pauvres.

C'est pourquoi, dans le présent rapport, nous soutenons qu'il faut rechercher de nouvelles stratégies de développement post-libérales. Il s'agit de stratégies à mettre en œuvre dans une économie ouverte, qui ne privilégient ni l'importation ni l'exportation et qui ne font aucune discrimination entre l'agriculture et l'industrie manufacturière. La stratégie de croissance tirée par les exportations et la stratégie hybride évoquée ci-dessus peuvent être deux exemples de stratégies de ce genre. Mais, on peut aussi en envisager d'autres dont l'objectif serait d'obtenir une expansion suffisante des exportations, sans miser exclusivement sur l'exportation. Dans le présent rapport, nous avons esquissé cinq stratégies de ce genre:

- une stratégie de croissance équilibrée, fondée sur des gains de productivité agricole et une accélération de l'industrialisation grâce à l'exportation;
- une stratégie d'industrialisation tirée par le développement agricole — qui comporte des investissements dans les infrastructures et dans la modernisation de l'agriculture, avec des effets d'entraînement sur les activités de transformation — avec une composante exportation;
- une stratégie de développement et de diversification fondée sur une meilleure gestion des recettes provenant des ressources minières;

Dans les PMA qui se caractérisent par une pauvreté généralisée et dont la majeure partie de la population dispose d'un revenu à peine suffisant pour survivre, il est peu probable qu'une stratégie de croissance tirée par les exportations se traduira par un processus de croissance bénéfique pour toute la population.

Il faut rechercher de nouvelles stratégies de développement post-libérales. Il s'agit de stratégies à mettre en œuvre dans une économie ouverte, qui ne privilégient ni l'importation ni l'exportation et qui ne font aucune discrimination entre l'agriculture et l'industrie manufacturière.

- la promotion de pôles de production fondés sur l'exploitation des ressources naturelles;
- une stratégie fondée sur trois axes, à savoir promotion de produits marchands compétitifs, de produits non marchands à forte intensité de main-d'œuvre et de nouvelles technologies permettant de réduire l'intensité de main-d'œuvre dans les activités de subsistance.

Ces stratégies seront probablement plus ou moins pertinentes selon les pays.

Pour promouvoir le développement dans le nouvel environnement commercial ouvert, il faut repenser les stratégies de développement. L'adoption du libre-échange n'implique pas nécessairement une politique de laisser-faire au niveau national. Il faut plutôt opter pour une économie mixte, dosant de façon judicieuse les interventions de l'État et le rôle du marché. Il convient que les gouvernements mettent en place des mécanismes pour créer de nouveaux marchés, développer les marchés existants et accélérer la commercialisation. Il faut prendre des mesures au niveau national pour améliorer la coordination et corriger les distorsions qui faussent les marchés intérieurs, distorsions qui sont très nombreuses dans les situations de sous-développement.

Il importe que les efforts visant à intégrer le commerce extérieur et le développement dans la stratégie de réduction de la pauvreté soient appuyés par une aide financière et une assistance technique accrues et plus efficaces afin de renforcer les capacités de production et les capacités commerciales. Une des caractéristiques majeures du traitement des questions commerciales dans les DSRP est que la promotion du commerce extérieur est étroitement liée au développement du secteur privé, à l'amélioration du régime de l'investissement et au renforcement des capacités de production. Il y a là un message important adressé par les PMA à leurs partenaires de développement en ce qui concerne la meilleure manière de favoriser le renforcement de leurs capacités commerciales.

Les chiffres montrent que l'aide au renforcement de ces capacités n'a pas été une des priorités par le passé et que son efficacité a probablement été compromise par les contradictions entre les objectifs de développement des pays développés en tant que donateurs et leurs objectifs commerciaux en tant que puissances commerciales. Il est tout aussi important d'intégrer le commerce extérieur dans la politique d'aide internationale que de l'intégrer dans la stratégie de développement.

Pour terminer, il importe aussi de souligner que, même si une stratégie nationale de développement appropriée est indispensable pour faire du commerce international un moyen plus efficace de lutter contre la pauvreté dans les PMA, ces stratégies ne pourront réussir que si elles sont complétées par des politiques internationales judicieuses. La combinaison de politiques qui pourra le plus contribuer à renforcer cette interaction comporte trois grands volets. Le premier consiste à améliorer les stratégies nationales de développement en y intégrant les questions commerciales et en leur donnant un rôle central. Le deuxième consiste à accroître l'aide internationale pour le renforcement des capacités de production et des capacités commerciales, et à la rendre plus efficace, ainsi qu'à appuyer le développement du secteur privé. Le troisième consiste à mettre en place un environnement commercial international ouvrant de nouvelles perspectives au lieu de créer de nouvelles contraintes. Agir sur ces trois fronts peut aider à ce que le commerce international apporte la contribution qu'il y a lieu d'en attendre à la lutte contre la pauvreté dans les PMA.

Il s'agit d'améliorer les stratégies nationales de développement, accroître l'aide internationale pour le renforcement des capacités de production et des capacités commerciales, mettre en place un environnement commercial international ouvrant de nouvelles perspectives au lieu de créer de nouvelles contraintes. Agir sur ces trois fronts peut aider à ce que le commerce international apporte la contribution qu'il y a lieu d'en attendre à la lutte contre la pauvreté dans les PMA.

Annexe du chapitre 7

QUELQUES NOUVELLES STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT POST-LIBÉRALES

Les cinq stratégies décrites ci-après, qui ne sont pas exhaustives, montrent bien qu'on peut envisager plusieurs nouvelles stratégies de développement post-libérales. Comme nous l'avons vu dans le corps du texte, il s'agit de stratégies qui peuvent être mises en œuvre dans le cadre d'un régime de commerce extérieur ouvert ne comportant ni de biais en faveur des exportations ou des importations, ni de discrimination entre l'agriculture et l'industrie manufacturière. Nous ne préconisons pas l'une de ces stratégies de préférence aux autres. C'est aux pays eux-mêmes qu'il incombe de décider laquelle est la mieux adaptée en fonction de leurs objectifs et de leur évaluation des contraintes de l'offre et de la demande. Cette évaluation peut aussi conduire à penser que la stratégie optimale est la traditionnelle stratégie de croissance tirée par les exportations ou une stratégie hybride, de croissance tirée par les exportations et à "visage humain".

1. Stratégie de croissance équilibrée, fondée sur des gains de productivité agricole et une accélération de l'industrialisation grâce à l'exportation

Cette stratégie est celle qui est la plus élaborée des stratégies de développement esquissées ici. Elle conviendrait aux pays qui i) sont avant tout agraires, c'est-à-dire que l'agriculture emploie la majorité de la main-d'œuvre; ii) possèdent un petit secteur industriel parallèlement à l'agriculture; et iii) disposent d'un excédent de main-d'œuvre rurale par rapport aux terres disponibles. Cette stratégie vise à promouvoir le développement et la réduction de la pauvreté au moyen d'un processus d'industrialisation lié de façon équilibrée au développement de l'économie rurale et de l'agriculture. Elle entraîne une transformation structurelle, c'est-à-dire que la proportion de la population active ayant un emploi non agricole augmente, tandis que le taux d'activité de la population en âge de travailler augmente également et que les emplois sont de plus en plus productifs. Pour que cela entraîne une croissance soutenue et un recul important de la pauvreté, il faut réunir un certain nombre de conditions au niveau national (voir Fei et Ranis, 1997). Ces conditions sont les suivantes:

- Il faut que la productivité de l'agriculture progresse assez vite, de façon à nourrir l'ensemble de la population, y compris la proportion croissante de la population employée en dehors de l'agriculture. Cela exige un progrès technologique continu de l'agriculture et des réformes institutionnelles et organisationnelles, notamment une réforme agraire.
- Il faut que l'expansion de la main-d'œuvre industrielle soit plus rapide que celle de la main-d'œuvre totale. Le rythme de l'expansion de la main-d'œuvre industrielle dépend du taux d'accumulation de capital dans l'industrie et de l'intensité de main-d'œuvre des activités industrielles, laquelle dépend elle-même du rythme du progrès technique et des choix technologiques, en particulier des effets des innovations adoptées sur l'intensité de main-d'œuvre. L'effort requis à cet égard pour créer suffisamment d'emplois industriels dépend lui-même du taux de croissance démographique. Plus ce taux est élevé, plus grand est l'effort requis.
- Il faut un équilibre intersectoriel du marché du travail. En d'autres termes, il faut que l'industrie crée progressivement des emplois pour occuper les travailleurs provenant de l'agriculture.
- Il faut un équilibre intersectoriel du marché des produits. Il faut que les termes de l'échange intersectoriel au niveau national ne favorisent ni l'agriculture ni l'industrie et incitent suffisamment les agriculteurs à acheter des biens de consommation et des intrants modernes tout en leur permettant d'épargner et d'investir, et il faut que le salaire réel de la population urbaine permette aux travailleurs d'avoir un niveau de vie légèrement plus élevé que celui de la population rurale (ce qui est nécessaire pour qu'il y ait un transfert de la main-d'œuvre), sans que cela affaiblisse trop la rentabilité de l'industrie, ce qui risquerait de freiner le processus d'accumulation de capital.
- Il faut un équilibre intersectoriel du marché financier. Jusqu'à ce que le centre de gravité de l'économie se déplace vers le secteur industriel et que l'autofinancement des entreprises industrielles devienne une composante majeure de l'épargne intérieure, la principale source de financement de l'accumulation de capital industriel sera l'agriculture. Il faut que l'excédent d'épargne agricole, ajouté aux bénéfices réinvestis par les entreprises industrielles, suffise à financer la demande d'investissement industriel mais sans que cela compromette les gains de productivité de l'agriculture.

- Il faut que l'ensemble de ce processus de croissance équilibrée soit assez rapide pour satisfaire les aspirations d'une société qui veut échapper à la pauvreté généralisée. L'accroissement de la productivité de l'agriculture devrait faire progressivement augmenter le niveau de consommation de base, les revenus ruraux et les salaires. Toutefois, si tous les gains de productivité de l'agriculture sont absorbés par la consommation des ménages agricoles, la proportion de la population employée en dehors de l'agriculture ne peut pas augmenter. La hausse des salaires réels implique de la même façon une contraction des bénéfices industriels.

Dans le meilleur des cas, le commerce international, accompagné de flux internationaux de capitaux et d'importations de technologies, a facilité la réalisation de ces conditions. Dans un premier temps, l'exportation de produits agricoles permet d'importer les biens de consommation, les biens d'équipement et les matières premières nécessaires pour le développement des capacités industrielles intérieures. Après une première étape de remplacement des importations, l'essor des industries d'exportation à forte intensité de main-d'œuvre accélère la transformation structurelle et accroît la proportion de la main-d'œuvre employée productivement en dehors du secteur agricole. Les exportations de produits manufacturés à forte intensité de main-d'œuvre facilitent le développement des exportations des industries manufacturières à plus forte intensité de compétences et de capital. Le commerce international favorise l'essor des industries de main-d'œuvre parce que les biens d'équipement peuvent être importés, de sorte que le pays n'a pas besoin de se doter d'industries lourdes, qui sont généralement très capitalistiques, avant d'être assez avancé dans le processus de développement.

Cette stratégie est celle qui a permis une croissance économique soutenue et une réduction sensible de la pauvreté dans les pays d'Asie disposant d'une abondante main-d'œuvre sous-employée qui ont réussi à s'industrialiser. La politique commerciale appliquée par ces pays a conjugué la protection contre les importations et la promotion des exportations dans le cadre d'une libéralisation très progressive, qui a été associée au rôle actif du gouvernement dans le processus d'accumulation de capital et de progrès technique au sein de l'économie nationale. Parmi les PMA, on peut considérer le Bangladesh comme un exemple de pays qui a réussi à mettre en œuvre une telle stratégie de croissance (voir Arndt et al., 2002). Ce pays a lui aussi libéralisé son régime de commerce extérieur très progressivement.

2. Stratégie d'industrialisation tirée par le développement agricole s'accompagnant de l'exportation de produits primaires

Cette stratégie donne la priorité au développement agricole tout en promouvant les industries de transformation de ces produits. Son grand principe consiste à réorienter l'investissement public vers l'agriculture (Adelman, 1984). Cet investissement doit avoir pour but d'améliorer la technologie des productions primaires, les infrastructures rurales et les circuits de commercialisation. Les gains de productivité des petits paysans et des agriculteurs opérant à échelle moyenne devraient promouvoir la demande intérieure de biens intermédiaires et de biens de consommation d'origine nationale. Le fait d'accroître la productivité de l'agriculture et de permettre aux agriculteurs d'en profiter contribue à créer un marché intérieur de grande consommation. En pareil cas, l'industrialisation peut être tirée par le développement de l'agriculture plutôt que par l'exportation. Toutefois, ce processus peut être facilité par l'expansion des exportations de produits agricoles bruts et transformés.

Cette stratégie est celle adoptée par l'Éthiopie et énoncée dans son DSRP mais, jusqu'à présent, ses résultats ont été mitigés. L'analyse a montré qu'une telle stratégie n'est pas exposée au problème de la généralisation et peut être bénéfique tant pour les pays riches que pour les pays pauvres (Adelman et al., 1989). Toutefois, sa pertinence pour l'Afrique subsaharienne a été mise en doute en raison de l'absence de technologies permettant une agriculture vivrière à forte productivité durable dans un écosystème tropical fragile et de l'insuffisance de la réponse de l'industrie manufacturière intérieure à l'expansion de la demande induite par le développement agricole (Adelman et Vogel, 1991). Néanmoins, des modèles économétriques ont montré sa supériorité au Mozambique (Jensen et Tarp, 2004). Bhaduri et Skarstein (2003), bien qu'ils n'aient pas explicitement traité cette question, définissent aussi quelques-unes des conditions à réunir pour mettre en œuvre avec succès une telle stratégie.

3. Développement et diversification fondés sur une bonne gestion des recettes minières et pétrolières

Cette stratégie est moins bien définie que les deux précédentes, mais on dispose d'un corpus de connaissances de plus en plus important concernant les pratiques optimales pour le développement des économies fondées sur les ressources minières et pétrolières. Elle doit être adaptée au cycle de l'exploitation des ressources. Dans un premier temps, il y a une expansion rapide du secteur minier et le principal problème est d'éviter les effets de "la maladie

hollandaise”, c’est-à-dire l’appréciation de la monnaie et la perte de compétitivité des productions agricoles exportables. Ensuite, l’expansion de l’industrie minière se ralentit et il devient de plus en plus important de promouvoir la diversification. En fin de cycle, le secteur minier perd de son dynamisme en raison de l’épuisement des gisements, et d’autres activités prennent le relais en tant que principaux moteurs de la croissance (Auty, 1999).

La question centrale est celle du mécanisme à employer pour bien gérer les recettes minières. Il faut que ces recettes soient mobilisées par un système fiscal qui, d’une part, offre des incitations suffisantes aux investisseurs et, d’autre part, affecte une portion équitable des recettes minières aux dépenses publiques. Au niveau macroéconomique, il s’agit de gérer de façon saine et durable les recettes et les dépenses budgétaires, y compris les recettes minières. Pour cela, il faut adopter des règles budgétaires solides, se fonder sur des prévisions d’évolution des cours prudentes et mettre en œuvre une stratégie d’épargne visant à lisser les fluctuations des recettes. La stabilisation et la stérilisation des recettes minières sont particulièrement importantes dans les pays dont le marché financier est trop étroit pour absorber des ressources excédentaires et qui sont donc exposés à la “maladie hollandaise” (Mayer, 1999).

On peut promouvoir la diversification en employant une partie des recettes minières pour améliorer les conditions de création de nouvelles entreprises, par exemple au moyen d’investissements bien ciblés dans la mise en valeur du capital humain et les infrastructures. Les cas du Botswana et du Chili tendent à montrer que ce genre de stratégie fonctionne particulièrement bien lorsque les nouvelles entreprises créées sont liées au secteur minier et exploitent le dynamisme de pôles industriels fondés sur la mise en valeur des ressources naturelles (voir plus loin). Toutefois, cela signifie que les nouvelles activités n’ont guère de possibilités d’expansion à l’échelle régionale et qu’il peut être nécessaire d’appuyer une diversification plus large en renforçant les capacités et particulièrement en investissant dans le capital humain.

Le fait de séparer les recettes minières des autres recettes permet de rendre leur gestion plus transparente pour les dirigeants politiques, les administrateurs et le public et de limiter les pressions en faveur de dépenses immodérées. Toutefois, un fonds alimenté par les recettes tirées de l’exploitation de ressources naturelles non renouvelables doit compléter une bonne gestion budgétaire et ne peut pas la remplacer. Pour qu’un tel fonds soit transparent et efficace, il doit s’appuyer sur trois grands principes: i) un cadre budgétaire consolidé intégrant le fonds minier dans le budget général de l’État et dans le Trésor public; ii) une contrainte de liquidité impliquant que les actifs accumulés dans le fonds minier ne soient pas contrebalancés par des emprunts d’autres sources; et iii) un plafonnement des investissements intérieurs financés par le fonds, de façon à préserver sa fonction majeure, qui est de mettre en œuvre une stratégie d’épargne (Daniels, 2003).

Au niveau régional ou local, le développement de projets miniers conduit souvent la communauté qui vit dans la zone d’extraction à demander un traitement fiscal préférentiel, ce qui, dans certains cas, a pu provoquer des mouvements de sécession, voire des guerres civiles. Ces exigences sont généralement fondées sur l’idée que les retombées économiques de l’exploitation des ressources minières sont réparties de façon inégale et ne profitent qu’à une très petite proportion de la population, tandis que le reste du pays est pénalisé notamment par la hausse des prix, l’insuffisance des services publics et les problèmes sociaux dus à l’afflux d’immigrés. Les autorités locales ou régionales peuvent être favorisées par des programmes de dépense ou des instruments de mobilisation des recettes spécifiques. Les programmes de dépense spécifiques protègent mieux l’intégrité budgétaire au niveau national, tandis que les mécanismes de mobilisation de recettes offrent aux communautés une source de financement stable pour développer les services publics. Toutefois, comme les compagnies minières et pétrolières ne paient généralement pas d’impôt pendant les premières années d’exploitation, alors que les dépenses nécessaires augmentent dès le début, c’est-à-dire durant la mise en valeur du gisement, les mécanismes de partage des recettes ne règlent pas entièrement le problème de la répartition des revenus. Globalement, il est indispensable de mettre en place un processus consultatif et participatif.

4. Stratégie de développement fondée sur des pôles d’exploitation et de transformation des ressources naturelles

Cette stratégie consiste à promouvoir le développement de pôles d’exploitation et de transformation des ressources naturelles à partir d’un noyau existant (Ramos, 1998). Ces pôles sont des concentrations sectorielles et/ou géographiques d’entreprises ayant des activités interdépendantes fondées sur l’exploitation et la transformation des ressources naturelles et les industries annexes. L’analyse de pôles d’exploitation “parvenus à maturité” qui existent dans des pays aujourd’hui développés riches en ressources naturelles, comme les pays scandinaves et le Canada,

permet de cerner un processus type qui passe par plusieurs étapes: i) extraction des ressources naturelles avec première transformation; ii) accroissement de la transformation avant l'exportation et remplacement de certains équipements et intrants importés par des produits d'origine nationale (généralement fabriqués sous licence); iii) développement, parallèlement aux exportations de ressources naturelles brutes ou transformées, de biens et de services initialement produits à des fins de remplacement des importations et destinés à des acheteurs peu exigeants; et iv) exportation de produits de toute nature, y compris des produits plus élaborés, des intrants et machines répondant aux exigences des marchés les plus difficiles et des services de conception, d'ingénierie et de conseil. Tout ce processus est très long, comme l'a montré Ramos dans le cas de la Finlande. La stratégie de développement proposée ici viserait à l'accélérer en accompagnant l'évolution naturelle due au jeu des forces du marché (*ibid.*: 124). Dans ce cadre, il convient de prêter une attention particulière aux activités qui pourraient nécessiter davantage d'investissements étrangers directs, à la recherche des technologies indispensables pour le développement du pôle et aux besoins d'infrastructures physiques, de ressources humaines et de connaissances scientifiques et techniques.

Cette stratégie a été proposée en tant que stratégie particulièrement pertinente pour les pays riches en ressources naturelles. Ces ressources peuvent être aussi bien agricoles que minérales et la stratégie peut être associée aux deux précédentes stratégies. Il a été dit qu'elle était particulièrement adaptée à l'Amérique latine (Ramos, 1998). Il est clair qu'elle a aussi joué un rôle important dans le processus de développement de l'Asie du Sud-Est, où les gouvernements de la Malaisie et de la Thaïlande ont appliqué une stratégie axée sur la promotion des exportations de produits primaires et des exportations d'industries de main-d'œuvre (Reinhardt, 2000). La stratégie retenue par la Malaisie sera probablement la plus intéressante pour les PMA.

5. Une stratégie à trois volets de croissance tirée par l'emploi

Cette stratégie a été proposée en tant que solution particulièrement pertinente pour les PMA qui s'efforcent d'échapper au piège de la pauvreté et veulent promouvoir un processus de développement solidaire et partagé (Sachs, 2003). Pour cela, il ne suffit pas d'accélérer la croissance, encore faut-il que cette croissance crée le plus d'emplois possible. Pour pouvoir financer une croissance soutenue dans un PMA sans que cela attise l'inflation, il faut accroître les capacités d'importation (par la promotion des exportations, le remplacement des importations et l'élimination des importations non essentielles), avoir une offre élastique de produits alimentaires et d'autres produits essentiels pour les salariés afin de répondre à la demande accrue résultant de la création d'emplois ou de la hausse des revenus des travailleurs (notamment en éliminant les obstacles institutionnels au développement de l'agriculture), et accroître l'épargne intérieure (en partie grâce à l'accélération de la croissance globale et en partie par l'augmentation de la part de l'épargne dans le PNB).

Dans ce cadre macroéconomique, il convient d'adopter une stratégie à trois volets, visant les produits marchands, les biens et services non échangeables et les activités de subsistance. La priorité doit être le renforcement et l'expansion des secteurs marchands. Plus ces secteurs emploient de main-d'œuvre, mieux cela vaut du point de vue de la création d'emplois. Toutefois, en raison de la concurrence internationale, les pays n'auront probablement qu'une très faible marge de manœuvre en ce qui concerne le choix des technologies et il se peut donc que l'expansion des secteurs marchands crée relativement peu d'emplois. C'est pourquoi le deuxième volet de la stratégie consiste à promouvoir toutes les possibilités d'expansion d'activités à forte intensité de main-d'œuvre dans les secteurs produisant des biens et services non marchands. Ces secteurs sont les infrastructures et le logement, les services essentiels (éducation, santé, assainissement, communication, poste et administration publique); les services techniques, les services de réparation et d'entretien et la plupart des services de transport; et enfin la production de denrées périssables et de produits agricoles pondéreux. Ces activités ne sont pas exposées à la concurrence internationale et permettent donc une croissance plus créatrice d'emplois. Il est aussi possible de desserrer la contrainte de l'épargne, frein à l'investissement, en exploitant des sources de croissance autres que l'investissement (meilleur emploi des capacités de production existantes et amélioration de l'entretien du stock d'infrastructures, d'équipements et de bâtiments) et en promouvant l'investissement en nature (autoconstruction de logements dans les centres urbains et construction d'infrastructures rurales simples par des méthodes employant beaucoup de main-d'œuvre). Le troisième axe de cette stratégie consiste à rationaliser et à moderniser les activités de subsistance. Cela est particulièrement important dans les PMA, non seulement en raison de l'existence d'une économie de subsistance plus ou moins autonome, mais aussi en raison du fait qu'une grande partie du temps de travail disponible total est consacrée à des activités de subsistance. Des innovations techniques dans l'agriculture de subsistance, la fourniture et le stockage d'eau et d'électricité et la cuisson, pour ne mentionner que quelques-unes des activités de subsistance, peuvent apporter un gain de bien-être individuel immédiat et laisser aux populations concernées plus de temps à consacrer à d'autres activités.

Notes

1. Cette idée d'intégration à double sens a été proposée par Lakshmi Puri (2003).
2. Le taux de croissance du PIB projeté sur la période 2002–2004 est de 9,9 % au Mali, 10 % au Rwanda et 6 % en Zambie, alors que les taux de croissance des importations projetés sont respectivement de 8,2 %, 2,8 % et 4,8 %.
3. Pour une analyse très lucide de cette approche de l'intégration du commerce extérieur dans les DSRP, voir McCulloch, Winters et Cirera (2001).
4. L'expression "stratégies de développement post-libérales" a été forgée par Carter et Barham (1996).
5. On trouvera dans Hussain (2001) des estimations relatives à certains PMA d'Afrique, fondées sur le taux de croissance requis pour réduire de moitié la proportion de la population pauvre d'ici à 2015.
6. On trouvera quelques estimations concernant l'Afrique dans Ng et Yeats (2002).
7. Cette base de données peut être consultée par Internet à l'adresse suivante: <http://tcbdb.wto.org>
8. Les données relatives à 2002 et 2003, bien qu'elles soient disponibles, n'ont pas été prises en compte car elles sont provisoires et cela aurait pu altérer les tendances de fond de la série.
9. La série de chiffres relatifs à l'aide fournie pour la promotion des exportations par les institutions multilatérales se termine en 2000.
10. Dans le SNPC de l'OCDE, cela correspond aux catégories 210 et 22020, déduction faite de la catégorie 21081.
11. On retrouve cet argument dans OCDE/CEA (2003), où il est dit que, pour mieux définir la portée du renforcement des capacités commerciales, il faut mettre en œuvre des approches globales qui traitent à la fois les problèmes de la *politique commerciale* et ceux de la *production et de la commercialisation des produits*. Le renforcement des capacités en matière de politique commerciale doit porter à la fois sur le programme de négociation et de mise en œuvre à court terme de l'OMC et sur le programme à plus long terme de renforcement de l'offre. Le renforcement des capacités commerciales doit aussi porter sur la capacité d'influencer la définition du programme d'élaboration des règles du commerce international. En outre, il ne doit pas être axé uniquement sur les moyens de faire respecter ces règles car, à lui seul, l'accès aux marchés n'apporte que des avantages limités si l'on ne s'attaque pas aux contraintes de l'offre. Enfin, il ne faut pas non plus négliger l'importation. Le transfert de technologies par le biais de l'importation de biens et de services modernes est lui-même une forme de renforcement des capacités.
12. Pour un résumé des initiatives récentes, voir la base de données OMC/OCDE.

Bibliographie

- Adelman, I. (1984). Beyond export-led growth, *World Development*, 12 (9): 937–949.
- Adelman, I. (1986). A poverty-focused approach to development policy, In: *Development Strategies Reconsidered*, ed. by Lewis, J.P., Overseas Development Council, Washington DC.
- Adelman, I., Bournieux, J.M. et Waelbroeck, J. (1989). Agricultural development-led industrialization in a global perspective. In: Williamson, J. G. et Panchamukhi, V. R., eds., *The Balance between Industry and Agriculture in Economic Development*, vol. 2, Macmillan Press, Londres.
- Adelman, I. et Vogel, S.J. (1991). The relevance of ADLI for sub-Saharan Africa, *African Development Perspectives Yearbook 1990/1*, II: 258–279.
- Ali, I. et Pernia, E.M. (2003). Infrastructure and Poverty Reduction — What is the Connection?, ERD Policy Brief Series No. 13, Economics and Research Department, Banque asiatique de développement, Manille.
- Amsden, A.H. (2001). *The Rise of “the Rest” — Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*, Oxford University Press, New York.
- Arndt, C., Dorosh, P., Fontana, M., Zohir, S., El-Said, M. et Lungren, C. (2002). Opportunities and challenges in agriculture and garments: A general equilibrium analysis of the Bangladesh economy, Discussion Paper No. 107, International Food Policy Research Institute, Washington DC.
- Auty, R. (1999). The transition from rent-driven growth to skill-driven growth: Recent experience of five mineral economies. In: Mayer, J., Chambers, B. et Farooq, A. eds., *Development Policies in Natural Resource Economies*, Edward Elgar, Cheltenham, Royaume-Uni.
- Banque mondiale (2003). Debt Relief for the Poorest — An OED Review of the HIPC Initiative, Banque mondiale, Washington.
- Bhaduri, A. et Skarstein, R. (2003). Notes and comments – Effective demand and the terms of trade in a dual economy: A Kaldorian perspective, *Cambridge Journal of Economics*, 27 (4): 583–595.
- Bhagwati, J. (2001). *Free Trade Today*, Princeton University Press, Princeton.
- Blecker, R.A. (2002). The diminishing returns to export-led growth, In: Schweninger, S. et Mead, R.W., eds., *The Bridge to a Global Middle Class*, Council on Foreign Relations, New York.
- Bradford, C.I. (1994). From trade-driven growth to growth-driven trade: Reappraising the East Asian development experience, OCDE, Paris.
- Carter, M.R. et Barham, B.L. (1996). Level playing fields and *laissez faire*: Postliberal development strategy in inegalitarian agrarian economies, *World Development*, 24 (7): 1133–1149.
- Centre de développement de l'OCDE (2003). *Public Procurement: Lessons from Kenya, Tanzania and Uganda*, Technical Papers No. 208, DEV/DOC(2003)06, Paris.
- Centre du commerce international CNUCED/OMC (CCI) (1999). *Building Value Through Public Procurement: A Focus on Africa*, Genève.
- Centre du commerce international CNUCED/OMC (CCI) (2000). *Improving SME Access to Public Procurement — The Experience of Selected Countries*, Genève.
- Centre du commerce international CNUCED/OMC (CCI) (2001a). *ITC's Export-led Poverty Reduction Programme (EPRP)*, Genève.
- Centre du commerce international CNUCED/OMC (CCI) (2001b). *Converting LDC Export Opportunities into Business: A Strategic Response*, Genève.
- Centre du commerce international CNUCED/OMC (CCI) (2004). *Purchasing and Supply Chain Management: A Strategic Overview*, Coursebook, Genève.
- CNUCED (1994). *Rapport sur le commerce et le développement 1994*, publication des Nations Unies, no. de vente F.94.II.D.26, Genève.
- CNUCED (1996). *Rapport sur le commerce et le développement 1996*, publication des Nations Unies, no. de vente F.6.II.D.6, Genève.
- CNUCED (2000). *The Least Developed Countries 2000 Report – Aid, Private Capital Flows and External Debt: The Challenge of Financing Development in the LDCs*, publication des Nations Unies, no. de vente E.00.II.D.21, Genève.
- CNUCED (2001). Growing micro and small enterprises in LDCs — The “missing middle” in LDCs: Why micro and small enterprises are not growing, UNCTAD/ITE/TEB/5, Genève.
- CNUCED (2002). *Rapport sur les pays les moins avancés 2002 – Echapper au piège de la pauvreté*, publication des Nations Unies, no. de vente F.02.II.D.13, Genève.
- Cramer, C. (1999). Can Africa industrialise by processing primary commodities? The case of Mozambican cashew nuts”, *World Development*, 27 (7): 1247–1266.
- Daniels, P. (2003). Mineral revenue management: policy issues for mineral economies in Africa, *Module 3: Mineral Rent and Revenue Management*, CNUCED/ECA Paper No. ECA/RCID/UNDESA/UNCTAD/020/02, Lusaka, Zambie.

- Diao, X., Dorosh, P., Rahman, S.M., Meijer, S., Rosegrant, M., Yanoma, Y. et Li, W. (2003). Market opportunities for African agriculture: An examination of demand-side constraints on agriculture growth, DSGD Discussion Paper No. 1, International Food Policy Research Institute, Washington DC.
- Economic Commission for Africa (ECA) (2003). Press release No. 26/2003, Addis Abeba, Éthiopie (http://www.uneca.org/eca_resources/Press_Releases/2003_pressreleases/pressrelease2603.htm).
- Edwards, S. (2003). Debt relief and fiscal sustainability. NBER Working Paper No. W8939, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- Fay, M. (2001). Financing the future: infrastructure needs in Latin America, 2000-05, Banque mondiale, Washington DC.
- Fay, M. et Yepes, T. (2003). Investing in infrastructure: what is needed from 2000 to 2010?, Policy Research Working Paper No. 3102, Banque mondiale, Washington DC.
- Fei, J.C. et Ranis, G. (1997). *Growth and Development from An Evolutionary Perspective*, Blackwell, Oxford.
- Felipe, J. (2003). Is export-led growth passé? Implications for developing Asia, ERD Working Paper No. 48, Economics and Research Department, Banque asiatique de développement, Manila.
- FMI/Banque mondiale (2003). Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) - Progress in the implementation, 22 septembre, Washington.
- Gabre-Madhin, E.Z. et Haggblade, S. (2003). Successes in African agriculture: Results of an expert survey, Conference Paper No. 1, presented at the InWEnt, IFPRI, NEPAD and CTA Conference "Successes in African Agriculture", 1^{er}-3 décembre 2003, Prétoria.
- GRIPS Development Forum (2003). Linking Economic Growth and Poverty Reduction: Large-Scale Infrastructure in the Context of Vietnam's CPRGS, National Graduate Institute for Policy Studies, Japon.
- Helleiner, G. ed. (2002). *Non-Traditional Export Promotion in Africa: Experience and Issues*, Palgrave, Hampshire.
- Hewitt, A. et Gillson, I. (2003). A review of the trade and poverty content in PRSPs and loan-related documents, Report commissioned by Christian Aid, (http://www.odi.org.uk/iedg/Projects/christian_aid_paper.pdf).
- Hussain, M.N. (2001). "Exorcising the ghost": An alternate model for measuring the financing gap in developing countries, *Journal of Post Keynesian Economics*, 24 (1): 89-124.
- Jensen, H.T. et Tarp, F. (2004 forthcoming). On the choice of appropriate development strategy: Insights gained from CGE modelling of the Mozambican economy, *Journal of African Economies*.
- Kydd, J., Dorward, A. et Poulton, C. (2002). Institutional dimensions of trade liberalisation and poverty, paper presented at OECD Global Forum on Agriculture, 23-24 mai 2002, Paris.
- Kydd, J., et Dorward, A. (2002). Locked in & locked out: smallholder farmers and the new economy in low income countries, paper presented at the 13th International Farm Management Congress, 7-12 juillet 2002, Pays-Bas.
- Ladd, P. (2002). Too hot to handle? The absence of trade policy from PRSPs, Christian Aid, Royaume-Uni.
- Mayer, J. (1999). Conclusions. In: Mayer, J., Chambers, B., Farooq, A. (eds.), *Development Policies in Natural Resources Economies*, Edward Elgar, Cheltenham, Royaume-Uni.
- McCulloch, N., Winters, L.A. et Cirera, X. (2001). *Trade Liberalization and Poverty: A Handbook*, Centre for Economic Policy Research, Londres (<http://cepr.org/pubs/books/P144.asp>).
- McMillan, M., Rodrik, D., Welch, K. (2002). When economic reform goes wrong: cashews in Mozambique, mimeo, (<http://ksghome.harvard.edu/~drodrik.academic.ksg/>).
- Ng, F. et Yeats, A. (2002) What can Africa expect from its traditional exports?, Africa Region Working Paper Series No. 26, Banque mondiale, Washington DC.
- OCDE (2001). *Manuel du CAD — Renforcer les capacités commerciales au service du développement*, Paris.
- OCDE (2002). A summary of discussion at the Mombasa regional workshop on trade capacity building — Experiences in an African context, 26-27 août 2002, Mombasa.
- Odhiambo, W. et Kamau, P. (2003). What measures should be taken to set an effective public procurement system in East Africa?, Centre de développement de l'OCDE (<http://www.eldis.org/static/DOC13878.htm>).
- Ohno, K. (2003). *East Asian Growth and Japanese Aid Strategy*, National Graduate Institute for Policy Studies, GRIPS Development Forum, Tokyo, Japon.
- Palley, T.I. (2002). A new development paradigm: Domestic demand-led growth, why it is needed and how to make it happen, discussion paper presented to the Alternatives to Neoliberalism Conference, 23-24 mai 2002, Washington DC.
- Prowse, S. (2002). The role of international and national agencies in trade-related capacity building, *The World Economy*, 25 (9).

- Puri, L. (2003). Statement at the International Conference on "Trade Growth and Poverty", organised by DFID, European Commission, International Monetary Fund, UNDP, tenue à Londres les 8–9 décembre 2003.
- Raghavendran, V. (2003). An Evaluation of the export-led poverty reduction programme of the international trade centre, International Trade Center, Genève (<http://sites.maxwell.syr.edu/intleval/papers/Vimala.htm>).
- Ramos, J. (1998). A development strategy founded on natural resource-based production clusters, *Cepal Review*, 66: 105–127.
- Redding, S. (1999) Dynamic comparative advantage and the welfare effects of trade, *Oxford Economic Papers*, No. 140, 51(1): 15–39.
- Reinhardt, N. (2000). Back to basics in Malaysia and Thailand: The role of resource-based exports in their export-led growth, *World Development*, 28 (1): 57–77.
- Sachs, I. (2003). From poverty trap to inclusive development in LDCs, background paper prepared for the *Least Developed Countries Report 2004*, Genève.
- Schydrowsky, D.M. (1984). A policymaker's guide to comparative advantage, *World Development*, 12 (4): 439–449.
- Secrétariat du GATT (1994). The results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, Genève.
- Solignac Lecomte, H.B. (2001). Building capacity to trade: A road map for development partners — Insights from Africa and the Caribbean, ECDPM Discussion Paper No. 33, Maastricht (http://www.oneworld.org/ecdpm/pubs/dp33_gb.htm).
- Solignac Lecomte, H.B. (2003). Building capacity to trade: What are the priorities?, Web Docs No. 11, OECD Development Centre, Paris (<http://www.oecd.org/dev/technics>).
- TechnoServe (2003). Mozambique cashewnut sub-sector, Norwalk, U.S.A., (<http://www.technoserve.org/sitemap.html>).
- Vos, R., Morley, S., Enrique, G. et Sherman, R. eds. (2004, à paraître). Does Trade Liberalization and Export-led Growth Help Reduce Poverty? Success and Failure in Latin America in the 1990s, Edward Elgar, Royaume-Uni.