



Echanges et développement dans le nouveau contexte mondial – l'aspect capacités

Les échanges et la politique commerciale peuvent-ils contribuer à faire reculer la pauvreté ?

Pourquoi apporter une aide au renforcement des capacités dans le domaine des échanges ?

Pourquoi des lignes directrices ?

Qu'est-ce que le renforcement des capacités ?

Qu'appelle le renforcement des capacités dans le domaine des échanges ?

Quels sont les éléments d'un processus efficace d'élaboration de la politique commerciale ?

Quelles initiatives les donateurs ont-ils déjà prises à l'appui du renforcement des capacités dans le domaine des échanges ?

Références

Où nous contacter ?

Introduction

Désireux de participer au processus de mondialisation, les pays en développement déploient des efforts substantiels pour faire avancer leurs réformes. Ils prennent en effet de plus en plus conscience qu'une intégration réussie à l'économie mondiale passe par l'adoption de stratégies appropriées à l'échelon intérieur – dans les domaines, social, économique, environnemental et politique – et qu'un effort de réforme peut faciliter la contribution des échanges au développement. En dépit de tout le mal qu'ils se donnent, de nombreux pays parmi les plus pauvres ne sont pourtant toujours pas parvenus à se faire une place sur les marchés mondiaux et donc à profiter des bienfaits que peuvent apporter les échanges sur le plan de la croissance et de la réduction de la pauvreté.

Le commerce n'est pas une fin en soi. Il peut toutefois faciliter l'accès d'un pays à un éventail plus large de biens, de services, de technologies et de connaissances. Il stimule l'esprit d'entreprise dans le secteur privé. Il crée des emplois. Il favorise un processus vital d'apprentissage. Il attire les capitaux privés. Il accroît les recettes en devises. Et surtout il contribue à générer des ressources pour le développement durable et la lutte contre la pauvreté.

A sa réunion à haut niveau d'avril 2001, le Comité d'aide au développement de l'OCDE a entériné des Lignes directrices pour le renforcement des capacités dans le domaine des échanges et la nouvelle donne mondiale. ■

Dans la présente édition de Synthèses, on s'applique à montrer pourquoi un effort de renforcement des capacités commerciales des pays en développement s'impose, parallèlement à la poursuite de leurs réformes intérieures et à l'élargissement de leur accès aux marchés, afin de faciliter leur intégration à l'économie mondiale. On y explique également ce que recouvre le renforcement des capacités et comment la communauté internationale peut y contribuer dans les pays les moins avancés.

Les échanges et la politique commerciale peuvent-ils contribuer à faire reculer la pauvreté ?

Faire en sorte que le système commercial multilatéral ait des effets bénéfiques pour les pauvres est un des principaux soucis autour desquels s'articulent les débats en cours à l'échelon international. Si tout le monde est d'accord pour dire que le système commercial multilatéral et les politiques commerciales nationales doivent contribuer à maximiser les bienfaits et à minimiser les désavantages des échanges pour les pauvres, aucune indication précise n'a jamais été fournie sur la manière de s'y prendre pour qu'il en aille ainsi.

Les liens entre la politique commerciale et la pauvreté sont complexes et parfois assez indirects. La politique commerciale n'étant qu'un des nombreux facteurs influant sur la croissance à long terme et la pauvreté et les réformes qui y sont apportées s'accompagnant d'autres réaménagements aux plans macro-économique et structurel, il est souvent difficile d'en isoler et d'en suivre les retombées. Des travaux de recherche entrepris sur le sujet commencent toutefois à se dégager certaines conclusions, qu'il conviendra de confirmer par des analyses plus détaillées par pays.

La principale conclusion, dans une perspective à moyen terme, est qu'une économie ouverte est source de croissance, or la croissance de l'économie dans son ensemble est une condition indispensable à l'augmentation des revenus des pauvres,

avec laquelle elle présente une corrélation très étroite. Sur le court terme, la libéralisation des échanges peut entraîner une amélioration ou une diminution du bien-être des pauvres, selon le degré de protection prévalant dans le pays considéré et les sources de revenu et les habitudes de consommation des pauvres qui y vivent. Le plus souvent, les effets à court terme sont toutefois limités. Les échanges, et leur libéralisation, ont d'autant plus de chances de favoriser la croissance et un recul de la pauvreté que les politiques suivies se renforcent mutuellement, que les infrastructures sont adéquates et que les institutions sont solides. Cette constatation souligne l'importance d'un effort de renforcement des capacités humaines et institutionnelles parallèlement à la réforme de la politique commerciale, et de l'instauration de systèmes efficaces de protection sociale. ■

Pourquoi apporter une aide au renforcement des capacités dans le domaine des échanges ?

Les pays en développement sont confrontés à d'immenses défis nouveaux mais disposent de capacités institutionnelles et humaines limitées pour y faire face. Les gouvernements et le secteur privé doivent combler leurs lacunes dans ce domaine afin de parvenir à gérer leur intégration à l'économie mondiale. La mise en œuvre des accords conclus à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et des obliga-

tions qui en découlent exige, des pays en développement, des capacités institutionnelles et humaines bien plus grandes que la réduction des droits de douane. L'accès de ces pays aux principaux marchés d'exportation risque d'être entravé par un manque d'information sur les exigences à l'importation et par une insuffisance de ressources techniques et financières pour s'y conformer.

La capacité d'échange des pays en développement est par ailleurs déterminante pour le bon fonctionnement du système commercial multilatéral. Si ces pays ne sont pas en mesure de tirer parti des échanges, ils risquent de ne plus pouvoir maintenir le niveau de leurs importations, de perdre foi dans les vertus du libre-échange et de rester dépendants de l'aide étrangère. En les aidant à combler les lacunes de leurs capacités, on leur permettra de devenir des négociateurs plus efficaces et plus fiables, et d'être mieux à même de mettre en œuvre les accords multilatéraux et régionaux et de satisfaire aux obligations qui en découlent. En outre, ils seront ainsi mieux armés pour rallier le soutien de leur opinion publique à leurs efforts de réforme de la politique commerciale, lesquels seront par ailleurs marqués par moins de changements de cap, et pour relever les normes appliquées dans les domaines du travail et de l'environnement. Aider les pays en développement à se mettre mieux à même de recueillir les bienfaits du commerce et de les exploiter au service d'un développement durable va donc dans le sens des intérêts de tous les pays. ■

Pourquoi des lignes directrices ?

De nombreux pays de l'OCDE se sont engagés, dans le cadre leurs programmes d'aide, à aider les pays en développement à s'intégrer à l'économie mondiale. Cet engagement procède de l'idée largement partagée qu'une augmentation des échanges et de l'investissement peut se révéler essentielle pour la croissance, et que la coopération pour le développement peut stimuler l'expansion du secteur privé laquelle est déterminante pour la progression des échanges et de l'investissement. De nombreux donateurs ont déjà consacré, ces dernières décennies, des ressources substantielles à des initiatives de développement du secteur privé, dont certaines ont contribué à accroître les exportations et l'investissement. Face à la marginalisation des pays les moins avancés (PMA), à la complexité grandissante du système commercial multilatéral et aux demandes concurrentes résultant des initiatives régionales et bilatérales lancées dans le domaine des échanges, une action plus ambitieuse toutefois semble indispensable. L'intégration, sur un pied d'égalité, des pays en développement dans l'économie mondiale appelle peut-être de nouvelles formes de coopération pour le développement dans le domaine des échanges.

Les lignes directrices pour le renforcement des capacités dans le domaine des échanges sont le fruit de vastes consultations avec tout un éventail d'acteurs concernant les moyens qui s'offrent d'instaurer au sein de la communauté internationale une collaboration visant à aider les pays en développement à amélio-

rer leur performance commerciale et à participer aux processus institutionnels de définition des règles internationales. Elles ne se veulent pas normatives mais ont au contraire pour but de fournir un cadre de référence commun aux spécialistes de l'aide, des échanges et de la finance. Leur objectif est d'aider à définir la place du renforcement des capacités commerciales dans une démarche intégrée à l'appui du développement et de la réduction de la pauvreté. Elles se fondent sur l'analyse pour mettre en évidence l'importance stratégique de l'amélioration des capacités d'échange. Ensuite elles recensent les grands principes et processus devant étayer la conception et l'exécution des activités de renforcement des capacités dans le domaine des échanges. ■

Qu'est-ce que le renforcement des capacités ?

Longtemps, le renforcement des capacités a été synonyme de renforcement des institutions, grâce à une assistance technique ciblée sur une institution ou quelques individus. Aujourd'hui, il renvoie à l'établissement de systèmes ou de réseaux, reliant des institutions et des individus et débordant les frontières nationales, au service d'objectifs communs. La constitution de réseaux facilite l'obtention d'une masse critique de ressources humaines et institutionnelles permettant de dépasser les limites inhérentes à l'ancienne approche. Un rôle essentiel des donateurs est de mettre de l'huile dans les rouages et de mobiliser les ressources intérieures qui contribueront à la création de cette masse critique.

Les conclusions ressortant des évaluations donnent à penser que les efforts engagés dans le passé dans le domaine des échanges ont été insuffisants et trop dispersés, ou trop isolés, pour aider réellement les pays en développement à tirer parti des nouvelles opportunités d'échange et d'investissement. Les activités de coopération technique, souvent confiées à des experts extérieurs, avaient généralement un coût élevé, n'étaient guère de nature à susciter l'appropriation locale et n'accordaient pas une attention suffisante à l'environnement macro-économique. Une action plus globale (mais bien ciblée) en matière de renforcement des capacités dans le domaine des échanges est donc largement, et de plus en plus, réclamée.

Aujourd'hui, le renforcement des capacités dans le domaine des échanges consiste à apprendre à recourir à une approche participative pour le traitement des dossiers complexes à l'ordre du jour en matière d'échanges. Il s'agit de rendre les décideurs, les entreprises et les acteurs de la société civile des pays partenaires mieux à même de :

- Collaborer à la formulation et la mise en œuvre d'une stratégie d'expansion des échanges s'inscrivant dans une stratégie plus générale de développement national.
- Consolider la politique et les institutions commerciales afin de faciliter la refonte des régimes d'importation, l'accroissement du volume et de la valeur ajoutée des exportations, la diversification des produits et des marchés d'exportation et l'augmentation des investissements étrangers

propres à générer des emplois et des exportations.

- Participer aux institutions, aux négociations et aux processus qui façonnent la politique commerciale nationale ainsi que les règles et pratiques du commerce international et en tirer parti. ■

Qu'appelle le renforcement des capacités dans le domaine des échanges ?

Des déficits doivent être comblés dans tout un éventail de domaines allant de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques à la capacité de réaction de l'offre. Il faut associer à l'action engagée des acteurs du secteur public comme du secteur privé, mais aussi du monde universitaire et de la société civile. Face à l'ampleur, à la complexité et à l'évolution constante des problèmes soulevés par l'expansion des échanges, un consensus tend à se dégager pour dire que l'objectif primordial du renforcement des capacités dans le domaine des échanges doit être d'aider les pays en développement à se doter de cadres et de mécanismes de consultations durables pour l'élaboration de leur politique commerciale. L'expérience montre en effet qu'aucun pays qui ne disposait pas d'un cadre efficace de politique commerciale n'a jamais pu retirer des avantages substantiels des échanges. Les efforts collectifs des donateurs et des pays en développement doivent s'appuyer sur un projet visant à ancrer la mise en œuvre de la stratégie d'expansion des échanges dans une stratégie générale de développement national et de lutte contre la pauvreté.

Plusieurs raisons incitent à recommander l'adoption d'une telle approche. En effet, l'existence d'un cadre solide pour la définition de la politique commerciale contribuera à :

- Aider durablement les pays en développement à faire face à tout un éventail de problèmes et d'opportunités – même imprévisibles – liés aux échanges.
- Faciliter une véritable « appropriation » locale des efforts d'expansion des échanges.
- Atténuer le risque que les priorités commerciales des donateurs n'influent sur les politiques commerciales des pays en développement et permettre aux pays en développement de préserver et d'améliorer leurs capacités dans le domaine des échanges après le départ des donateurs. ■

Quels sont les éléments d'un processus efficace d'élaboration de la politique commerciale ?

Il n'existe certes pas un seul cadre idéal de nature à promouvoir les échanges, mais les efforts récents de renforcement des capacités mettent en évidence certaines caractéristiques ou certains dispositifs qui concourent au succès. Donneurs et pays en développement doivent s'appliquer à mettre en place des cadres de politique commerciale s'articulant, notamment, autour des éléments suivants :

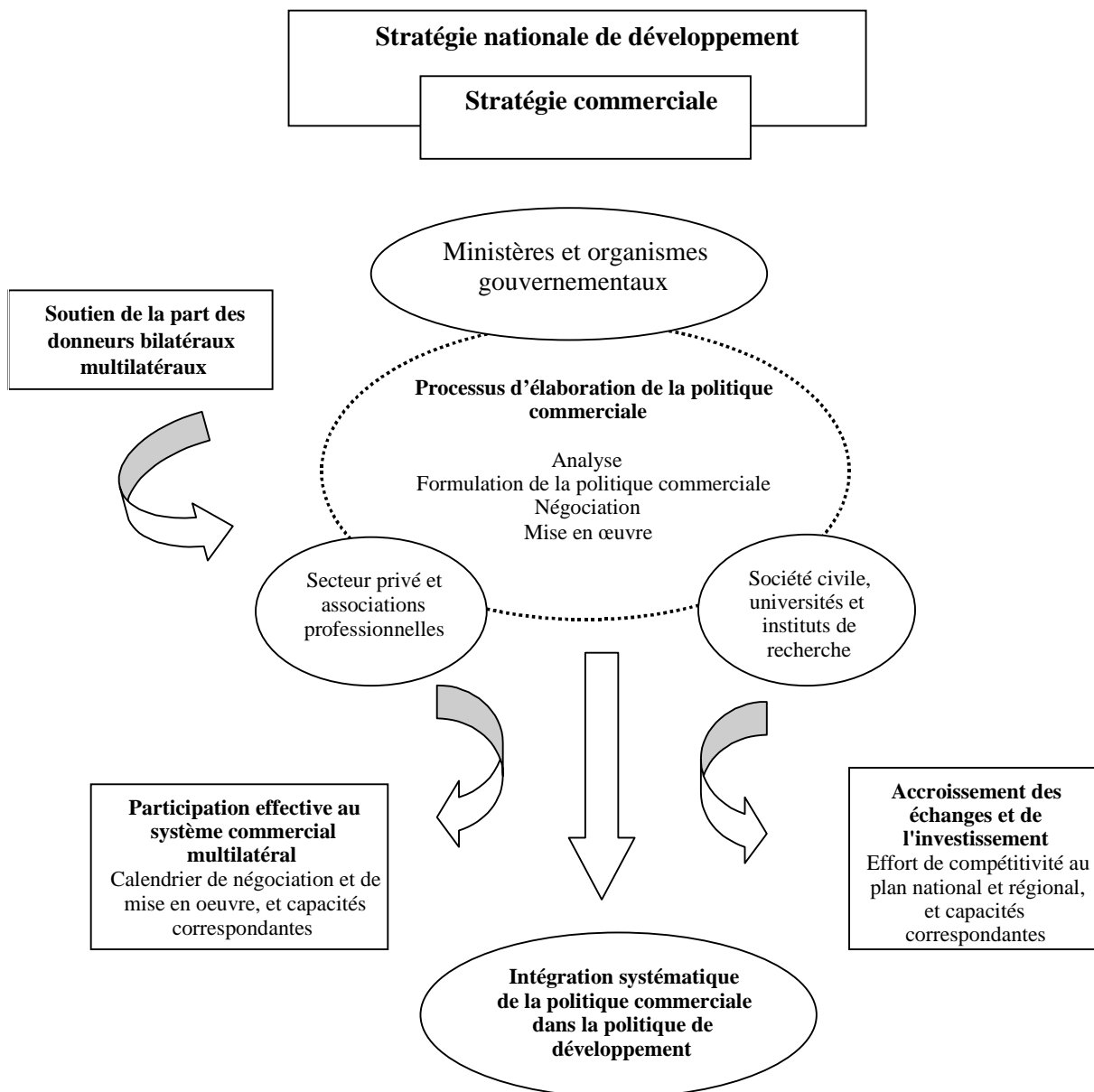
- Une stratégie commerciale cohérente, étroitement intégrée à la stratégie générale de développement national.

- Des mécanismes efficaces de consultation à l'intérieur de trois grands groupes d'acteurs (pouvoirs publics, secteur des entreprises et société civile) et entre ces groupes.
- Une stratégie pour l'amélioration de la collecte, de la diffusion et de l'analyse des informations relatives aux échanges.
- Des réseaux pour l'élaboration de la politique commerciale, soutenus par des établissements de recherche locaux, et des organismes de promotion des échanges.
- Des stratégies régionales d'ouverture.
- Les stratégies nationales de développement et le processus d'élaboration de la politique commerciale

Une première étape importante pour les pays en développement consiste à intégrer leur stratégie commerciale dans leurs stratégies plus générales de développement national et de lutte contre la pauvreté. La priorité accordée par chaque pays au commerce est fonction des caractéristiques particulières de son économie et doit être le fruit d'un dialogue national sur les priorités du développement et les mesures à prendre pour y faire face.

Du fait de son caractère participatif, un cadre efficace d'élaboration de la politique commerciale contribuera à renforcer les capacités locales à mesure que les différents acteurs tirent les enseignements de leur propre expérience et de celle des autres. En aidant les pays en développement à se doter d'un tel cadre, les donateurs concourront grandement à faire en sorte que les initiatives de

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



coopération pour le développement suscitent l'appropriation locale et soient régies par la demande. ■

Quelles initiatives les donateurs ont-ils déjà prises à l'appui du renforcement des capacités dans le domaine des échanges ?

Plusieurs donateurs bilatéraux ont mis en place des programmes de renforcement des capacités dans le domaine des échanges. A l'échelon multilatéral, l'OMC, le CCI et la CNUCED ont lancé dans huit pays africains, un Programme intégré conjoint d'assistance technique (JITAP), initiative grâce à laquelle des contacts ont pu s'établir entre les principales parties prenantes (www.jitap.org/). Une composante

essentielle de ce programme est la constitution de réseaux nationaux regroupant des personnes qui ont une connaissance approfondie des questions liées au système commercial multilatéral.

Un autre instrument visant à répondre aux besoins des PMA est le Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce en faveur des pays les moins avancés (www.ldcs.org), créé en 1996 par l'OMC, la CNUCED, le CCI, la Banque mondiale, le FMI et le PNUD) pour rehausser l'efficacité et l'efficacité de ce type d'assistance technique, notamment en améliorant la coordination entre les organismes participants et en veillant à ce que les activités mises en œuvre répondent à la demande. Son succès sera conditionné par la durabilité de l'engagement de tous les participants, qu'il s'agisse de donateurs bilatéraux ou d'organismes multilatéraux.

Le Cadre intégré et le JITAP se posent en modèles pour le renforcement des capacités dans le domaine des échanges du fait de l'importance qui y est accordée à l'appropriation locale et à l'adoption d'une démarche globale et intégrée. La construction de cadres viables de politique commerciale nécessitera une action dans de nombreux domaines, et les efforts déployés dans chacun de ces derniers devront être complémentaires de ceux menés dans les autres. Cela facilitera, pour les pays partenaires, la détermination de leurs besoins prioritaires et, pour les donateurs, la mise au point et la coordination de leurs interventions. Les défis à relever dépassent largement les moyens d'un seul donneur. La complexité de l'action à engager exige que les donateurs s'entendent largement sur les objectifs à atteindre, l'ordonnancement des activités, la répartition du travail et le partage de l'information. ■



Publications

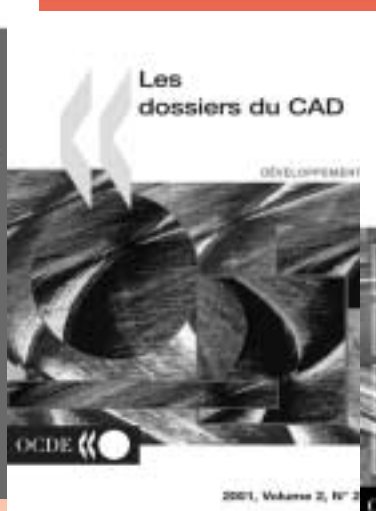
Pour plus d'informations sur
**les lignes directrices du
Comité d'Aide au Développement (CAD)**

veuillez consulter notre site internet

www.oecd.org/dac/



ISBN: 92-64-27112-0
Euros 19



ISBN: 92-64-29001-X
Euros 47



ISBN: 92-64-29504-6
Euros 20

Références

- **Lignes directrices du CAD : Renforcer les capacités commerciales au service du développement**, 2001
ISBN : 92-64-29504-6 , 20 euros, 72 pp.
- **Echanges, investissement et développement : Pour la cohérence des politiques**, 1999
ISBN : 92-64-27112-0, 19 euros, 92 pp.
- **Le renforcement des capacités concernant la politique commerciale dans les pays en développement et les pays en transition – Guide pratique de la planification des programmes de coopération technique**, DFID, Royaume-Uni (*à paraître*) - Disponible sur la librairie en ligne de l'OCDE à : www.oecd.org/bookshop/
- **Echanges, investissement et développement : Optimiser les bénéfices de l'ouverture des marchés**, 1999
ISBN : 92-64-27111-2, 19 euros, 60 pp.
- **Concilier les politiques en matière d'échanges, d'environnement et de développement**
Le rôle de la coopération pour le développement, 1996
ISBN : 92-64-25362-9, 16 euros, 132 pp.
- **Les échanges et le développement dans les pays non membres** (*à paraître*)
- **Devenir compétitifs sur les marchés mondiaux – Une étude du renforcement des capacités dans le domaine des échanges en Afrique subsaharienne** (*à paraître*)

Vous pouvez acheter en toute sécurité les publications
de l'OCDE par l'intermédiaire de la librairie en ligne de l'OCDE
www.oecd.org/bookshop

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations extérieures,
Direction des relations extérieures et de la Communication.
Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

Où nous contacter ?

ALLEMAGNE

Centre de l'OCDE
de BERLIN
Albrechtstrasse 9/10
D-10117 BERLIN
Tél. : (49-30) 2888353
Fax : (49-30) 28883545
E-mail :
berlin.contact@oecd.org
Internet : [www.oecd.org/
deutschland](http://www.oecd.org/deutschland)

ÉTATS-UNIS

Centre de l'OCDE
de WASHINGTON
2001 L Street N.W., Suite
650
WASHINGTON D.C.
20036-4922
Tél. : (1-202) 785 6323
Fax : (1-202) 785 0350
E-mail : washington.contact
@oecd.org
Internet :
www.oecdwash.org
Toll free : (1-800) 456 6323

FRANCE

Siège de l'OCDE de PARIS
2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
Tél. : 33 (0) 1 45 24 81 81
Fax : 33 (0) 1 45 24 19 50
E-mail : sales@oecd.org
Internet : www.oecd.org

JAPON

Centre de l'OCDE
de TOKYO
Landic Akasaka Bldg
2-3-4 Akasaka, Minato-Ku
TOKYO 107
Tél. : (81-3) 3586 2016
Fax : (81-3) 3584 7929
E-mail :
center@oecdtokyo.org
Internet :
www.oecdtokyo.org

MEXIQUE

Centre de l'OCDE
du MEXIQUE
Av. Presidente Mazaryk
526, Colonia: Polanco,
C.P., 11560, Mexico D.F.
Tél. : (00.52.5) 281 3810
Fax : (00.52.5) 280 0480
E-mail :
mexico.contact@oecd.org
Internet :
www.rtn.net.mx/ocde/

Les Synthèses de l'OCDE sont disponibles sur le site Internet de l'OCDE

www.oecd.org/publications/Pol_brief/index-fr.htm