



## TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ.....	3
VAINCRE LA PAUVRETÉ GRÂCE AU COMMERCE : QUEL RÔLE POUR L'AIDE POUR LE COMMERCE ? .....	6
1. Introduction .....	6
2. Pourquoi le commerce est important.....	7
3. Quand le commerce ne tient-il pas ses promesses ?.....	11
4. Ce que l'aide pour le commerce peut apporter.....	14
5. Accroître les avantages du commerce .....	16
5.1 Renforcer les capacités productives.....	17
6. Assurer une croissance favorable aux pauvres, grâce au commerce .....	18
6.1 Connecter les pauvres aux marchés .....	19
6.2 Le commerce et les inégalités.....	21
7. Atténuer les coûts de l'ajustement.....	22
8. Une démarche identique mais des solutions adaptées .....	25
9. Conclusions .....	25
RÉFÉRENCES .....	27

### Figures

Figure 1. Relative annual export (goods and services) growth (world average = 0) .....	11
Figure 2. Trade as a percentage of GDP .....	12
Figure 3. Exports (goods and services) in constant prices per capita (1980-2005) .....	12
Figure 4. Relation entre la croissance économique, les capacités productives et la réduction de la pauvreté.....	18

### Encadrés

Encadré 1. Commerce, croissance et réduction de la pauvreté : où en est-on? .....	9
Encadré 2. Croissance des exportations et réduction de la pauvreté : le cas de divers pays d'Asie et d'Afrique subsaharienne.....	10
Encadré 4. Relier les pays sans littoral : une question d'infrastructures .....	17
Encadré 5. L'exemple de l'agro-industrie en Zambie .....	20
Encadré 6. Les femmes et le commerce: le cas de l'industrie du vêtement au Cambodge .....	22
Encadré 7. Le cas des transferts monétaires à visée sociale en Afrique du Sud.....	23

## RÉSUMÉ

1. La croissance économique, à elle seule, est le premier facteur de réduction de la pauvreté. Selon son rythme et sa structure, la croissance augmente et améliore les possibilités d'emploi productif, entraînant ainsi un recul durable de la pauvreté. En outre, les liens positifs entre l'ouverture aux échanges et la performance économique sont de plus en plus reconnus, en particulier pour les pays à faible revenu qui ont un marché intérieur insuffisamment développé. Dans ces pays, la création d'emplois, notamment pour les pauvres, hommes et femmes, passe par une expansion du marché intérieur grâce au commerce international, au niveau tant régional que mondial. De surcroît, le commerce favorise le transfert de technologies et de savoir-faire étrangers, ce qui améliore la productivité nationale, et conduit à une intensification de la concurrence qui stimule la compétitivité des entreprises nationales. Toutefois, il faut avoir présent à l'esprit que l'effet des échanges sur les revenus (et la pauvreté) est fonction de multiples facteurs et qu'il peut être positif, négatif ou neutre, entre autres, selon les circonstances locales.

2. Dans le débat sur les liens entre le commerce, la croissance économique et la réduction de la pauvreté, une place prépondérante est traditionnellement faite à l'impact de la libéralisation des échanges sur la pauvreté. Cela n'a rien de surprenant dans la mesure où l'ouverture des échanges est l'instrument de prédilection pour accroître les capacités commerciales. Le présent document se propose cependant de faire le point sur ce que l'on sait de l'impact du commerce sur la croissance économique et la réduction de la pauvreté. Il passe en particulier en revue les données concrètes qui attestent de l'impact des échanges sur le caractère « pro-pauvres » de la croissance – c'est-à-dire, le rythme (taux) et la structure (distribution) de la croissance, aussi bien dans les différents pays qu'à l'intérieur d'un même pays. Il examine aussi le rôle que peut jouer l'aide pour renforcer les capacités commerciales des pays à faible revenu, aider les pauvres à tirer profit des nouvelles opportunités créées, ou les protéger contre d'éventuels effets négatifs. Il démontre que l'aide pour le commerce est une composante fondamentale de toute stratégie de développement se voulant « bonne pour les pauvres ».

3. Quelques-unes des principales conclusions des études économétriques réalisées sur ces questions sont résumées ci-dessous. A bien des égards, les observations concernant le commerce sont à l'image de celles se rapportant à l'impact de la croissance économique sur la réduction de la pauvreté. D'une manière générale, le commerce a, sur la croissance, un effet positif mais dont l'ampleur varie considérablement d'un pays à l'autre ; les preuves de l'impact du commerce sur la pauvreté ne sont pas tranchées.

- Le commerce contribue à la croissance économique. Il existe une corrélation étroite entre l'ouverture aux échanges et la croissance économique. La quasi-totalité des pays non producteurs de pétrole qui affichent de bons antécédents de croissance se sont bien intégrés dans l'économie mondiale. La libéralisation des échanges va incontestablement de pair avec une accélération de la croissance économique. Toutefois, la relation de causalité entre le commerce et la performance de croissance reste difficilement démontrable sur le plan statistique, et l'on ne sait toujours pas très bien s'il faut incriminer les échanges ou un autre moteur de la croissance lorsque les résultats obtenus sur le front de la réduction de la pauvreté ou des inégalités restent décevants.
- La mesure dans laquelle le commerce favorise la croissance et la réduction de la pauvreté est cependant très variable suivant les pays. En particulier, les PMA se sont bien intégrés dans l'économie mondiale, par comparaison à d'autres groupes de pays en développement, mais cela n'a pas eu autant d'impact sur le volume et la diversité de leurs exportations que dans d'autres pays en développement. Plusieurs facteurs peuvent empêcher les pays de retirer des avantages du commerce, notamment les effets des politiques commerciales des pays membres de l'OCDE ou de celles des autres pays en développement, et les défaillances structurelles de leurs propres économies (les contraintes du côté de l'offre, carences d'ordre stratégique et institutionnel,

insuffisances en matière de capital humain et d'actifs et caractéristiques géographiques, par exemple).

- Globalement, les conclusions que l'on peut tirer des données d'observation quant à l'impact du commerce sur la pauvreté et les inégalités sont mélangées. En moyenne, les pauvres tirent autant profit de la croissance que les autres, mais avec de grandes variations. De toute évidence, rien ne permet de dire a priori que la croissance dérivée du commerce, ou en l'espèce de tout autre facteur, sera automatiquement bénéfique pour les pauvres. Les effets sur la pauvreté dépendent de ce que les pauvres consomment, produisent, retirent de leurs actifs, y compris de leur travail, et reçoivent sous forme de transferts (privés et publics), ainsi que des moyens qu'ils ont de faire face et pressions résultant de la transformation de leur environnement général et de la nécessité de s'y adapter.

4. L'Initiative relative à l'aide pour le commerce a été spécifiquement conçue pour éliminer les contraintes qui limitent l'aptitude des pays à tirer parti de l'expansion des échanges. En outre, elle peut aussi aider les pays à faire face à l'impact inégal que peut avoir le développement du commerce sur les pauvres d'un pays à l'autre et à l'intérieur d'un même pays. Diverses solutions s'offrent pour améliorer les retombées du commerce pour les pauvres, parmi lesquelles une assistance visant à renforcer les capacités productives des hommes et des femmes pauvres, à resserrer leurs liens avec les marchés, à faciliter leur adaptation par la mise en place de mesures de protection sociale (afin de les aider à faire face aux ajustements et à en opérer), et à rehausser la qualité des services d'éducation et de santé. Il ne faut cependant pas perdre de vue que les pièges à pauvreté sont multidimensionnels et intergénérationnels et qu'ils ne peuvent pas tous être éliminés par une amélioration des opportunités économiques induite par l'expansion des flux commerciaux.

5. Les messages clés que doivent retenir les décideurs désireux d'accroître l'impact du commerce sur la croissance économique et la réduction de la pauvreté sont les suivants :

- Les capacités productives doivent être renforcées. Afin d'obtenir une réponse durable du côté de l'offre, accompagnée d'une augmentation des possibilités d'emploi productif, il est primordial de développer les capacités productives (capital humain et esprit d'entreprise, infrastructures, liens de production/chaînes de valeur). Ensemble, ces capacités conditionnent l'aptitude d'un pays à pratiquer le commerce et lui permettent de croître et de continuer à se développer.
- Les marchés sont des déterminants majeurs des effets du commerce sur la réduction de la pauvreté. Connecter les agriculteurs pauvres aux marchés et leur permettre de vendre leurs récoltes est une stratégie très payante. Il faut donc mettre en place un ensemble d'institutions et de politiques de commercialisation, et investir dans l'infrastructure rurale afin de réduire les coûts du transport et de l'énergie, d'atténuer les risques et de faciliter l'accès des agriculteurs aux marchés, de façon à assurer une meilleure transmission des opportunités créées par l'ouverture des marchés et à en optimiser les bienfaits potentiels pour la lutte contre la pauvreté.
- Enfin, il faut concilier le commerce et la croissance avec un souci du développement durable. Il est indispensable d'accorder davantage d'attention au fait que l'expansion des échanges n'a pas des retombées identiques pour toutes les catégories de la population, du point de vue de l'emploi, de la parité homme-femme et de la géographie. Pour que les interventions de politique commerciale aient un plus grand impact « pro-pauvres », elles doivent être conçues en fonction du profil spécifique du pays ainsi que des besoins des pauvres et de leurs multiples rôles, en tant que consommateurs, travailleurs et producteurs.

6. Le commerce est un moyen pour arriver à une fin, et non une fin en soi. L'objectif est de parvenir à une croissance durable et, grâce des politiques complémentaires appropriées, de faire reculer la pauvreté. En conséquence, pour renforcer la contribution du commerce à une croissance bénéfique pour les pauvres,

il faut, au niveau national, des politiques qui mettent les hommes et les femmes pauvres en contact avec les opportunités commerciales et, au niveau international, un soutien ciblé dans le domaine des échanges, c'est-à-dire une aide pour le commerce. Le but est d'améliorer les perspectives de croissance et de réduire la pauvreté dans les pays en développement et de répartir plus équitablement les avantages mondiaux entre les différents pays en développement et au sein de ces pays.

## VAINCRE LA PAUVRETÉ GRÂCE AU COMMERCE : QUEL RÔLE POUR L'AIDE POUR LE COMMERCE ?

*“La plus sacrée et la plus inviolable de toutes les propriétés est celle de son propre travail, parce qu'elle est la source originare de toutes les autres propriétés... [ Le patrimoine du pauvre est dans sa force et dans l'adresse de ses mains ] et l'empêcher d'employer cette force et cette adresse de la manière qu'il juge la plus convenable, tant qu'il ne porte de dommage à personne, est une violation manifeste de cette propriété primitive.*

La richesse des nations, Livre I, Chapitre X, Partie II (Smith, 1776)

*“For many people economic poverty is rooted in their inability to trade – and trade is a vital route out of poverty.”*

Trade Matters (DFID, 2005)

### 1. Introduction

1. Il ne fait guère de doute que la croissance économique est l'instrument le plus efficace pour réduire la pauvreté. Il est également vrai qu'aucun pays n'a réussi à développer son économie en tournant le dos au commerce international et à l'investissement étranger direct à long terme. Pratiquement tous les pays qui ont atteint à une croissance économique soutenue y sont parvenus en saisissant les opportunités offertes par la libéralisation des marchés mondiaux. Cela dit, de nombreux pays à faible revenu se heurtent encore à de gros obstacles qui les empêchent de développer et de diversifier leurs échanges. En outre, la réforme et la libéralisation du commerce n'a pas toujours produit les avantages escomptés en termes d'expansion des courants d'échanges, de croissance et de réduction de la pauvreté. Face à ce constat, la communauté internationale est convenue d'intensifier et d'améliorer l'aide pour le commerce afin d'aider les pays en développement, en particulier les moins avancés, à se doter des capacités d'offre et des infrastructures commerciales requises pour renforcer leurs échanges et tirer profit de leur intégration dans l'économie mondiale.

2. L'aide pour le commerce est un outil conçu pour associer des mesures d'aide et de politique commerciale au sein d'une stratégie cohérente visant à élever les niveaux de vie et à faire refluer la pauvreté. Elle est censée servir à assurer que les avantages des politiques commerciales se matérialisent, en particulier quand les instruments traditionnels de réforme de ces politiques ne permettent pas à eux seuls d'obtenir les bienfaits escomptés grâce à l'expansion du commerce. Elle vise à aplanir les contraintes du côté de l'offre qui pénalisent les pays à faible revenu et les empêchent de réagir aux incitations à l'accroissement des échanges émanant du marché, et aussi à corriger des problèmes de répartition, notamment la disparité des effets exercés par la réforme et le développement du commerce sur la pauvreté.

3. Lorsqu'une économie génère une production accrue, source d'emplois plus nombreux et plus productifs et d'opportunités que les pauvres peuvent saisir, elle a plus de chances d'obtenir des avancées durables dans sa lutte contre la pauvreté monétaire et d'autres fléaux économiques et sociaux. Cela dit, si cette relation est bien établie, elle n'est pas automatique. Les effets de la réforme et de l'expansion du commerce sur les pauvres sont très variables selon le contexte et dépendent des habitudes de consommation des pauvres, ainsi que de la mesure dans laquelle la croissance induite par le commerce se matérialise dans des zones où vivent des hommes et des femmes pauvres et des secteurs où ils exercent une activité.

4. L'assistance liée au commerce existe depuis un certain temps déjà, mais peu de donateurs bilatéraux ont explicitement intégré des objectifs commerciaux dans leurs programmes d'aide, et moins encore ont

mis en place des programmes visant à associer directement les pauvres aux activités liées au commerce. Non seulement l'impact potentiel de l'aide pour le commerce sur la réduction de la pauvreté doit être mieux expliqué, mais les organismes donateurs doivent aussi mieux intégrer l'expertise commerciale dans leurs programmes par pays et leurs équipes opérationnelles.<sup>1</sup> Cette intégration est particulièrement urgente dans la mesure où les donateurs membres de l'OCDE se sont engagés à fournir des ressources supplémentaires pour aider les pays à faible revenu à surmonter les contraintes liées au commerce qui contrarient les efforts qu'ils déploient pour atteindre les objectifs du millénaire pour le développement (OMD).<sup>2</sup>

5. Le présent document a pour objectif de faire mieux saisir aux donateurs et aux pays partenaires la contribution potentielle du commerce à la croissance et au développement économiques, les difficultés associées à la concrétisation de ce potentiel, et le rôle que peut jouer l'aide pour le commerce pour contrer ces problèmes. Il expose des arguments justifiant un accroissement et une amélioration de l'aide à l'appui des échanges et explique pourquoi l'aide pour le commerce peut être un élément important dans une stratégie de développement favorable aux pauvres.

6. La suite du document est articulée comme suit. La section 2 démontre pourquoi le commerce est important pour stimuler la productivité et la croissance économique. La section 3 souligne le fait que, si de nombreux pays retirent des avantages du commerce, certains ne peuvent pas en tirer pleinement profit. Les sections 4 à 6 examinent en quoi l'aide pour le commerce peut contribuer à renforcer l'impact des échanges sur la croissance et la réduction de la pauvreté et quelles sont les moyens les plus appropriés d'accroître cet impact, à savoir : consolider les capacités productives, relier les pauvres aux marchés, et atténuer les coûts des ajustements. La section 7 se penche sur la nécessité d'évaluer l'impact distributionnel des coûts d'ajustement, en particulier dans les cas où ils pénalisent les segments les plus vulnérables de la population. La section 8 met en évidence la nécessité d'adapter l'approche de l'intégration économique au contexte national. La section 9 résume les principales conclusions.

## **2. Pourquoi le commerce est important**

7. Dans presque tous les pays, le commerce est important, à la fois comme source de richesses et comme instrument pour parvenir à une croissance autonome et faire reculer la pauvreté. Tout d'abord, les entreprises d'un pays doivent avoir accès à des marchés étrangers plus vastes et plus riches pour générer le niveau de demande requis pour exploiter des économies d'échelle qui à leur tour ouvriront la porte à une croissance économique soutenue. Ceci est particulièrement vrai pour les pays à faible revenu dont le marché intérieur a une taille restreinte. En outre, et c'est encore plus important, le commerce permet aux entreprises des pays en développement d'accéder à des technologies qui sont essentielles pour améliorer leur productivité et leur compétitivité et qui vont générer des opportunités de croissance et d'emplois, y

---

<sup>1</sup>. La CNUCED (2004) a souligné qu'il fallait "d'urgence renforcer les capacités des donateurs eux-mêmes touchant les échanges", et qu'il était « tout aussi important et urgent d'intégrer le commerce dans les programmes d'aide que d'en tenir compte dans les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté. »

<sup>2</sup>. Parmi les objectifs du millénaire pour le développement, l'objectif 8 prend une importance particulière dans le contexte de l'initiative en faveur de l'aide pour le commerce dans la mesure où il touche à la fois à l'aide et au commerce, notamment la cible 12 « Poursuivre la mise en place d'un système commercial et financier multilatéral ouvert, fondé sur des règles, prévisible et non discriminatoire », qui va dans le sens des intérêts des pays en développement, et les cibles 13 et 14, qui sont axées sur les besoins particuliers des PMA, des pays enclavés et des petits États insulaires en développement et qui appellent expressément à un accroissement de la part de l'APD (aide pour le commerce) affectée au renforcement des capacités commerciales (indicateur 41 relatif aux OMD).

compris pour les hommes et les femmes pauvres.<sup>3</sup> Qui plus est, comme en atteste l'expérience des nouvelles économies industrialisées d'Asie entre les années 60 et la fin des années 90, les derniers arrivés peuvent – si les conditions préalables et les déterminants requis sont réunis – tirer profit des progrès technologiques les plus récents et se contenter d'acheter des technologies pour leur propre développement industriel, pour un coût relativement plus faible et un risque moindre.<sup>4</sup> (Lin, 2007 ; ONUDI, 2007)

8. Par ailleurs, les exportations représentent la principale option pour obtenir les recettes en devises nécessaires pour financer les importations de bien intermédiaires et d'équipement incorporant des technologies modernes. De plus, la concurrence incite les entreprises à accroître leur productivité et Bigsten *et al.* (2004) ont montré que, grâce aux gains d'efficacité obtenus à force d'exporter, le commerce pouvait aussi améliorer la productivité. Cette plus grande efficacité des entreprises nationales profite aussi aux consommateurs, y compris les pauvres, à travers une baisse des prix. Bien sûr, les exportations doivent augmenter au même rythme que la demande d'importations, à défaut de quoi le pays serait menacé par l'accumulation d'une dette extérieure insoutenable, qui pourrait compromettre la durabilité de la croissance économique (McCulloch, Winters et Cirera, 2001 ; Oxfam, 2002).

9. Depuis 1980, le marché mondial des biens et des services a connu une expansion spectaculaire, puisque les échanges mondiaux ont été multipliés par cinq en valeur réelle, et leur part dans le PIB est passée de 36% à 55% (FMI, 2007). La baisse des coûts de transport et de communication a été un moteur important dans la mesure où elle a permis aux négociants de prospecter et d'atteindre des marchés extérieurs plus facilement et pour un moindre coût. De même, la réduction des obstacles au commerce a accéléré et renforcé l'intégration dans les années 90, avec l'insertion progressive de pays en développement à croissance rapide d'Asie, tels que la Chine et l'Inde, et des anciens pays du « bloc de l'Est » dans le système commercial mondial. Ces mêmes évolutions ont aussi favorisé une augmentation massive du commerce des services (même si le niveau de départ était beaucoup plus bas) et l'approvisionnement sur le marché international et l'investissement étranger dans le domaine des services ont véritablement « explosé ».

10. Néanmoins, force est de constater que ce tableau idyllique ne s'applique pas à tous les pays en développement, ni à tous les groupes sociaux à l'intérieur de ces pays. En outre, alors que les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire ont accompli des progrès significatifs sur la voie du démantèlement de leurs barrières commerciales au cours des deux dernières décennies, tous ne semblent pas pour autant avoir obtenu une croissance soutenue de leurs exportations (Banque mondiale, 2007). Cette hétérogénéité des résultats est la principale raison qui explique l'absence de consensus sur l'impact quantitatif de la libéralisation du commerce sur la croissance économique (voir encadré 1). La majorité des études économétriques n'ont pas réussi à établir une relation systématique entre ces deux éléments et des doutes subsistent quand au sens de la relation de causalité. Techniquement parlant, la régression économétrique est, dans ce domaine, un exercice délicat car la plupart des variables explicatives sont plus ou moins endogènes.<sup>5</sup>

---

<sup>3.</sup> Pour Rodrik (2007), le processus d'acquisition/importation et d'adaptation de technologies étrangères avancées est peut-être le mécanisme qui relie de la manière la plus irréfutable le commerce à la croissance dans les pays en développement.

<sup>4.</sup> En outre, cette acquisition d'innovations étrangères peut à son tour entraîner une amélioration plus rapide de la dotation en ressources et des structures industrielles et technologiques du pays, à la condition que ce dernier s'engage dans un « processus d'endogénéisation » de manière à adapter les technologies empruntées aux conditions locales et à tenir compte de son avantage comparatif. (Lin, 2007)

<sup>5.</sup> Les analyses quantitatives de l'impact de l'aide sur la croissance économique se heurtent à des problèmes similaires et sont aussi parvenues à des conclusions contradictoires, en raison de différences dans la spécification des modèles (voir, par exemple, Roodman, 2007).

### Encadré 1. Commerce, croissance et réduction de la pauvreté : où en est-on?

La libéralisation du commerce conduit-elle à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté ? La masse des écrits sur le sujet a été synthétisée en une phrase : tout dépend de la manière dont on lui attribue le rôle que jouent les échanges dans le processus de développement économique. (Rodrik, 2007).

En ce qui concerne la relation entre le commerce et la croissance, la plupart des études économétriques n'ont pas établi une relation systématique entre une plus grande intégration et la croissance, et les avis divergent sur la relation de causalité. Cette difficulté à interpréter la relation causale n'est guère surprenante : un facteur de croissance, le lien de causalité peut aussi jouer dans l'autre sens. Ainsi, selon Bhagwati et Srinivasan (2001), les études portant sur plusieurs pays se heurtent à des problèmes pour définir et mesurer l'ouverture, et les effets de la libéralisation du commerce. Lorsque ces variables sont rassemblées dans des régressions de la croissance, le résultat moyen devient flou. C'est pourquoi on considère généralement la régression comme une méthode appropriée pour étudier la relation complexe entre la libéralisation du commerce et la croissance.

Une autre source de désaccord tient à la difficulté de trouver une variable supplétive (mesure) de l'ouverture qui soit fiable et universellement acceptable. Ainsi, bien que diverses études menées dans les années 90 aient semblé confirmer que la libéralisation des échanges favorisait la croissance économique, Rodriguez et Rodrik (1999) ont soutenu que ces résultats étaient fondés sur des variables peu représentatives de la libéralisation du commerce.

On ne peut pas non plus tirer de conclusion simple et générale de la littérature existante sur la relation de causalité entre le commerce et la pauvreté, qu'elle soit directe ou qu'elle agisse indirectement sur la croissance, qui agit sur la pauvreté). Là encore, les éléments de preuves présentés dans plusieurs études récentes ne sont guère convaincants (voir, par exemple, Bannister et Thugge, 2001 ; Berg et Krueger, 2003 ; Winters, McCulloch et McKay, 2004). La relation entre le commerce et la pauvreté est extrêmement complexe et propre à chaque cas, ce qui rend les analyses empiriques systématiques assez difficiles dans la pratique (Turner, Nguyen et Bird, 2008). Dans le meilleur des cas, les études économétriques permettent seulement de vérifier l'existence d'une relation (variation du volume des échanges) et la pauvreté (variation de la part de revenu allant aux plus pauvres), et révèlent d'une manière certaine une corrélation certaine entre ces deux variables, au-delà de l'effet de la croissance générale.

En d'autres termes, bien que la croissance puisse varier sensiblement d'un pays à l'autre et d'une période à l'autre (voir par exemple, Banque mondiale, 2005), les données disponibles ne permettent en rien de penser que la libéralisation du commerce aurait un impact « négatif » sur les pauvres. Cashin *et al.* (2001) ont examiné la relation entre les politiques macro-économiques et les améliorations d'un indice de développement humain, et n'ont trouvé que peu de liens. Cependant, quelle que soit la variable utilisée pour la représenter, elle a été associée à une croissance pro- ou anti-pauvres. Cling (2006) conclut aussi, sur la base de la littérature, que le commerce a contribué à réduire la pauvreté dans les pays en développement.

Les analyses du FMI (2007) ont par contre, établi que l'ouverture des échanges a entraîné une hausse des revenus, dans les pays développés comme dans ceux en développement. En réalité, au cours des deux dernières décennies, le revenu réel moyen du segment le plus pauvre de la population a augmenté dans tous les pays et pour toutes les catégories de revenus, mais, comme le fait observer l'étude, les données indiquent que les régions au cours de la même période en raison du progrès technologique qui fait que les salaires des travailleurs qualifiés progressent plus vite que ceux des travailleurs non qualifiés.

Déterminer si l'ouverture est une cause ou une conséquence du développement est un problème d'économétrie. Cependant, bien que les données ne soient pas toujours d'accord pour dire que les avantages que les pays en développement tirent de l'ouverture sont importants, les éléments de preuve réunis jusqu'à présent laissent penser que l'ouverture est importante sur la performance de croissance et a été un élément central des cas de développement réussi. Autrement dit, aucun pays n'a connu un véritable développement en se fermant au reste du monde, très peu de pays ont enregistré une croissance prolongée sans que leurs échanges augmentent fortement<sup>6</sup>, et la plupart des pays en développement qui sont parvenus à faire reculer rapidement la pauvreté ont affiché pendant une longue période des taux élevés de croissance économique (la croissance du revenu explique pour une large part les variations observées dans la réduction de la pauvreté).

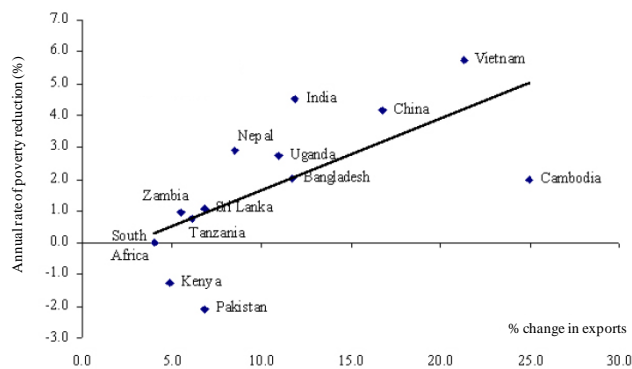
<sup>6</sup> Voir aussi 'The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development', de la Commission sur la croissance et le développement (2008) pour d'autres preuves de l'importance de l'ouverture du commerce et d'une intégration réussie dans l'économie mondiale dans les 13 pays sélectionnés pour leur taux de croissance rapide sur de longues périodes.

11. Cela dit, même si les avis divergent sur l'intensité et le sens de la relation de causalité entre commerce et croissance, les résultats des études économétriques ne justifient en rien une restriction des échanges. Au contraire, tout porte à croire que la croissance économique est accompagnée (et facilitée) par une augmentation des importations et des exportations, ce qui laisse fortement présumer que l'ouverture au commerce conduit généralement à une amélioration du niveau de vie (Rodriguez et Rodrik, 1999 ; Winters, 2004). C'est pourquoi, même si le débat se poursuit sur le lien de causalité entre commerce et croissance, les organismes d'aide ne doivent pas perdre de vue l'importance du commerce comme moteur potentiel d'une croissance économique durable et vigoureuse dans les pays en développement, mais plutôt centrer leur attention sur les cas où le commerce ne remplit pas le rôle qu'il pourrait jouer.

**Encadré 2. Croissance des exportations et réduction de la pauvreté : le cas de divers pays**

Une série d'études réalisées par CUTS International (2008) pour examiner le lien entre la croissance des exportations et la réduction de la pauvreté au cours de diverses périodes pour lesquelles des informations sont disponibles dans 13 pays en développement. Le graphique ci-dessous indique les taux annuels respectifs de réduction de la pauvreté et de croissance des exportations dans les 13 pays étudiés par les études. Une relation positive entre la croissance des exportations et la réduction de la pauvreté est visible dans la plupart des pays, le Viêt-nam obtenant les meilleures performances au regard des deux indicateurs. Cette forte relation positive vaut aussi, quoique dans une moindre mesure, pour la Chine et l'Inde. Mais, en matière de croissance des exportations, l'Inde a enregistré un recul impressionnant de la pauvreté. Au Sri Lanka, en Tanzanie et en Zambie, les taux de croissance des exportations et de réduction de la pauvreté sont tous les deux faibles, mais la relation entre les deux reste positive.

Il y a cependant des exceptions. Au Kenya et au Pakistan, les niveaux de pauvreté se sont en fait aggravés. Par ailleurs, le Cambodge fait nettement figure de pays qui a affiché le taux de croissance des exportations le plus élevé, le recul de la pauvreté y est resté modeste (à égalité avec celui observé au Bangladesh). Ces cas montrent bien qu'il intervient d'autres facteurs qui ont un sens différent du commerce. En résumé, les éléments ressortant de ces études de cas donnent à penser qu'il existe une corrélation généralement positive entre la croissance des exportations et la réduction de la pauvreté, il y a aussi d'autres facteurs qui entrent en jeu, et dont l'



Source : CUTS, 2008 (p. 24, Figure 1.10)

12. De fait, il convient de se préoccuper avant tout de *ce qui marche, comment et dans quelles conditions*. Par exemple, de récentes études de cas confirment que le lien entre la croissance des exportations et la réduction de la pauvreté est le plus souvent positif, mais qu'il est parfois aussi négatif, ce qui laisse penser que d'autres facteurs pourraient amoindrir l'impact du commerce ou jouer un rôle beaucoup plus déterminant dans le processus de réduction de la pauvreté (voir encadré 2). Il faut aussi avoir présent à l'esprit que les gains obtenus grâce au commerce sont pour la plupart le fruit d'un processus de réallocation des ressources, des secteurs les moins productifs vers les secteurs les plus productifs. Cela

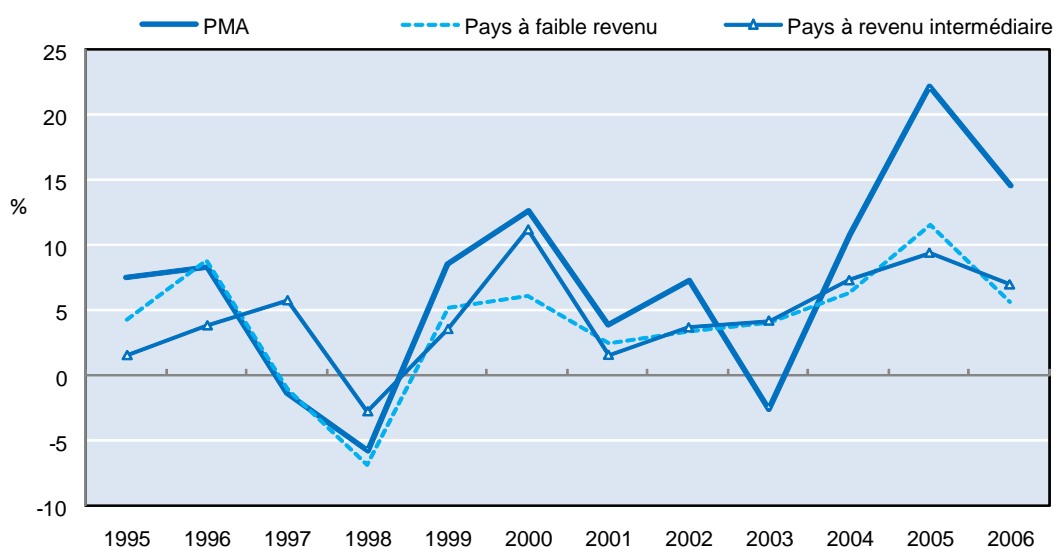
signifie que d'une manière générale, les avantages du commerce sont inégalement répartis, et qu'en conséquence il se trouve à l'intérieur d'un même pays des perdants et des gagnants. En outre, dans le cas d'un processus de libéralisation, les pertes sont souvent plus visibles du fait qu'elles sont plus prévisibles, qu'elles tendent à se matérialiser plus tôt et à être plus concentrées sur un petit nombre, alors que les gains sont souvent plus dispersés.

### 3. Quand le commerce ne tient-il pas ses promesses ?

13. Il est clair que beaucoup de pays à faible revenu ont bénéficié de l'expansion des marchés mondiaux et ont eu leur part de la prospérité générée par la mondialisation. L'abattement régulier des obstacles au commerce, en particulier pour les produits manufacturés, leur a permis de s'intégrer rapidement aux marchés mondiaux grâce à des processus d'industrialisation tirés par les exportations. Toutefois, même si un certain degré ou un minimum d'ouverture est nécessaire à des échanges fructueux, l'observation montre que l'ouverture n'est pas une condition suffisante, en particulier pour les économies pauvres. Par exemple, les économies nationales de la plupart des pays à faible revenu sont étroitement intégrées au reste du monde grâce au commerce (figure 2) et leurs exportations ont connu une croissance plus rapide que la moyenne mondiale ces dernières années (figure 1), et pourtant, nombre de ces pays se heurtent encore à de grosses difficultés pour accroître (en valeur absolue) et diversifier leurs exportations au point que certains restent des acteurs marginaux sur les marchés internationaux (figure 3).

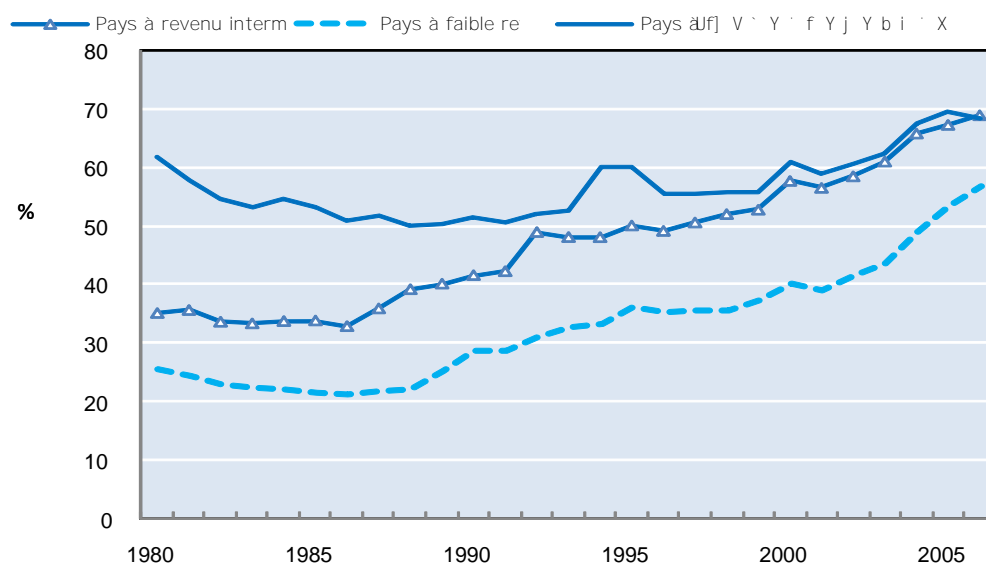
14. Ainsi, la part de l'Afrique subsaharienne dans les exportations mondiales a diminué de moitié entre 1980 et 2006, tombant de 3,9 % à 1,9 %. La situation est encore pire pour les PMA africains dont la part totale moyenne, déjà faible, a été divisée par trois au cours de la même période (de 0,06 % à 0,024 %). Ce recul de la part des exportations des pays pauvres est d'autant plus préoccupant qu'au cours de la même période, la part des exportations des pays en développement dans les échanges mondiaux a augmenté de façon spectaculaire. Comme le montre la figure 3, les exportations par habitant sont montées en flèche dans les pays à revenu intermédiaire, mais elles ont légèrement fléchi dans les pays à faible revenu d'Afrique subsaharienne. Étant donné que ces derniers sont relativement ouverts au commerce depuis les années 80, leur performance commerciale médiocre (et la pauvreté de masse persistante) ne semble pas être due à un manque d'ouverture. On peut donc se demander pourquoi certains pays n'exportent pas autant qu'ils le pourraient ou ne parviennent pas à diversifier leurs exportations à plus de quelques produits.

Figure 1. Croissance annuelle relative des exportations (biens et services) (moyenne mondiale = 0)

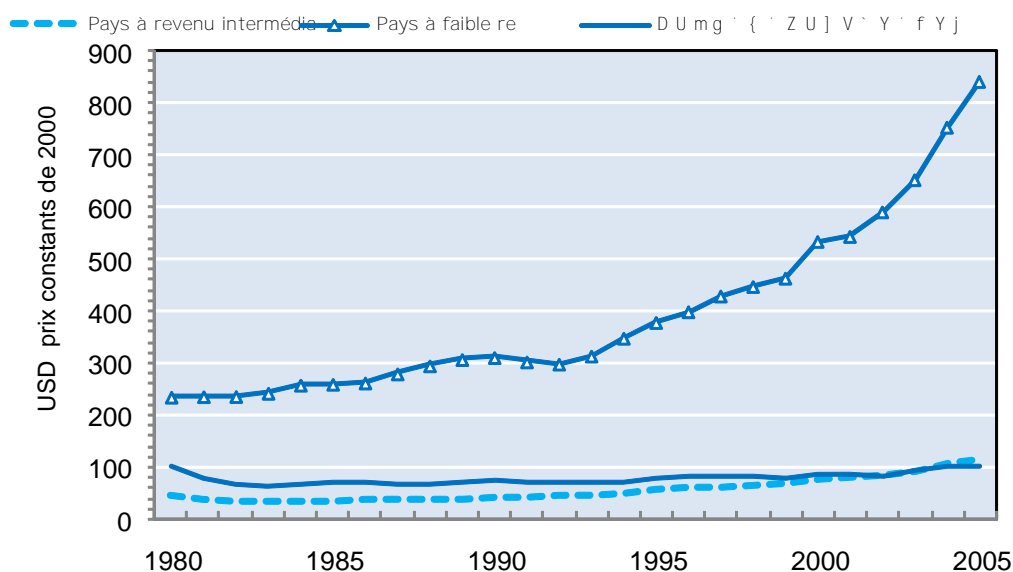


Source : Indicateurs du développement dans le monde, Banque mondiale

**Figure 2. Part du commerce dans le PIB, en pourcentage**



**Figure 3. Exportations (biens et services) par habitant, en prix constants (1980-2005)**



Source : Indicateurs du développement dans le monde, Banque mondiale

15. Il reste encore d'importants aspects des politiques commerciales des pays industrialisés qui empêchent les pays en développement de participer plus pleinement au commerce international. Par exemple, la suppression des restrictions et des mesures commerciales qui pénalisent les produits en provenance des pays en développement serait très bénéfique pour ces derniers et contribuerait ainsi à faire reculer la pauvreté. En principe, c'est l'ouverture plus grande des marchés de produits agricoles qui aura les effets les plus marqués sur le développement des pays à faible revenu car c'est de ce secteur que la majorité des pauvres tirent leur emploi ou leurs revenus. En outre, la progressivité des droits de douane décourage les pays pauvres de remonter la chaîne de valeurs pour pénétrer sur les marchés, plus dynamiques, de produits à plus forte valeur ajoutée. Comme le souligne Collier (2007), il est stupide de

fournir une aide dans le but de promouvoir le développement et de suivre dans le même temps des politiques commerciales qui entravent la réalisation de cet objectif. Il convient donc – comme le veulent les OMD – de corriger ces manquements à la « cohérence des politiques » (voir note de page 2).

16. Par ailleurs, les barrières commerciales relativement élevées auxquelles se heurtent les importations entre pays en développement laissent penser qu'une libéralisation plus poussée des échanges Sud-Sud pourrait aussi apporter une large contribution à la réalisation des objectifs de développement. En d'autres termes, les restrictions aux échanges n'opèrent pas seulement entre le Nord et le Sud et une réduction de celles qui existent entre pays du Sud procurerait aussi d'énormes avantages. Sans compter que les gains de bien-être induits par une intégration commerciale Sud-Sud seront probablement aussi associés à des variations moins marquées des prix relatifs, et par conséquent à des coûts d'ajustement structurel moins lourds. Une telle évolution pourrait ouvrir des possibilités d'apprentissage par la pratique et d'économies d'échelle qui faciliteraient une percée sur des marchés de produits à plus forte valeur ajoutée dans le Nord.<sup>7</sup> (Kowalski et Shepherd, 2006)

17. Toutefois, s'il subsiste certes des obstacles au commerce, les principaux facteurs qui empêchent les pays à faible revenu d'exploiter pleinement leur accès aux marchés mondiaux et d'en tirer profit, sont leurs défaillances structurelles fondamentales (contraintes du côté de l'offre, insuffisance du capital humain, déficiences de la gouvernance et des institutions, absence de mécanismes d'incitation, coûts élevés associés à l'exercice d'une activité économique) ainsi que leur manque d'infrastructures – et pour certains leur situation géographique (voir encadré 4). Ce fait est également confirmé par leur incapacité à tirer véritablement parti de la possibilité d'accès en franchise de droits ou de contingents dont ils bénéficient sur les marchés de divers pays de l'OCDE au titre d'accords préférentiels (même si les règles d'origine y sont aussi pour quelque chose). En d'autres termes, leurs performances médiocres sont la conséquence de leur « sous-développement » (CNUCED, 2004)

18. D'un autre côté, les grandes réformes qui ont été opérées dans le système commercial l'ont pour la plupart été au début des années 90 ; or il faut du temps pour construire une économie compétitive sur le plan international, en particulier dans les pays à faible revenu qui sont encore trop lourdement pénalisés par des rigidités qui entravent le transfert des ressources entre les secteurs, accentuent la brutalité des ajustements et en augmentent le coût. L'accès limité aux services financiers, les structures de distribution de type monopolistique, ainsi que les obstacles à l'entrée et à la sortie des entreprises sont autant de facteurs qui freinent l'expansion de nouveaux secteurs et allongent les périodes d'inactivité de ressources telles que la main d'œuvre et le capital.

19. Reste que, comme l'ont montré les événements de la dernière décennie (pour ne pas dire des tout derniers mois), des pressions imprévisibles obligeant à opérer des ajustements à court terme proviennent souvent d'autres facteurs que de la libéralisation des échanges, par exemple de variations des prix des produits de base ou d'amples fluctuations des taux de change. La rapidité des progrès de la technologie est aussi de plus en plus source de pressions à l'ajustement. Il est donc capital pour tout pays désireux de tirer parti de l'intégration dans l'économie mondiale de faire preuve de souplesse et de se mettre à même d'entreprendre de nouvelles activités économiques ou de développer ses activités existantes.

---

<sup>7</sup>. On peut avancer un autre argument en faveur de l'intégration Sud-Sud qui vaut aussi bien pour le modèle de développement orienté vers l'intérieur (fermé) que pour celui orienté vers les marchés extérieurs (ouvert). Dans le modèle fermé, le commerce Sud-Sud est considéré comme une solution de remplacement aux échanges Nord-Sud qui permettra au Sud de réduire sa dépendance à l'égard des marchés du Nord à dominance technologique. Dans le modèle de développement ouvert, l'intégration commerciale Sud-Sud est considérée comme complémentaire du commerce Nord-Sud dans la mesure où les marchés du Sud, qui ont un potentiel de croissance élevé, peuvent offrir des débouchés intéressants à l'exportation (Otsubo, 1998).

#### 4. Ce que l'aide pour le commerce peut apporter

20. Le commerce est un instrument important pour parvenir à une croissance autonome et souvent une arme puissante dans l'arsenal de mesures que peuvent déployer les pouvoirs publics pour lutter contre la pauvreté (Bhagwati, 2004). Toutefois, comme l'ont reconnu les membres de l'OMC dans la Déclaration ministérielle de Hong Kong, dans beaucoup de pays à faible revenu, la libéralisation du commerce et le renforcement de l'accès aux marchés n'ont pas suffi à assurer une expansion des échanges, et moins encore à étendre aux pauvres les bienfaits du commerce. Bénéficier d'un meilleur accès aux marchés ne sert évidemment pas à grand chose si on n'a pas la capacité de commercer.

21. Aider ces pays à acquérir cette capacité et à s'intégrer dans l'économie mondiale est la raison d'être de l'aide pour le commerce. Avec l'intégration croissante des marchés mondiaux, le coût d'opportunité de la marginalisation augmente – de même que les infrastructures matérielles, humaines, sociales et institutionnelles nécessaires à une intégration réussie. Une aide pour le commerce plus importante et de meilleure qualité peut se révéler décisive pour aider les pays pauvres à mettre en œuvre des stratégies de développement cohérentes incluant les investissements et les réformes indispensables pour renforcer leurs capacités d'offre et favoriser les liaisons et les effets d'entraînement propres à garantir que les groupes et les régions pauvres tirent eux aussi profit de la croissance des exportations, par exemple grâce à de nouvelles opportunités d'emploi.

22. Dans le préambule de l'accord instituant l'OMC, la communauté internationale désignait expressément le « relèvement des niveaux de vie » et le « développement durable » comme des objectifs prioritaires de ce nouvel organisme commercial multilatéral. Cette aspiration a conduit au lancement du Programme de Doha pour le développement puis à la définition, dans la Déclaration ministérielle de Hong Kong, d'un mandat pour rendre opérationnelle l'aide pour le commerce, afin d'améliorer les perspectives de croissance et de réduire la pauvreté dans les pays en développement, mais aussi de compléter les réformes commerciales multilatérales et de faire en sorte qu'une part plus équitable des avantages de la mondialisation revienne aux pays en développement (OMC, 2005).

23. L'objectif fondamental de l'Initiative en faveur de l'aide pour le commerce est d'aider les pays à faible revenu à surmonter les contraintes structurelles et les déficits de capacités qui les handicapent sur de nombreux fronts pour produire, être compétitifs et tirer pleinement profit des nouvelles opportunités d'échange et d'investissement. L'aide pour le commerce est censée offrir un cadre pour raccorder entre elles des activités d'assistance très diverses (de la formation de négociateurs à la construction de routes) au sein d'une stratégie cohérente centrée sur le commerce et le développement. L'Équipe spéciale de l'OMC chargée de l'aide pour le commerce a donné une définition de ce concept suffisamment large pour refléter tout l'éventail des besoins identifiés par les pays en développement dans le domaine du commerce. Plus spécifiquement, l'Équipe spéciale est convenue que seront considérés comme relevant de l'aide pour le commerce tous les projets et programmes centrés sur des priorités de développement liées au commerce répertoriées dans les stratégies de développement nationales des pays partenaires.

24. Le défi pour une institution qui fournit une assistance liée au commerce est de faire en sorte que les échanges se développent et génèrent une croissance « bonne pour les pauvres ». Étant donné que l'incidence de la pauvreté varie d'un pays à l'autre, le préalable à toute mesure se voulant favorable aux pauvres, y compris dans le domaine du commerce, est de déterminer qui sont les pauvres, où ils vivent, quels sont leurs moyens d'existence et quelles sont les contraintes qui les empêchent de participer à la croissance. Ensuite, il faut tenir compte de plusieurs facteurs qui conditionnent l'aptitude des pauvres, hommes et femmes, à profiter des bienfaits du commerce, et notamment de la mesure dans laquelle : *i*) la croissance induite par le commerce intéresse des secteurs où un grand nombre de pauvres exercent une activité, *ii*) cette croissance se traduit par la création d'emplois et une augmentation des salaires, *iii*) la croissance a des retombées sur d'autres secteurs qui peuvent absorber le surplus de main d'œuvre, et, *iv*)

les pauvres sont suffisamment équipés (en termes d'actifs humains, économiques et financiers) pour tirer profit des nouvelles opportunités d'emploi découlant du commerce (voir encadré 3).

**9 b W U X f f ' ' " " @ E ] b Z ` i Y b a p a u v r e t e d e s m a n a g e s W Y ` g i f ' `**

Les principaux canaux au travers desquels le commerce peut exercer une influence directe sur la pauvreté sont au nombre de trois, à savoir (Winters, 2002) :

1. *la répercussion des variations des prix aux frontières sur les prix effectifs que doivent payer les pauvres*, laquelle est fonction i) de la structure concurrentielle du secteur de la distribution, ii) du mode de fonctionnement des institutions gouvernementales, notamment des organismes de commercialisation, et iii) de la taille du secteur exportateur dans l'économie nationale.
2. *l'impact des variations des prix sur les salaires*. Si les salaires sont flexibles et si toute la main-d'œuvre disponible est employée, les variations des prix découlant d'une expansion entraînent des modifications des salaires, le niveau de l'emploi lui-même restant inchangé. Si, au contraire, il existe une grosse réserve de travailleurs qui prennent un emploi et le quittent au gré de circonstances, l'expansion du commerce entraîne des effets opposés. Dans la pratique, les deux effets jouent simultanément, et le résultat net dépend de la flexibilité relative des salaires et des marchés du travail.
3. *l'impact du commerce sur les recettes et les dépenses publiques*. Les principaux enseignements qui se dégagent de ces études sont les suivants : i) les échanges ne conduisent pas nécessairement à une réduction des recettes si des mesures simultanées sont prises pour remédier aux crêtes et aux exemptions tarifaires, et ii) la diminution provisoire des recettes tarifaires doit être compensée par des taxes à plus large assise ayant moins d'effet de distorsion, comme par exemple les taxes sur les dépenses sociales, il vaut beaucoup mieux s'appuyer sur les droits de douane.

Source : Winters (2002)

25. McCulloch, Winters et Cireca (2001) recensent quatre aspects fondamentaux pour l'impact de l'expansion du commerce sur les pauvres :

- 1) *Une stratégie de croissance équilibrée*. Il est démontré que l'ouverture au commerce est bonne pour la croissance économique et que, selon son rythme et sa structure, la croissance est bonne pour les pauvres. Pour produire tous ses avantages, l'expansion du commerce doit aller de pair avec de saines politiques en matière d'Etat de droit, de stabilité macro-économique, de concurrence, d'éducation et de gouvernance à défaut de quoi elle ne pourra générer les investissements et les améliorations productives indispensables à la croissance.
- 2) *La réactivité de l'offre*. La capacité qu'ont les pauvres de saisir les nouvelles opportunités est influencée par leur localisation et leur structure démographique, les relations hommes-femmes, leur état de santé, et leurs actifs. Cela dit, pour que des avantages durables se matérialisent, en termes de réduction de la pauvreté, une réactivité raisonnable de l'offre est indispensable.
- 3) *La vulnérabilité des pauvres*. L'ampleur des variations du revenu des pauvres à la suite d'une expansion du commerce est en partie fonction de leur capacité d'ajustement à une nouvelle série de prix (et, plus généralement, des mécanismes d'incitation en place). Cette capacité dépend elle-même d'un certain nombre de facteurs, dont certains peuvent être influencés par des mesures complémentaires des pouvoirs publics.
- 4) *Les coûts d'ajustement*. Nombre des critiques à l'encontre de l'expansion du commerce concernent les coûts d'ajustement. Au vu des études économétriques, l'ampleur et l'impact de ces coûts sont habituellement plutôt modestes. Reste que l'ouverture des échanges contraint les pouvoirs publics à centrer leurs programmes de lutte contre la pauvreté sur ceux qui sont les moins armés pour faire face à ces coûts, tout en veillant à ce que ces programmes ne sapent pas

les incitations à l'ajustement. Il est donc important de maintenir les dépenses sociales à un niveau adéquat et d'opérer un ciblage approprié des politiques.

26. Ces éléments peuvent en outre être rattachés à trois grandes catégories de moyens d'intervention :
- a) Mesures visant à éliminer les contraintes du côté de l'offre et à renforcer les capacités productives (notamment, réduction des coûts liés au commerce, amélioration des liaisons de transport et de l'accès à l'électricité, amélioration des conditions de l'activité commerciale et/ou de l'accès au crédit, etc.).
  - b) Mesures visant à ouvrir aux pauvres des possibilités de recevoir leur part des bienfaits du commerce (notamment, accès aux marchés non traditionnels, services de vulgarisation, micro-crédit, etc.). Beaucoup de ces mesures sont aussi utilisées pour promouvoir la croissance pro-pauvres, d'une manière générale.
  - c) Mesures visant à réduire les coûts de l'ajustement (notamment, dispositifs de protection sociale, formation professionnelle, etc.).

## **5. Accroître les avantages du commerce**

27. Les rigidités qui limitent la capacité des pays à faible revenu de développer leur commerce sont pour beaucoup liées à des mesures d'ordre interne et aux infrastructures. Les coûts de transaction (facilitation des échanges, communication, transport et énergie) tendent à être systématiquement plus élevés dans les pays en développement. Par exemple, bien qu'une part importante du commerce de l'Afrique s'opère par la voie maritime, les coûts de fret restent élevés – représentant au total plus de 10 % de la valeur des importations, contre une moyenne de 8,8 % pour l'ensemble des pays en développement et de 5,2 % pour les pays développés (CNUCED, 1999). Ce surcoût est en partie dû à l'inefficacité des services portuaires sur ce continent. Clark, Dollar et Micco (2004) estiment qu'en moyenne, le coût de l'inefficacité des ports équivaut à celui d'un accroissement de 60% de la distance par rapport aux marchés à desservir et qu'une réduction de l'inefficacité relative des transports maritimes correspondant à un reclassement du 25<sup>ème</sup> au 75<sup>ème</sup> centiles permettrait une augmentation d'environ 25 % des échanges bilatéraux.

28. Bora, Bouet et Roy (2007) présentent quant à eux un modèle de gravité montrant que les performances décevantes de l'Afrique dans le domaine du commerce tiennent surtout à l'insuffisance des infrastructures (notamment de transport aérien et routier et de communication), et que ces mauvais résultats ne s'expliquent pas uniquement par le PIB, l'éloignement géographique et l'accès aux marchés étrangers. Ils en concluent que des interventions visant à améliorer le niveau et la qualité des infrastructures seraient des plus payantes. De même, Limao et Venables (2001) font valoir que la qualité de l'infrastructure est un déterminant majeur des coûts de transport et montrent que les carences infrastructurelles représentent plus de 40 % (et jusqu'à 60 % dans les pays enclavés) des coûts anticipés de transport (voir encadré 4).

#### Encadré 4. Relier les pays sans littoral à l'économie mondiale

Tous les pays n'ont pas le potentiel de commerce et de croissance. La Commission (2005) estime que la situation géographique est une des deux causes profondes des mauvaises performances de développement de l'Afrique (à côté de la gouvernance). La Commission fait observer que les pays sans littoral, où est concentrée plus d'un quart de la population totale du continent, donc beaucoup plus de risques de rester pauvres. Par exemple, les coûts de transport y sont supérieurs de 50 % et le volume des échanges inférieurs de 50 % à ceux observés dans des pays côtiers similaires. Un pays enclavé équivaut à être plus éloigné de 10 000 km des marchés (Clark, Dollar et Micco, 2004). Faut-il dire que, faute d'infrastructures, la proportion de personnes sous-alimentées est plus importante que dans des pays côtiers comparables. Pire encore, si les pays voisins sont eux aussi pauvres, l'absence de liens commerciaux les piège dans la pauvreté (Collier, 2007).

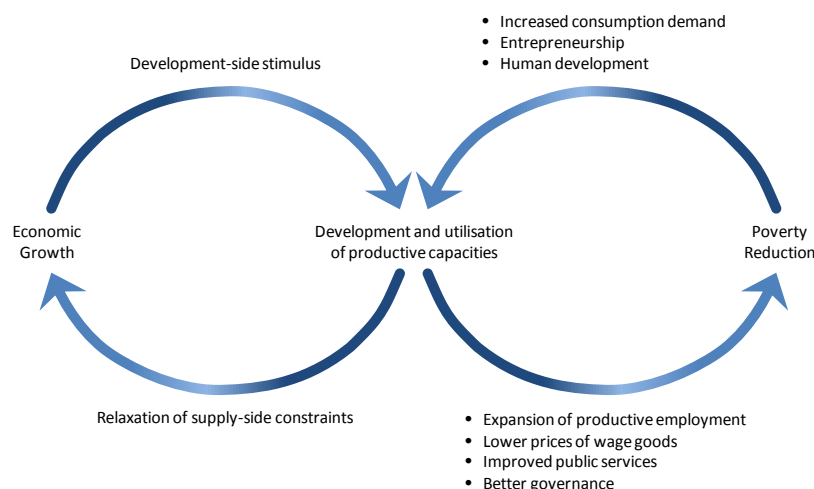
Une infrastructure fiable et d'un accès accru réduit le coût des activités commerciales et aide à relier les pauvres au processus de croissance en facilitant leur accès aux pôles de croissance et leur mobilité. Il apparaît que l'accès aux infrastructures contribue à réduire les inégalités de revenu (Calederon, 2004). Dans les pays enclavés, la croissance et la réduction de la pauvreté passent impérativement par une amélioration des infrastructures. La Commission recommande qu'en Afrique, 20 milliards de dollars supplémentaires soient investis chaque année dans les infrastructures. Ce montant devrait permettre au continent de répondre à ses besoins infrastructurels prioritaires au niveau régional, national, urbain et rural – depuis les routes rurales et les technologies de l'information et de la communication jusqu'à une intégration accrue de l'Afrique aux marchés mondiaux en pleine expansion.

### 5.1 Renforcer les capacités productives

29. Dans les pays à faible revenu, les stratégies de croissance tirée par les exportations risquent de se solder par l'exclusion. C'est pourquoi des stratégies de développement plus équilibrées doivent être mises en place afin d'éliminer les barrières entre les secteurs travaillant, respectivement, pour le marché intérieur et pour l'exportation, qui empêchent souvent ces pays de diversifier leur économie. La seule manière d'obtenir une réponse durable du côté de l'offre et une expansion concomitante des possibilités d'emploi productif consiste à renforcer les capacités de production, c'est-à-dire les ressources productives, l'esprit d'entreprise et les liens de production. Ensemble, ces capacités conditionnent l'aptitude d'un pays à produire des biens et des services et lui permettent de croître et de se développer. Les processus fondamentaux par lesquels se construisent les capacités productives sont l'accumulation de capital, le progrès technologique et le changement structurel (CNUCED, 2006a)

30. L'importance que revêt le renforcement des capacités productives pour l'expansion du commerce et la réduction de la pauvreté est attestée par l'expérience des pays en développement qui sont parvenus à faire reculer la pauvreté de façon durable et substantielle au cours des trois dernières décennies. Les principaux liens entre les capacités de production, la croissance économique et la réduction de la pauvreté sont présentés dans la figure 4. Du côté gauche, se trouve le « cercle vertueux » entre le développement des capacités productives et la croissance économique, qui se favorisent mutuellement à travers l'assouplissement des contraintes pesant sur l'offre et la stimulation de la demande. La partie droite illustre les autres interactions entre le développement des capacités productives et la réduction de la pauvreté, par le biais de i) l'accroissement des emplois productifs, ii) la baisse des prix, iii) l'augmentation des recettes de l'État et des services publics, et iv) l'amélioration de la gouvernance. En outre, le renforcement des capacités productives est fortement influencé par le degré d'ouverture et la qualité des institutions (CNUCED, 2006a).

**Figure 4. Relation entre la croissance économique, les capacités productives et la réduction de la pauvreté**



Source: CNUCED (2006a)

31. Un régime commercial ouvert n'exclut pas nécessairement la présence de distorsions dans l'économie d'un pays. Au contraire, des défaillances des pouvoirs publics et du marché intérieur peuvent empêcher que la réforme du commerce ait des retombées. Par exemple, dans beaucoup de pays à faible revenu, le secteur informel occupe une place très importante dans l'économie intérieure et les échanges transfrontières. Le secteur informel n'est absolument pas réglementé, et c'est parfois à cette absence même de contraintes qu'il doit sa prospérité ; reste que la croissance des entreprises informelles et leur capacité d'intégrer des technologies et d'accroître leur productivité sont gravement limitées car elles ne constituent pas des partenaires crédibles pour des contrats conclus dans des conditions de pleine concurrence, ce qui est une caractéristique clé du commerce transfrontière légal. Ainsi, dans les économies où les coûts de l'intégration dans l'économie formelle sont très élevés, il est probable que les avantages du commerce resteront confinés au secteur formel et qu'un vaste segment de la population n'en profitera pas.

## 6. Assurer une croissance favorable aux pauvres, grâce au commerce

32. Il n'existe pas de recette unique ou de recette-type permettant d'assurer une transition réussie vers une croissance économique rapide propre à avoir un impact notable et durable sur la pauvreté. Les formules qui fonctionnent bien dans un pays se feront pas forcément de même dans un autre. Les pays en développement doivent donc rechercher et être prêts à expérimenter différents types de politiques, de modèles institutionnels et de stratégies de croissance (rythme et modalités). Rodrik (2003) identifie un « tiercé » de « principes fondamentaux » en matière de politique économique : des *marchés* qui favorisent la concurrence et assurent une répartition efficace des ressources ; des *institutions* qui garantissent les droits de propriété et l'intégrité des transactions commerciales, sans lesquels les marchés disparaîtraient ; et la *stabilité macro-économique* pour donner confiance dans les perspectives économiques futures et par là même encourager l'investissement indispensable à la poursuite de la croissance. Ces trois éléments sont indissociables, aucun ne suffisant à lui seul à induire la croissance.

33. La croissance en général est un processus complexe et il serait déraisonnable de s'attendre à ce qu'elle soit équitable pour tous, quelles que soient les conditions, uniquement de par sa conception. C'est pourquoi les gouvernements doivent adopter des politiques de croissance « pro-pauvres » pour atteindre les groupes de la population à qui la croissance ne profite pas. Pour rendre la croissance plus favorable aux pauvres, l'OCDE (2006a) met en avant trois messages clés :

- Pour être rapide et soutenue, la réduction de la pauvreté doit s'appuyer sur une croissance pro-pauvres, c'est-à-dire une croissance dont le rythme et les modalités améliorent l'aptitude des pauvres, hommes et femmes, à participer à l'activité économique et à en tirer avantage. Il est donc indispensable que des mesures soient prises pour influencer tout à la fois sur le rythme de la croissance économique et sur ses modalités, autrement dit la mesure dans laquelle les pauvres y sont associés, en qualité d'agents comme de bénéficiaires, car les deux éléments sont étroitement liés et jouent un rôle décisif pour l'obtention d'une croissance à long terme et d'un recul durable et conséquent de la pauvreté.
- Les mesures destinées à agir sur chacun des multiples aspects de la pauvreté, y compris dans ses dimensions transversales que sont l'égalité homme-femme et l'environnement, se renforcent mutuellement et doivent aller de pair. Les progrès accomplis sur un front seront d'autant plus rapides que des avancées auront été obtenues dans d'autres domaines. En matière de lutte contre la pauvreté, la notion de dichotomie entre les divers domaines d'intervention des pouvoirs publics ne s'applique pas. Des choix sont certes indispensables, mais ils peuvent être mieux gérés.
- Donner aux pauvres des moyens d'action est essentiel pour que voient le jour les politiques et les investissements voulus pour instaurer une croissance pro-pauvres et remédier aux multiples facettes de la pauvreté. Pour qu'il en aille ainsi, il faut un État et des processus de décision ouverts, transparents et sensibles aux intérêts des pauvres. Les politiques et les ressources doivent être mises au service de l'élargissement des possibilités d'activité économique des pauvres.

### **6.1 Connecter les pauvres aux marchés**

34. La plupart des études de cas mettent en relief le rôle des marchés, identifié comme un facteur déterminant de l'impact du commerce sur la pauvreté. Lorsque les conditions de vie des pauvres se sont améliorées, cette évolution a ordinairement été associée à une amélioration de la performance des marchés et de l'accès aux marchés. Au contraire quand leurs conditions de vie se sont dégradées, ce sont généralement les marchés qui doivent être incriminés quand ce n'est pas, dans des cas extrêmes, l'absence totale de marché. À Madagascar, par exemple, les ménages pauvres n'ont pratiquement aucune possibilité de contact avec les rares marchés rudimentaires qui existent, en raison du manque d'infrastructures (Hoekman et Olarreaga, 2007)

35. Dans les pays en développement, plus de la moitié de la population et plus des trois quarts des pauvres vivent dans des zones rurales où l'agriculture est généralement à l'origine de 50 à 90 % du revenu des ménages. Or, les hommes et les femmes pauvres installés dans les régions les plus reculées sont particulièrement isolés du marché. Ils exploitent habituellement de petites parcelles non irriguées, où ils cultivent des céréales vivrières de base, en partie pour leur propre consommation. L'instauration de marchés agricoles efficaces pourrait donc améliorer considérablement les opportunités économiques des ménages pauvres (IFPRI, 2007).

36. Connecter les agriculteurs pauvres aux marchés et leur permettre de vendre leurs récoltes est une stratégie très payante. Une fois les diverses contraintes physiques et institutionnelles levées, les agriculteurs peuvent, pour accroître leur revenu, se spécialiser dans des cultures pour lesquelles ils ont un avantage comparatif, et acheter les denrées qu'il ne serait pas rentable pour eux de produire. De fait, ceux qui produisent principalement pour leur propre consommation sont les plus démunis, alors que ceux qui sont bien intégrés aux marchés et qui se spécialisent dans un plus petit nombre de cultures tendent à vivre mieux. Avec l'évolution rapide des systèmes de commercialisation des produits alimentaires dans les pays en développement, il est quasiment impossible pour les agriculteurs de savoir quelles cultures ils ont le plus intérêt à planter compte tenu des conditions agro-climatiques locales et de la proximité des marchés. Pour prendre ce genre de décisions, les agriculteurs ont besoin de mesures d'incitation plus efficaces et

d'un accès à l'information. Il faut donc mettre en place un ensemble de politiques de commercialisation et d'institutions qui relient les agriculteurs aux marchés et réduisent leurs coûts de commercialisation et leurs risques (IFPRI, 2007).

37. Hertel et Winters (2005) confirment que l'impact des variations des prix à la frontière sur les ménages dépend pour beaucoup de la mesure dans laquelle ces variations se répercutent sur les prix intérieurs. En stimulant la productivité par une amélioration des services de vulgarisation et de l'accès aux réseaux de commercialisation et de distribution, on aiderait les agriculteurs à réagir au plus près et ainsi à accroître davantage leurs revenus. De même, cette analyse confirme nettement l'importance d'une meilleure intégration au marché et d'investissements dans les infrastructures rurales pour réduire les coûts du transport et de l'énergie et, partant, assurer une meilleure transmission interne des opportunités créées par l'ouverture des marchés et maximiser les avantages potentiels sur le plan de la réduction de la pauvreté.

38. Le succès de la mondialisation passe à l'évidence par l'intégration des économies locales, nationales et régionales, en particulier la connexion des agriculteurs ruraux aux marchés et à des chaînes de valeurs plus élaborées et plus compétitives. Aujourd'hui, les denrées alimentaires et les autres produits agricoles s'échangent sur le marché international, tout comme les produits manufacturés, et les marchés en expansion des produits agro-alimentaires créent de nouveaux débouchés pour les pays en développement (voir encadré 5). La participation et le raccordement aux chaînes de valeurs agro-alimentaires régionales ou mondiales permettent aux producteurs des pays en développement de s'exonérer des limites imposées par la taille restreinte de leurs marchés intérieurs. Ils leur ouvrent accès à des marchés plus dynamiques, en leur permettant d'améliorer leurs processus de production et de relever la qualité et la valeur ajoutée de leurs produits.

#### Encadré 5. Le rôle de l'agro-industrie au Zimbabwe

L'exemple du Zimbabwe montre qu'un secteur dans un contexte de forte croissance, peut déclencher le développement et être basé sur des industries, grâce aux liens de production et aux liens de distribution.

Les autorités zambiennes accordent la priorité absolue au développement de l'agriculture privée. Une croissance tirée par le secteur privé, grâce à la diversification. Bien que les excellentes performances de croissance des dernières années aient été principalement attribuées au secteur minier en pleine expansion (le cuivre est le produit qui rapporte le plus de devises au pays), l'agriculture dynamique du secteur des exportations et le principal moteur de diversification de ces dernières. Sa part dans les exportations totales est passée de moins de 5% dans les années 70 aux alentours de 20% au début des années 2000. Ce secteur absorbe également environ 70% de la main-d'œuvre et constitue de revenus et d'emplois pour la majorité. En outre, la proportion de femmes employées dans ce secteur est élevée.

L'agro-industrie a bénéficié d'un marché assez favorablement autochtone, alimentée principalement par des matières premières locales. Depuis l'ouverture au secteur a connu une forte croissance de la production et de l'emploi. Au retour les pauvres qui vivent essentiellement de l'agriculture, grâce peuvent être effectuées à domicile, ce mécanisme de transmission des retombées, les agro-industries devraient avoir un impact durable sur la pauvreté des ménages.

Source : Seshamani (2006) ; Bonaglia, Fukasaku et Hayashikawa (2006)

## 6.2 Le commerce et les inégalités

39. Les pauvres ne constituent pas un groupe homogène et ces disparités de profil font que certains sous-groupes, comme les femmes et les minorités ethniques ou religieuses, peuvent rencontrer plus de difficultés que d'autres pour participer au processus économique.<sup>8</sup> Il faut en conséquence tenir compte de l'hétérogénéité des réactions des pauvres, notamment en fonction du sexe et de la localisation géographique (zones urbaines ou rurales). Des mesures ciblées avec soin doivent donc être prises pour faciliter l'adaptation afin d'assurer une diffusion aussi large que possible des avantages des nouvelles opportunités offertes par le commerce et de mettre autant que possible les populations vulnérables à l'abri des coûts de l'ajustement (voir encadré 6).

40. Lorsque la pauvreté est généralisée et que la majorité de la population a des revenus juste suffisants ou insuffisants pour satisfaire ses besoins essentiels, une stratégie uniquement tirée par les exportations a peu de chances de générer un processus de croissance inclusif qui puisse trouver des points d'ancrage solides dans l'économie nationale et ouvre pour les pauvres de nouvelles possibilités d'activité économique. En outre, même si la croissance contribue à réduire les niveaux de pauvreté absolue, les inégalités peuvent continuer à se creuser. Ainsi, une étude de la Banque mondiale (2005) a confirmé que, durant les années 90, des pays qui avaient affiché une croissance économique rapide et libéralisé leur régime commercial étaient parvenus à faire reculer la pauvreté absolue, mais que les inégalités avaient tendu à s'y accroître.<sup>9</sup> Le PNUD (2005) constate que la répartition inégale des coûts et des avantages de la libéralisation du commerce, entre pays et à l'intérieur d'un même pays, s'est traduite par des disparités au niveau de l'intégration.

41. En outre, non seulement l'augmentation des inégalités affaiblit l'élasticité de la pauvreté par rapport à une croissance tirée par le commerce (c'est-à-dire le taux de réduction de la pauvreté induit par une unité de croissance des exportations), mais elle compromet aussi la durabilité des réformes. En effet, face au creusement des inégalités sur le plan des revenus, des actifs et des chances, les personnes qui se trouvent supporter des coûts de l'ajustement peuvent reprocher au gouvernement ce qu'elles estiment être les résultats décevants de réformes douloureuses, de sorte que les pouvoirs publics auront beaucoup plus de mal à obtenir le soutien de l'opinion publique pour d'autres réformes. Une stratégie plus équilibrée – prévoyant une libéralisation différenciée du commerce (selon le type de biens et de services, avec un calendrier approprié) et donnant la priorité aux résultats en matière de développement humain – est nécessaire pour garantir une interaction plus positive entre le commerce et la pauvreté (PNUD, 2003 ; CNUCED, 2004). L'expérience montre que le processus de croissance ne conduit pas inévitablement à une augmentation des inégalités à partir du moment où des mesures sont prises pour tout à la fois concrétiser les objectifs de croissance et de répartition, renforcer l'autonomisation et éliminer les discriminations (notamment en fonction du sexe, de la race, de la caste, du handicap ou de la religion).

---

<sup>8</sup>. Le numéro de janvier 2008 de *Poverty in Focus* offre une vue d'ensemble des questions liées à l'égalité homme-femme et à la croissance pro-pauvres, et rassemble les travaux récents de chercheurs universitaires sur ce sujet important.

<sup>9</sup>. Les éléments de preuve concernant les effets du commerce et de la croissance sur les inégalités sont contradictoires. Ainsi, une analyse du FMI (2007) sur la mondialisation et les inégalités a constaté que l'ouverture des échanges réduisait les inégalités de revenu tant dans les pays développés que dans ceux en développement, lorsque les effets du commerce sont dissociés des autres moteurs de la croissance, comme le progrès technologique. En revanche, Kremer et Maskin (2007) démontrent qu'une augmentation des échanges découlant de la mondialisation tend à favoriser les élites dans les pays riches comme dans les pays pauvres et que, par conséquent, elle accroît les disparités de revenus dans les deux catégories de pays. Parmi les autres travaux récents sur la relation entre la mondialisation, les inégalités et le développement, citons ceux de Nissanke et Thorbecke (2007), Mamoon (2007), et Goldberg et Pavcnik (2007).

### Encadré 6. Les femmes et le commerce: le cas de l'Indonésie

L'impact de l'expansion du commerce sur la répartition du revenu est plus vulnérable à la pauvreté chronique en raison des disparités entre les sexes dans la répartition du revenu et de leur difficulté à accéder à des actifs nécessaires à la production comme la terre et le crédit. En outre, au sein des ménages, les hommes peuvent imposer des disparités entre hommes et femmes s'agissant de l'accès aux moyens d'expression sont donc étroitement liés (Mortisné et al., 2007).

Il est clair que le commerce a un impact très différent sur les hommes et sur les femmes en raison de ces relations entre les sexes mais, dans la pratique, les effets du commerce sont ressentis par tous les individus, hommes et femmes, à travers les fluctuations des prix (et donc l'offre de marchandises) et les variations de la production (ce qui est produit, comment et dans quelles conditions). De nouveaux emplois ont été créés pour les femmes dans des secteurs d'agriculture (dans les industries du vêtement et du textile ainsi que dans les Zones franches de transformation et dans le secteur des services). Ces nouveaux emplois sont concentrés dans des industries exportatrices spécialisées dans l'assemblage d'appareils, la fabrication de textiles, de vêtements et de chaussures (Sexton, Nair et Kirbat, 2004). Un emploi rémunéré peut renforcer l'autonomie sociale. Il peut également modifier les rapports de pouvoir entre les hommes et les femmes, même au sein de la famille, et améliorer les conditions de vie des femmes, leur pouvoir de négociation et leur statut en général.

Une étude de Neak et Yem (2006) décrit le rôle majeur joué par l'industrie du vêtement au Cambodge dans la relance de la croissance économique du pays et la réduction de la pauvreté. Cette industrie est une source cruciale de devises. La part des vêtements dans les exportations totales de marchandises est passée de 19% à 76% en 2005, avec des recettes de 2.2 milliards USD. Les travailleurs du secteur ne sont pas les seuls à avoir vu s'améliorer et, de la part des autres, la croissance de ce secteur aurait eu des retombées directes et indirectes sur l'emploi et le revenu d'au moins un million de personnes. L'industrie du vêtement revêt une importance particulière pour les femmes jeunes qui représentent 90% de la main d'œuvre dans ce secteur et de l'efficacité de la main d'œuvre féminine nationale. En général, ces femmes n'ont pratiquement pas accès à des services sociaux (Neak et Yem, 2006).

L'évolution est également et surtout qu'au fil des années, l'emploi de femmes est en cause les normes sociales, voulant que seuls les hommes puissent avoir des activités économiques et syndicales. Indirectement, les femmes jouent un rôle encore plus important grâce au soutien qu'elles apportent à leurs familles pauvres, dans les zones rurales. Une travailleuse de l'habillement percevait de 60 USD en 2004. Elle en envoyait environ la moitié dans son foyer, ce qui faisait vivre quatre ou cinq autres membres de la famille. Les sommes ainsi envoyées servent à acheter de la nourriture et à payer les soins de santé et les frais de scolarité, ce qui réduit la pauvreté (Neak et Yem, 2006).

En résumé, avoir une fille qui travaille dans l'industrie du vêtement peut aider une famille rurale à sortir de la pauvreté. Néanmoins, la situation reste incertaine dans la mesure où l'industrie du vêtement peut facilement être délocalisée dans d'autres pays et les possibilités d'emploi dans le secteur formel sont limitées. De plus, les personnes qui travaillent dans de petites entreprises de confection restent exposées à des risques sur le plan de la santé et de la sécurité, en raison des nombreuses heures supplémentaires qu'elles font pour augmenter leur revenu (Neak et Yem, 2006).

## 7. Atténuer les coûts de l'ajustement

42. C'est à travers le transfert de ressources vers des utilisations plus productives que la libéralisation des échanges produit le plus d'avantages. Cependant, si la réforme du commerce permet une croissance rapide des industries exportatrices, le redéploiement des ressources (capital et travail) conduit souvent à des fermetures d'entreprises et à des pertes d'emplois dans certains secteurs. De fait, on s'accorde généralement pour dire que si l'intégration commerciale débouche sur des gains de bien-être et d'efficacité à long terme, elle peut aussi imposer à court terme un coûteux ajustement macroéconomique qui fera des gagnants et des perdants. Les emplois créés grâce à l'expansion du commerce sont au départ concentrés

dans les secteurs exportateurs mais, dans certains cas – en particulier celui de certaines industries extractives – ces derniers n’entretiennent que des liens très lâches avec le reste de l’économie, essentiellement informelle, ce qui empêche toute retombée significative.

43. En toute logique l’identification des groupes qui risquent d’être pénalisés à court terme peut se révéler utile pour concevoir à l’avance des dispositifs de protection appropriés. L’impact de l’intégration commerciale sur un individu pauvre dépend dans une large mesure du secteur dans lequel cette personne travaillait au départ et de l’ensemble des produits qu’il consomme. Les variations des niveaux des salaires et de l’emploi sont un des principaux mécanismes par lequel le commerce extérieur influe sur le degré de pauvreté. Les modifications des prix à la consommation n’ont généralement pas les mêmes répercussions pour toutes les catégories de pauvres. Par exemple, une hausse des prix des produits alimentaires est généralement bénéfique pour les pauvres des zones agro-rurales, dont à tout le moins elle augmentera les possibilités d’activité rémunératrice, mais pénalise les pauvres des zones urbaines, qui consacrent une très grande partie de leur revenu à l’achat de nourriture.<sup>10</sup>

44. En termes macro-économiques, les coûts d’ajustement peuvent être plus élevés si l’économie était initialement très protégée, mais ils sont habituellement faibles par rapport aux avantages que procure la libéralisation du commerce et généralement limités dans le temps (Winters, McCulloch et McKay, 2004). Cela dit, quand les pauvres sont parmi ceux qui ont le plus à perdre de l’intégration, ils sont moins en mesure de faire face aux coûts de l’ajustement, dont les effets peuvent alors se ressentir pendant de longues périodes, surtout si les investissements des ménages dans la santé et l’éducation ont diminué. Dans ces situations, des mesures de protection sociale sont nécessaires pour faciliter la transition consécutive à la réforme du commerce et offrir une sécurité et une garantie contre des événements défavorables et, surtout, pour aider les pauvres à opérer les ajustements indispensables. Cette protection sociale permettra de minimiser les coûts de transition à court terme et de maximiser les avantages potentiels à long terme pour les pauvres. Toutefois, il faut veiller à ce que ces mesures de protection sociale n’aient pas d’effet dissuasif sur l’ajustement - même si certaines études permettent de penser que le problème ne se pose généralement pas (voir encadré 7).

#### **Encadré 7. Le cas des transferts monétaires à visée sociale en Afrique du Sud**

Selon Samson (2008), des études -- fondées sur des enquêtes par panel permettant de suivre dans le temps les bénéficiaires de prestations sociales en Afrique du Sud – ont conclu que les travailleurs appartenant à des familles bénéficiaires de transferts sociaux (aides) recherchaient plus facilement un nouvel emploi que les travailleurs appartenant à des ménages pauvres comparables qui ne recevaient pas ces prestations. D’après l’auteur, ce sont les difficultés de trésorerie des ménages pauvres, et par voie de conséquence encouragent la mobilité et la recherche d’emploi. Des effets similaires ont été observés dans des pays comme le Brésil, le Mexique, le Kenya, la Namibie et la Zambie.

45. Par ailleurs, la libéralisation du commerce n’entraîne pas automatiquement à elle seule un recul de la pauvreté et elle peut même être remise en question si elle ne s’accompagne pas d’autres réformes. Le Projet sur les échanges et l’ajustement structurel (TASAP) lancé par l’OCDE en 2005 a d’ores et déjà mis en évidence que les réformes commerciales qui ont porté le plus de fruits sont allées de pair avec une forme d’assistance quelconque en faveur de ceux sur lesquels devait retomber l’essentiel de l’ajustement. Sous réserve de quelques précautions, une assistance ciblée peut être efficace et équitable, et c’est une solution beaucoup plus pragmatique pour les pays à faible revenu que les mesures d’assistance génériques,

<sup>10.</sup> Les gagnants et les perdants ne font pas nécessairement partie de groupes distincts et le même groupe d’individus peut être gagnant sur certains plans et perdant sur d’autres, si bien que le résultat net est parfois difficile à déterminer.

de type sécurité sociale. Dans un souci d'efficacité, les programmes d'aide ciblée doivent être : *i*) limités dans le temps avec une stratégie de retrait bien définie, *ii*) découplés de la production, *iii*) axés sur le retour à l'emploi des personnes qui ont perdu leur travail, *iv*) compatibles avec les dispositifs généraux de protection sociale (s'il en existe), et *v*) transparents et soumis à contrôle (OCDE, 2005b).

46. Selon Harrison (2006), il est également fondamental, pour tirer profit du commerce, de déployer plus d'efforts pour bien déterminer le type de mesures qui devraient accompagner les réformes commerciales et pour mieux appréhender comment concevoir des filets de protection sociale appropriés. Ainsi, l'étude OIT/OMC (2007) constate que les réformes commerciales introduites en association avec des programmes relatifs au marché du travail ont plus de chances d'avoir un impact positif significatif aussi bien sur la croissance que sur l'emploi (et donc sur la pauvreté).

47. Maurice est un bon exemple de petit pays en développement qui a explicitement intégré dans sa stratégie d'aide pour le commerce un programme de formation professionnelle pour les travailleurs ayant perdu leur emploi à la suite de la restructuration économique. Maurice a entrepris une réorganisation en profondeur de son économie en opérant une refonte de ses secteurs traditionnels (textile et sucre), en stimulant la croissance de branches d'activité existantes (services financiers), et en développant des industries à plus forte valeur ajoutée dans des domaines comme les TIC. Cela a été possible parce que le gouvernement était pleinement conscient de la nécessité de réformes du commerce et du marché du travail qui se complètent mutuellement, de manière à minimiser les coûts de l'ajustement et à entretenir du mieux possible la dynamique de réforme.

48. La conception des stratégies de développement du commerce ne doit pas être dissociée de celle des autres politiques de développement économique, en particulier des politiques sociales. Il est évident qu'une économie robuste requiert des agents économiques solides, dotés des capacités voulues pour produire et gérer des entreprises. Pour cela, il faut des populations mieux formées et en meilleure santé car le capital humain est essentiel à la croissance et au développement économiques. C'est pourquoi la fourniture de services adéquats d'éducation de base et de santé peut avoir des retombées positives et améliorer le bien-être économique et social d'un pays. Il est ainsi apparu que les mesures qui assurent un plus large accès à l'éducation stimulent la croissance tout en réduisant les inégalités (OIT/OMC, 2007).

49. L'amélioration de l'enseignement peut aider les secteurs en expansion à trouver les travailleurs plus instruits ou mieux qualifiés dont ils ont besoin et à diversifier leur production vers des produits à plus forte valeur ajoutée, et elle devrait être un pilier de toute politique ou stratégie se voulant « pro-pauvres ». Des progrès dans ce domaine sont particulièrement importants compte tenu du niveau d'instruction extrêmement bas qui prévaut dans de nombreuses régions pauvres. En outre, l'éducation est un instrument essentiel pour améliorer la productivité et la mobilité de la main d'oeuvre. Une récente étude a constaté que, dans le cas de la Chine, l'élévation du niveau d'instruction facilite considérablement le passage d'une activité agricole à un autre secteur, lequel offre souvent une voie pour sortir de la pauvreté. On a constaté qu'une année d'études supplémentaire augmentait de 14 % les chances de trouver un emploi non agricole (Zhang, Huang et Rozelle, 2002).

50. Les autres mesures complémentaires fondamentales concernent l'accès à des soins de santé améliorés, la consolidation des droits de propriété, l'accès au crédit pour investir dans des améliorations technologiques, l'accès à l'information et la mobilité entre les secteurs en perte de vitesse et ceux en expansion. Des mesures dans ces domaines sont indispensables pour que tous les membres de la population reçoivent une part des avantages du commerce. Renforcer la capacité des pays en développement de concevoir et mettre en œuvre de tels programmes est essentiel pour les aider à mieux maîtriser les répercussions sociales des réformes commerciales en même temps que pour faciliter la mobilisation d'un soutien populaire accru pour ces réformes elles-mêmes (OIT/OMC, 2007).

## **8. Une démarche identique mais des solutions adaptées**

51. Les opportunités et les contraintes résultant de l'ouverture aux échanges diffèrent selon les pays, en fonction de leur situation initiale, fruit de leur histoire, de leur dotation en ressources, de leurs capacités administratives et de multiples autres facteurs. La conception de stratégies commerciales favorables aux pauvres suppose donc de définir une démarche sélective et ordonnée adaptée au contexte local. L'incidence qu'a l'ouverture du commerce sur la pauvreté dans un pays dépend des caractéristiques de ce pays, notamment de sa position géographique et de la situation de ses citoyens pauvres. L'ouverture du commerce doit être un processus à large assise qui touche l'ensemble des secteurs et des régions et ne laisse pas de côté les hommes et les femmes pauvres qui constituent la majeure partie de la population active. A l'évidence, cela suppose la recherche de solutions « locales », adaptées aux priorités et au contexte spécifiques de chaque pays, y compris s'agissant des mesures complémentaires qui peuvent être adoptées parallèlement à la réforme commerciale afin de maximiser les retombées bénéfiques de cette dernière pour les pauvres.

52. Une étude de CUTS International (2008) sur l'interaction entre le commerce, le développement et la pauvreté conclut que le constat le plus instructif ressortant des diverses études de cas est que le même ensemble de mesures produit des résultats totalement différents d'un pays à l'autre. Elle attribue cette disparité des résultats à plusieurs facteurs : les caractéristiques physiques et géographiques des pays, les modalités de mise en œuvre des mesures, la capacité et la qualité des institutions sous l'égide desquelles les réformes sont mises en œuvre, et le contexte politique et social. L'interaction complexe des réformes et des caractéristiques structurelles des pays détermine les résultats globaux qu'il est impossible de prévoir dans le cadre de modèles théoriques simplifiés (CUTS, 2008).

53. Il est désormais généralement admis qu'en matière de développement le remède universel n'est pas de mise et qu'il ne serait en tout état de cause pas à la hauteur des attentes. Les ingrédients sont les mêmes dans tous les pays qui ont atteint à la croissance, mais le dosage est différent. On notera également que les expériences réussies d'expansion du commerce concernent des pays dont les régimes ne défavorisaient pas les industries axées sur l'exportation et qui ont su exploiter leurs avantages comparatifs au service de leur développement économique (Michalopoulos, 2003; Lin, 2007).

## **9. Conclusions**

54. Les échanges occupent une place centrale dans le programme d'action à l'appui de la croissance économique et de la réduction de la pauvreté. C'est pourquoi l'Initiative en faveur de l'aide pour le commerce fait de l'aide et du commerce deux éléments indissociables d'une stratégie de croissance plus large ayant pour objectif général d'élever les niveaux de vie et de faire reculer la pauvreté dans les pays en développement. Dans la perspective d'un accroissement de l'impact du commerce sur la pauvreté, la communauté du développement dans son ensemble reconnaît que l'intégration commerciale est importante pour l'instauration d'une croissance économique soutenue et que l'aide pour le commerce fournit un cadre essentiel pour faciliter ce processus en levant les contraintes qui empêchent les pauvres de saisir les nouvelles opportunités économiques découlant de l'expansion des marchés régionaux et mondiaux.

55. Afin de mieux concilier le commerce et la croissance avec le souci du développement durable, il est essentiel de se souvenir que l'expansion des échanges n'a pas des retombées identiques pour toutes les catégories de la population, du point de vue de l'emploi (secteur tourné vers l'exportation et pouvant concurrencer les importations), de la problématique homme-femme (hommes et femmes pauvres) et de la géographie (pauvres des zones rurales et urbaines). Pour renforcer l'impact « pro-pauvres » des interventions commerciales axées sur l'exportation, il faut tenir compte du profil des pauvres dans le pays considéré et des multiples rôles qu'ils jouent en tant que consommateurs, travailleurs et producteurs. Des questions essentielles pour les décideurs sont celles de savoir qui sont les pauvres et où ils vivent, comment

ils gagnent leur vie, et quelles sont les contraintes qui les empêchent de prendre une part plus active à la croissance. Les réponses à ces questions aideront à concevoir des solutions pour que la croissance induite par le commerce débouche effectivement sur une réduction de la pauvreté.

56. Le commerce n'est pas la panacée qui garantira le développement économique. Pour que les pauvres profitent eux aussi de l'intégration, des mesures complémentaires doivent avoir été prises dans d'autres domaines pour mieux les connecter au processus économique. Ces mesures doivent notamment viser à renforcer les capacités productives de l'ensemble de l'économie et à assurer une meilleure intégration sur les marchés nationaux, régionaux et mondiaux, de manière à stimuler les revenus des pauvres. Dans certains pays, cela supposera peut-être des investissements dans le capital humain (éducation, santé et nutrition notamment), les infrastructures rurales, l'accès au crédit et l'assistance technique (services de vulgarisation agricole à l'intention des paysans pauvres), des dispositifs de protection sociale et des politiques destinées à assurer la stabilité macro-économique. Des mesures de ce type qui réduisent les risques qu'encourent les hommes et les femmes pauvres et leur vulnérabilité, les aident à s'adapter aux réformes structurelles et à tirer parti des opportunités offertes par l'ouverture accrue des marchés.

57. L'aide pour le commerce, si elle est associée à des mesures complémentaires efficaces pour réduire les risques encourus par les pauvres et leur vulnérabilité, peut permettre aux pays en développement de transformer plus facilement les opportunités commerciales en croissance économique et en recul de la pauvreté. Enfin, pour garantir une plus grande cohérence entre les politiques commerciales et l'aide au développement, il est primordial que les spécialistes des échanges et du développement coopèrent plus étroitement et fassent preuve de plus de cohésion de façon à ce que les pays en développement puissent recueillir véritablement les fruits de leur participation au commerce mondial.

## RÉFÉRENCES

- Aisbett, E. (2005), “Why are the critics so convinced that globalisation is bad for the poor?”, *NBER Working Paper 11066*, National Bureau of Economic Research, Massachusetts.
- Annan, K. (2003), *Message du Secrétaire général de l'ONU, Conférence ministérielle - Cinquième session, Cancun (Mexique)*, WT/MIN(03)/12, OMC, Genève.
- Bannister G.J. et K. Thugge (2001), “International Trade and Poverty Alleviation”, *IMF Working Paper*, FMI, Washington, DC.
- Banque mondiale (2002), “Trade Policy”, chapitre 13 de *PRSP Sourcebook, Volume 2: Macroeconomic and Sectoral Approaches*, Washington, DC.
- Banque mondiale (2005), *Pro-Poor Growth in the 1990s: Lessons and Insights from 14 Countries*, Washington, DC.
- Banque mondiale (2006), *Examen annuel de l'efficacité du développement 2006 : Obtenir des résultats*, Groupe d'Évaluation Indépendant (Résumé seulement en français), Washington, DC.
- Berg, A. et A. Krueger (2003), “Trade, Growth, and Poverty: A Selective Survey”, *IMF Working Paper*, FMI, Washington, DC.
- Berloffo, G. et M.L. Segnana (2006), “Trade, Poverty and Growth: Two perspectives, one message?”, in N. Salvadori (ed.), *Economic Growth and Distribution: On the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Edwar Elgar, 2006.
- Bhagwati, J. (2004), *In Defence of Globalisation*, Oxford University Press, New York.
- Bigsten, A. et al. (2004), “Do African Manufacturing Firms Learn from Exporting?”, *Journal of Development Studies*, Vol. 40, No. 3 (février), pp.115-141.
- Billmeier, A. et T. Nannicini (2007), “Trade Openness and Growth: Pursuing Empirical *Glasnost*”, *IMF Working Paper WP/07/156*, FMI, Washington, DC.
- Bonaglia, F., K. Fukasaku et M. Hayashikawa (2006), “Aid for Trade and Agro-Based Private Sector Development in Africa: Lessons from Tanzania and Zambia”, document non publié, Centre de développement OCDE, Paris.
- Bora, S. et al. (2001), “The marginalisation of Africa in World Trade”, *Research Brief No. 7*, Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, Washington, DC.
- Cashin, P. et al. (2001), “Macroeconomic Policies and Poverty Reduction: Stylized Facts and an Overview of Research”, *IMF Working Paper*, FMI, Washington, DC.
- Chang, H-J. (2007), *Bad Samaritans*, Random House Business Books, Londres.

- Clark, X., D. Dollar et A. Micco (2004), "Port Efficiency, Maritime Transport Costs and Bilateral Trade", *Journal of Development Economics*, 75 (2004), pp. 417-450.
- Cling, J-P. (2006), "Commerce, croissance, pauvreté et inégalités dans les PED: une revue de littérature", *Document de travail DIAL*, Développement Institutions et Analyses de Long terme, Paris.
- CNUCED (1999), *Contribution de la CNUCED à l'application du nouveau programme des Nations Unies pour le développement de l'Afrique dans les années 90 : infrastructure de transport, commerce et compétitivité de l'Afrique*, Genève.
- CNUCED (2004), *Les pays les moins avancés -- Rapport 2004 : Commerce international et réduction de la pauvreté*, Genève.
- CNUCED (2005), *An IF Manual: Integrating LDCs into the International Trading System*, Genève.
- CNUCED (2006a), *Les pays les moins avancés – Rapport 2006 : Développer les capacités productives*, Genève.
- CNUCED (2006b), "Aid for Trade", *Rapport sur une Conférence organisée par les secrétariats de la CNUCED et du Commonwealth*, Genève.
- Collier, P. (2007), *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done About It*, Oxford University Press, New York.
- Commission pour l'Afrique (2005), *Notre intérêt commun* (accessible à l'adresse <http://www.commissionforafrica.com>).
- Commission sur la croissance et le développement (2008), *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*, Banque mondiale, Washington DC.
- CUTS International (2007), *Strengthening the Linkages between Trade, Development and Poverty Reduction*, CUTS Centre for International Trade, Economics & Environment, Jaipur, Inde.
- CUTS International (2008), *Trade-Development-Poverty Linkages: Reflections from Selected Asian and Sub-Saharan Africa Countries*, Volume I – Country Case Studies, CUTS International, Jaipur, Inde.
- Datt, G. et M. Ravallion (1996), "Why Have Some Indian States Done Better Than Others at Reducing Rural Poverty?", *Policy Research Working Paper 1594*, Banque mondiale, Washington, DC.
- DFID (2005), *Trade matters in the fight against world poverty*, Department for International Development and Department of Trade and Industry, Londres. Accessible à l'adresse <http://www.dfid.gov.uk/tradematters/default-old.asp>.
- DFID (2008), *Growth: Building Jobs and Prosperity in Developing Countries*, Department for International Development, Londres.
- Fischer, S. (2003), "Globalisation and Its Challenges", American Economics Association, Washington, DC. Accessible à l'adresse <http://www.iae.com/fischer/pdf/fischer011903.pdf>.
- FMI (2002), *Améliorer l'accès au marché : pour une plus grande cohérence entre l'aide et le commerce*, Document interne du FMI. Accessible à l'adresse <http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2002/032102.htm>.

- Goldberg, P.K. et N. Pavcnik (2007), "Distribution Effects of Globalisation in Developing Countries", *Journal of Economic Literature*, Vol. XLV (mars), pp. 39-82.
- Harrison, A. (2006), "Globalisation and Poverty", *NBER Working Paper 12347*, National Bureau of Economic Research, Massachusetts.
- Hausmann, R., J. Hwang and D. Rodrik (2005), "What You Export Matters", *CID Working Paper No. 123*, Université de Harvard, Cambridge.
- Hertel, T. et L.A. Winters (2005), "Poverty Impacts of a WTO Agreement: Synthesis and Overview", Banque mondiale, Washington, DC.
- IFPRI (2007), *Developing and Connecting Markets for Poor Farmers*, Washington, DC.
- Institute of Development Studies (2006), "Gender and Trade", *INBRIEF*, BRIDGE Bulletin, Issue 17, janvier 2006, Sussex.
- International Poverty Centre (2008), "Gender Equality", *Poverty in Focus*, No. 13 (janvier), Brasilia.
- Korinek, J. (2005), "Trade and Gender: Issues and Interactions", *Trade Policy Working Paper No. 24*, Direction des échanges, OCDE, Paris.
- Kowalski, P. et B. Shepherd (2006), "South-South Trade in Goods", *Trade Policy Working Paper No. 40*, Direction des échanges, OCDE, Paris.
- Kremer M. et E. Maskin (2007), "Globalisation and Inequality", Université de Harvard, Cambridge.
- Limao, N. et A.J. Venables (2001), "Infrastructure, geographical disadvantage and transport costs", *The World Bank Economic Review*, 15(3), pp. 451-479.
- Lin, J.Y. (2007), "Development and Transition: Idea, Strategy, and Viability", avant-projet de document établi pour les « Marshall Lectures » à l'Université de Cambridge.
- Madhumanti (2005), "Global Partnership for Development: Contextualising Trade, Aid & Poverty Reduction", *CUTS International Briefing Paper*, TDP 1/2005, CUTS International, 2005.
- Mamoon D. (2007), "How May International Trade affect Poverty in a Developing Country Setup? The Inequality Channel", *MPRA Paper No. 2716*. Accessible à l'adresse <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/2716>.
- McCulloch, N., L.A. Winters et X. Cirera (2001), *Trade Liberalisation and Poverty: A Handbook*, Centre for Economic Policy Research et Department for International Development, Londres.
- Melchior, A. (2006), "Aid for Trade and the Post-Washington Confusion", *document rédigé pour la NORAD et le ministère norvégien des Affaires Étrangères* (8 décembre 2006), Oslo.
- Michalopoulos, C. (2003), "Trade and Poverty", *SIDA Trade Brief*, Stockholm.
- Morrison A., D. Raju et N. Sinha (2007), "Gender Equality, Poverty and Economic Growth", *Policy Research Working Paper 4349*, Banque mondiale, Washington, DC.

- Neak, S. et S. Yem (2006), *Trade and Poverty Link: The Case of the Cambodian Garment Industry*, projet de rapport, Institut économique du Cambodge, Phnom Penh.
- Nguyen, N.P. et K. Bird (2007), “Pro-poorness of trade policies: a review of international experience”, Overseas Development Institute, Londres.
- Nissanke, M. et E. Thorbecke (dir. pub.) (2007), *The Impact of Globalisation on the World's Poor*, Palgrave-MacMillan.
- Nogues, M. et M. Siscart, 2005, Trade raises income: a precise and robust result, *Journal of International Economics*, 65(2): 447-460.
- OCDE (2001), *Échanges et développement: Les enjeux*, Paris
- OCDE (2005a), « Mettre la libéralisation des échanges au service du développement », *Synthèses*, Paris
- OCDE (2005b), *Les échanges et l'ajustement structurel*, Paris.
- OCDE (2006a), *Vers une croissance pro-pauvres : Les messages clés*, Paris.
- OCDE (2006b), *Assistance technique liée au commerce: Que nous apprennent les évaluations récentes ?*, Objectif développement, Paris.
- OCDE (2007a), *Entreprendre pour le développement: Promouvoir le secteur privé*, Centre de développement de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), “Informal Cross-Border Trade and Trade Facilitation: Examples from sub-Saharan Africa”, TAD/TC/WP(2007)20/REV1, Paris.
- OCDE (2007c), *Aid for Trade at a Glance 2007: 1<sup>st</sup> Global Review*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007d), “Binding Constraints to Trade and the Role of Aid: Progress Report”, COM/DCD/TAD(2007)12, Paris.
- OIT/OMC (2007), *Commerce et emploi: un défi pour la recherche en matière de politique*, Genève
- OMC (2005), *Programme de travail de Doha - Déclaration ministérielle, Conférence ministérielle - Sixième session - Hong Kong*, WT/MIN(05)/DEC, Genève.
- ONUUDI (2007), « *Comment l'Aide pour le Commerce peut-elle transformer les PMA?* », document de réflexion pour la Conférence ministérielle des pays les moins avancés, 29 et 30 novembre 2007, Vienne.
- Page S. (2007a), “The Potential Impact of the Aid for Trade Initiative”, *G-24 Discussion Paper Series*, CNUCED, Genève.
- Page S. (2007b), “Policy space: Are WTO rules preventing development?”, *ODI Briefing Paper*, janvier 2007, Overseas Development Institute, Londres.
- PNUD (2003), *Making Global Trade Work for People*, Earthscan Publications, Londres.

- PNUD (2005), “Commerce international : débloquent le potentiel de développement humain », *Rapport mondial sur le développement humain 2005*, pp. 120-159 (Ch. 4).
- Rodriguez, F. et D. Rodrik (1999), “Trade policy and economic growth: A sceptic’s guide to the cross-national evidence”, *NBER Working Paper 7081*, National Bureau of Economic Research, Massachusetts.
- Rodrik, D. (2007), *One Economics Many Recipes: Globalisation, Institutions, and Economic Growth*, Princeton University Press, New Jersey.
- Roodman, D. (2007), “Macro Aid Effectiveness Research: A Guide for the Perplexed”, *CGD Working Paper 135*, Centre for Global Development, Washington, DC.
- Salinas, G. et A. Aksoy (2006), “Growth Before and After Trade Liberalisation”, *Policy Research Working Paper 4062*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Samson, M. (2008), “Social Cash Transfers”, “projet (22 février 2008), OECD/POVNET Good Practice Note, Equipe de projet du POVNET sur l’emploi et les marchés du travail, OCDE, Paris.
- Seshamani V. (2006), *Trade liberalisation and its impacts: Zambia case studies*, rapport établi pour le projet TDP de CUTS, Lusaka.
- Turner, L., N. Nguyen et K. Bird (2008), *An overview of ex ante tools for assessing the impact of trade liberalisation on the poor*, rapport établi pour le BMZ et la GTZ, Overseas Development Institute, Londres.
- USAID (2006), *The Impact of Trade Liberalisation on Poverty*, Summary of proceedings from an April 2005 conference on Trade Liberalisation and Poverty, Washington, DC.
- Winters, L.A. (2002), “Trade Liberalisation and Poverty: What are the Links?”, *The World Economy*, Vol. 25 (septembre), Issue 9, pp. 1339-1367.
- Winters, L.A. (2004), “Trade Liberalisation and Economic Performance: An Overview”, *The Economic Journal*, Vol. 114 (février), pp. F4-F21.
- Winters, L.A., N. McCulloch et A. McKay (2004), “Trade Liberalisation and Poverty: The Evidence So Far”, *Journal of Economic Literature*, Vol. XLII (mars), pp. 72-115.
- Zhang, L., J. Huang et S. Rozelle (2002), “Employment, Emerging Markets, and the Role of Education in Rural China”, *China Economic Review*, 13(2, 3), 2002, pp. 313-328.