

FEUILLE DE ROUTE POUR UNE POLITIQUE AU SERVICE DES EXPORTATIONS



Centre du
Commerce
International

LE COMMERCE POUR
LE BIEN DE TOUS

FEUILLE DE ROUTE POUR UNE POLITIQUE AU SERVICE DES EXPORTATIONS

Extrait pour les services d'information commerciale

ID=43140

2014

F-07.01 POL 1f

Centre du commerce international (ITC)

Feuille de route pour une politique au service des exportations

Genève : ITC, 2014. xii, 40 p.

Doc. N° TFPB-14-259.F

Cette publication a pour objet de poursuivre l'analyse de la Politique commerciale nationale au service des exportations (NTPES) de l'ITC publiée en 2011, et d'apporter une assistance supplémentaire aux gouvernements et au secteur privé afin de les aider à mieux comprendre les facteurs affectant la réussite des exportations et à élaborer des dispositifs adaptés à leur situation. Elle vise à proposer un cadre cohérent de politiques commerciales qui contribueront à libérer le potentiel d'exportation des entreprises à l'intérieur des frontières, aux frontières et au-delà des frontières ; elle fournit une feuille de route pour que les exportateurs deviennent compétitifs au niveau international ; et inclut des références bibliographiques (p. 40).

Descripteurs : **Politique commerciale, Stratégie à l'exportation, Promotion des exportations, Compétitivité, Pays en développement**

Pour de plus amples informations sur ce document technique, contacter M. Rajesh Aggarwal (aggarwal@intracen.org).

EN, FR (Editions séparées)

L'ITC (Centre du commerce international) est l'agence commune de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et des Nations Unies.

Centre du commerce international, Unité des publications, Palais des Nations, 1211 Genève 10, Suisse (<http://www.intracen.org>)

Les opinions exprimées dans ce document sont celles de consultants et ne coïncident pas nécessairement avec celles de l'ITC, de l'ONU ou de l'OMC. Les désignations employées et la présentation des données contenues dans ce document n'impliquent de la part du Centre du Commerce International (ITC) aucune prise de position quant au statut juridique de quelconques pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

La mention de sociétés, de produits et de marques n'implique pas l'approbation de l'ITC.

Ce document technique n'a pas été formellement révisé par l'ITC.

Photo numérique sur la couverture : © Thinkstock

© Centre du commerce international 2014

Préface

Rares sont les sujets à passionner autant les décideurs politiques internationaux que la croissance économique émanant des échanges internationaux et de la formation de chaînes de valeurs mondiales. Si le sujet est large et présente une multitude de facettes, il s'articule néanmoins autour d'un thème central : les échanges internationaux, s'ils sont bien encadrés, sont une force propice à une croissance de grande envergure et au développement d'économies locales.

Les pays qui ont réussi à canaliser cette force pour servir leurs politiques nationales y sont parvenus par des politiques commerciales centrées sur les exportations et reliant les avantages comparatifs du pays à la demande mondiale. Le mécanisme de la croissance guidée par les exportations est celui d'un cercle vertueux où l'environnement réglementaire favorable aux entreprises attire les investissements étrangers qui, à leur tour, intensifient les échanges en contribuant à la création d'emplois et à la réduction de la pauvreté.

Les principaux outils qui permettent d'assembler ce mécanisme sont bien connus : concurrence sur le territoire national, état de droit, institutions solidement établies, services aux entreprises, et facilitation des échanges. Cependant chaque outil est utilisé différemment selon le pays. Les besoins des acteurs du commerce international varient constamment et les pays ne sont pas tous dotés de la même géographie et des mêmes capitaux. En outre, le développement économique peut modifier l'avantage comparatif de certains secteurs, et les avancées technologiques peuvent affecter les besoins de certaines industries (voir, dans certains cas, nécessiter la *création* de certaines industries). En bref, les politiques doivent être révisées et rééquilibrées au fil du temps.

Qui plus est, il ne suffit pas de « visser » un élément manquant sur le mécanisme pour que les exportations stimulent effectivement la croissance. Au contraire, législation et réglementation doivent être étayées par des données pertinentes obtenues par le dialogue avec le secteur privé, et mises en œuvre dans le bon ordre pour créer un cadre bénéfique pour tous les acteurs, qui stimule la compétitivité et améliore la communication. Certes, les réformes n'iront pas sans entraîner des frictions dans les domaines non compétitifs, c'est pourquoi tous les acteurs doivent connaître et comprendre les enjeux, et être convaincus que les avantages à long terme dépasseront de loin les pertes à court terme. Il faut à tout le moins rassembler un noyau de ministres, autorités de réglementation et organismes du secteur privé capables d'identifier et de poursuivre des buts communs, de s'investir dans le processus.

Comme nous pouvons le voir à la lumière de ces constats, la réussite des exportations est plus un voyage qu'une destination. C'est pourquoi nous avons décidé de présenter ce document comme une « feuille de route » pour les pays en développement qui se mettent en chemin vers la « croissance guidée par les exportations ». Cette feuille de route rassemble les recherches, analyses et expériences amassées par les pays qui ont mis en œuvre des politiques commerciales et des réformes réglementaires. De façon plus spécifique, elle propose une méthodologie que les décideurs politiques pourront employer pour diagnostiquer les facteurs affectant la compétitivité et préconiser une stratégie détaillée de réformes politiques et réglementaires.

Nous espérons qu'en plus des décideurs politiques, les entrepreneurs et les organismes du secteur privé pourront aussi employer cette feuille de route pour estimer les effets de la réglementation sur la compétitivité internationale de leurs activités et identifier les domaines où ils pourront informer et influencer les politiques commerciales.

Nous espérons surtout que ce document encouragera tous les acteurs à entamer un dialogue riche dont le contenu permettra de prendre des décisions avisées en matière de politique commerciale et, en définitive, de parvenir à une croissance économique solidaire.

Remerciements

Ce document a été rédigé par Sam Laird, consultant privé et professeur invité au TRAPCA (Trade Policy Training Centre in Africa) en Tanzanie, anciennement économiste en chef auprès de la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED), la Banque mondiale et l'OMC.

La coordination a été assurée sous l'égide de Rajesh Aggarwal, Responsable de la section Facilitation des échanges et Politique commerciale de l'ITC.

Les opinions exprimées dans ce document relèvent de la responsabilité de leurs auteurs. Tous les efforts ont été faits pour vérifier les informations contenues dans ce document, toutefois l'ITC ne saurait être tenu pour responsable des éventuelles erreurs qui y figureraient.

L'ITC encourage la réimpression et la traduction de ses publications afin d'assurer une diffusion plus étendue. La libre reproduction de courts extraits de ce document technique est possible, en mentionnant clairement la source.

L'autorisation de l'ITC est requise pour toute reproduction, traduction, archivage dans un système de restauration, ou transmission, sous forme électronique, électrostatique, magnétique, mécanique, par photocopie, ou tout autre forme ou moyen que ce soit. Un exemplaire du document réimprimé ou traduit doit être envoyé à l'ITC.

Sommaire

Préface	iii
Remerciements	v
Abréviations	ix
Résumé analytique	xi
Introduction	1
Chapitre 1 Diagnostic et élaboration d'un plan d'action reposant sur le consensus national	4
1. Nécessité de mener une étude diagnostique à l'échelle nationale	4
2. Questions pour le diagnostic	4
3. L'organe de direction du programme	5
4. Recherche de soutien auprès de tous les acteurs	6
Annexe I Diagnostic - à quelle étape se situe mon pays sur la route qui mène à la réussite des exportations ?	7
Chapitre 2 Les facteurs déterminants de la demande en exportations	11
1. Niveaux et changements de la demande étrangère, exportateurs, et prix pratiqués par la concurrence sur les marchés étrangers	11
2. Prix et centres de coûts des biens et services dans la chaîne de valeur	13
3. Politiques ciblant les centres de coûts de la chaîne de valeur	15
Chapitre 3 Assurer une production compétitive de biens et services.	17
1. Créer un environnement propice aux affaires	17
2. Systèmes fiscaux et taux d'imposition	17
3. Les politiques de soutien aux secteurs (primaire, secondaire et tertiaire)	18
3.1. Effets transversaux des politiques commerciales et connexes	18
3.2. Politiques agricoles	18
3.3. Politiques industrielles	21
3.4. Politiques applicables au secteur tertiaire	22
4. Stimulation de la productivité des facteurs	25
4.1. Capital, financement, investissement	25
4.2. Main-d'œuvre	26
4.3. Terres	27
5. Accès aux intrants (matériaux, biens d'équipement)	27
6. Concurrence	29

Chapitre 4 Accès aux marchés étrangers à des prix compétitifs	32
1. Simplification et réduction des coûts des transactions transfrontalières (facilitation des échanges)	32
2. Infrastructures	33
3. Problèmes sur les marchés d'exportation	33
4. Institutions d'appui aux exportations	35
Chapitre 5 Se mettre en route pour réussir ses exportations	36
Références	40

Abréviations

Les abréviations suivantes sont utilisées dans le texte :

IED	Investissement étranger direct
AGCS	Accord Général sur le Commerce de Services
AMP	Accord sur les Marchés Publics
ITC	Centre du Commerce International
PMA	Pays les moins avancés
NPF	Nation la plus favorisée
MNT	Mesures non tarifaires
NTPES	Politique commerciale nationale au service des exportations
RQ	Restrictions quantitatives
SPS	Mesures sanitaires et phytosanitaires
OTC	Obstacles techniques au commerce
OPC	Organisation/Organisme de promotion du commerce
MIC	Mesures d'investissement liées au commerce
QT	Quotas tarifaires
IAC	Institutions d'appui au commerce
PME	Petites et moyennes entreprises
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement
OMC	Organisation Mondiale du Commerce

Résumé analytique

Les exportations sont un élément crucial du développement économique pour de nombreux pays mais, pour réussir, elles nécessitent de mener des actions sur plusieurs fronts et de prendre en compte les particularités de chaque pays ; il convient alors de suivre une « feuille de route » qui décrit ce qu'il faut faire et quand le faire. Cette feuille de route, que nous présentons ici, commence par un diagnostic qui permettra d'analyser la situation de départ, puis indique les bornes, les « repères » qu'il faudra suivre pour avancer avec régularité. Pour effectuer ce parcours et piloter le véhicule, il faudra mettre aux commandes une entité forte, en l'espèce un Conseil national de la compétitivité, ou un organisme similaire, doté d'un champ de vision élargi, d'une autorité suffisante, et soutenu par l'ensemble des parties prenantes.

La Politique commerciale nationale au service des exportations (NTPES) de l'ITC, publiée en 2011, aborde les différents domaines dans lesquels les décideurs politiques et le secteur privé devront agir pour réussir leurs exportations. Les idées qui y sont énoncées sont reprises dans le présent document et organisées selon un cadre cohérent qui établit des priorités, un plan d'action et suggère des délais de réalisation.

Comme le mentionne la NTPES, les décideurs politiques doivent traiter un large éventail de questions dont le but commun est de stimuler la productivité, et donc la compétitivité. Les mesures à prendre à cet égard doivent permettre de stimuler la concurrence dans le pays, d'attirer les investissements productifs et d'améliorer le fonctionnement des institutions. Ces mesures doivent fournir aux entreprises exportatrices des infrastructures matérielles et immatérielles (énergie, communications, transports, etc.) pour acheminer leurs marchandises sur les marchés ciblés. Elles doivent aussi les inciter à mettre leur production en conformité avec les normes sanitaires, phytosanitaires et de qualité, et à se faire certifier par des organismes reconnus à l'échelle internationale. Le résultat est un ensemble d'objectifs hiérarchisés, organisés de façon holistique et rassemblant tous les acteurs autour d'un but commun : *réussir les exportations pour un développement durable*.

Lorsqu'on analyse les différents centres de coûts dans les chaînes de valeur mondiales, on constate que la réussite des exportations dépend d'abord des coûts de production. Cela signifie que le coût des matériaux ou autres facteurs de production (main d'œuvre, capital, terres, etc.) doivent être gérés avec efficacité, que ce soit pour les biens ou les services. La productivité du travail, du capital et des autres facteurs - ainsi que la gestion du processus de production (productivité globale des facteurs) - dépend de la technologie utilisée mais également, le cas échéant, des conditions d'accès aux investissements qui mettent à contribution la technologie appropriée à l'échelle de production, ainsi que du coût des autres intrants dans le pays producteur. Les investissements nationaux et étrangers dépendent à leur tour de la sécurité dans le pays, et notamment dans les cadres juridique et institutionnel. La possibilité qu'ont les petites et moyennes entreprises d'accéder aux capitaux à des taux d'intérêt compétitifs est une question qui doit être traitée par une politique concurrentielle appliquée au secteur bancaire ou par d'autres moyens de financement, le but étant de résoudre la défaillance du marché dans ce domaine. Parmi les autres éléments qui ont une influence sur la productivité et qui doivent être pris en compte figurent le marché du travail et les politiques foncières.

Toutefois, la réussite des exportations n'est pas seulement déterminée par les prix les plus bas à la sortie de l'usine ou de l'exploitation agricole. Elle l'est surtout par le prix auquel les biens et services sont livrés sur les marchés étrangers ou par le coût nécessaire pour amener le consommateur, comme le touriste, jusqu'aux biens ou services proposés, en tenant compte du rapport qualité/prix. Ces facteurs dépendent de l'efficacité logistique, notamment des transports et des communications, et les exportateurs doivent pouvoir se procurer ces services à des prix internationaux s'ils veulent que les biens ou services qu'ils proposent soient compétitifs sur les marchés d'exportation. En effet, pour de nombreux produits, le coût de ces services peut être bien supérieur aux prix des marchandises à la sortie de l'usine ou de l'exploitation agricole, or c'est un élément crucial pour la réussite.

La NTPES donne la liste des instruments politiques nécessaires pour stimuler la compétitivité : (i) mesures tarifaires et non tarifaires, facilitation des échanges, évaluation des biens en douane (notamment les règles d'origine), transparence de la formulation et de l'application de ces instruments ; (ii) systèmes réglementaires, conditions d'accès aux marchés et traitement national pour les prestataires de services étrangers, politique concurrentielle effective ; (iii) règles et procédures d'investissement, protection des

droits de propriété, bonne gouvernance et autres aspects du monde des affaires, environnement ; (iv) règles techniques, normes, évaluation de conformité, tests, accords de reconnaissance mutuelle, points d'information ; et (v) négociations commerciales multilatérales, régionales et bilatérales. S'y ajoutent les politiques en matière d'éducation (capital humain, compétences, etc.), la recherche et le développement, le droit du travail (rémunérations, conditions de travail), la propriété des terres, et ainsi de suite ; leurs effets sont moins directs mais ils ont une influence à long terme sur la compétitivité internationale.

Dans l'ensemble, les instruments politiques doivent servir à résoudre des questions très variées à l'intérieur des frontières, aux frontières et à l'extérieur des frontières. Certains instruments ciblent des étapes spécifiques de la chaîne de valeur pour stimuler la compétitivité. D'autres ciblent le manque d'efficacité de secteurs spécifiques : primaire, secondaire et tertiaire. D'autres encore ont une action transversale, affectant plusieurs étapes de la chaîne de valeur et modelant le paysage commercial et économique du pays ; ces instruments comprennent notamment l'amélioration des transports, des communications, des services portuaires et la distribution. Les entreprises doivent suivre l'évolution du marché et s'y adapter, et c'est là que les institutions d'aide d'appui au commerce peuvent jouer un rôle important d'interface avec les marchés étrangers.

C'est une tâche ardue que celle de tracer la feuille de route puis de la suivre, cela requiert d'appréhender dans l'exhaustivité et la clarté les politiques commerciales et les pratiques réglementaires, et d'impliquer tous les acteurs, secteur privé y compris. Cela requiert également d'appliquer ces politiques avec souplesse et pragmatisme, en réagissant aux événements et en validant la progression avant de franchir les étapes suivantes. La plupart du travail peut être réalisé à l'échelle nationale, mais de nombreux pays en développement bénéficieraient aussi d'un soutien international en matière de conception et de mise en œuvre par le renforcement des capacités ou les programmes d'Aide pour le commerce.

Introduction

La Politique commerciale nationale au service des exportations (NTPES) de l'ITC, publiée en 2011, aborde les différents domaines dans lesquels les décideurs politiques et le secteur privé devront agir pour réussir leurs exportations. Nous tentons par le présent document de présenter ces politiques commerciales et connexes sous forme d'une feuille de route qui indique ce qu'il faut faire, à quel moment et dans quel délai. Cette feuille de route constitue un programme que les exportateurs pourront suivre pour devenir compétitifs à l'échelle internationale.¹ Comme nous l'évoquerons au fil de ce rapport, cela nécessite de coordonner les efforts du gouvernement et du secteur privé.

Le choix de se concentrer sur les exportations a été crucial pour le développement économique de nombreux pays en développement au cours des dernières années.² Comme l'indique la NTPES, les exportations contribuent à l'accélération de la croissance et à la réduction de la pauvreté. De même, les exportations génèrent des bénéfices économiques par les gains d'efficacité réalisés grâce à l'exploitation de l'avantage comparatif et à une meilleure répartition des ressources rares ; elles génèrent des bénéfices pour le secteur le plus productif, stimulé par une concurrence plus vive, des économies d'échelle plus grandes, une meilleure utilisation des capacités, la diffusion des savoir-faire et le progrès technologique.

Il n'y a pas de formule simple qui permette de garantir à chaque pays de réussir leurs exportations : il faut tenir compte des ressources, de la géographie économique, du stade de développement où le pays se trouve, etc. Il y a de fortes chances que les petits pays soient « preneurs de prix » sur les marchés internationaux, mais il arrive que de grands pays et ceux qui sont d'importants producteurs de matières premières, puissent influencer les marchés internationaux. Il n'en reste pas moins qu'il existe des éléments communs dont l'importance est primordiale pour stimuler le développement par les exportations ; le défi pour chaque pays est donc de mettre en œuvre ces politiques clés en tenant compte de ses particularités nationales.

La réussite des exportations est aussi en partie déterminée par l'environnement économique extérieur. Ainsi, l'expansion rapide des échanges sur les dix dernières années, jusqu'aux crises économiques et financières récentes, a été soutenue par un environnement économique favorable. Et, comme l'indique la NTPES, cette forte croissance a profité au secteur privé dans de nombreux pays. D'autre, un certain nombre de pays en développement ont réussi, même pendant les crises, à augmenter et à diversifier le commerce des biens et services, notamment en participant aux chaînes de valeur mondiales.

Ces expériences positives posent la question de savoir comment développer des capacités productives et assurer la réussite des exportations. La NTPES 2011 a tenté de répondre à cette question. Elle indique que les décideurs politiques doivent résoudre des questions nationales très diverses, notamment en créant un environnement propice aux affaires (concurrence, investissements, institutions, etc.), en fournissant des infrastructures à tarif compétitif (énergie, communications, transports, etc.), en permettant aux produits d'atteindre les marchés ciblés de façon sûre et efficace, et en assurant la conformité des produits avec les normes sanitaires, phytosanitaires et de qualité.

La réussite des exportations nécessite d'appréhender dans l'exhaustivité et la clarté les politiques commerciales et les pratiques réglementaires, et d'impliquer tous les acteurs. Un cadre cohérent de politiques commerciales englobe la majorité des fonctions ministérielles, des programmes d'aide au commerce pour les secteurs public et privé, et des acteurs du secteur privé. Le résultat est un ensemble d'objectifs hiérarchisés, organisés de façon holistique et rassemblant tous les acteurs autour d'un but commun : réussir les *exportations pour un développement durable*.

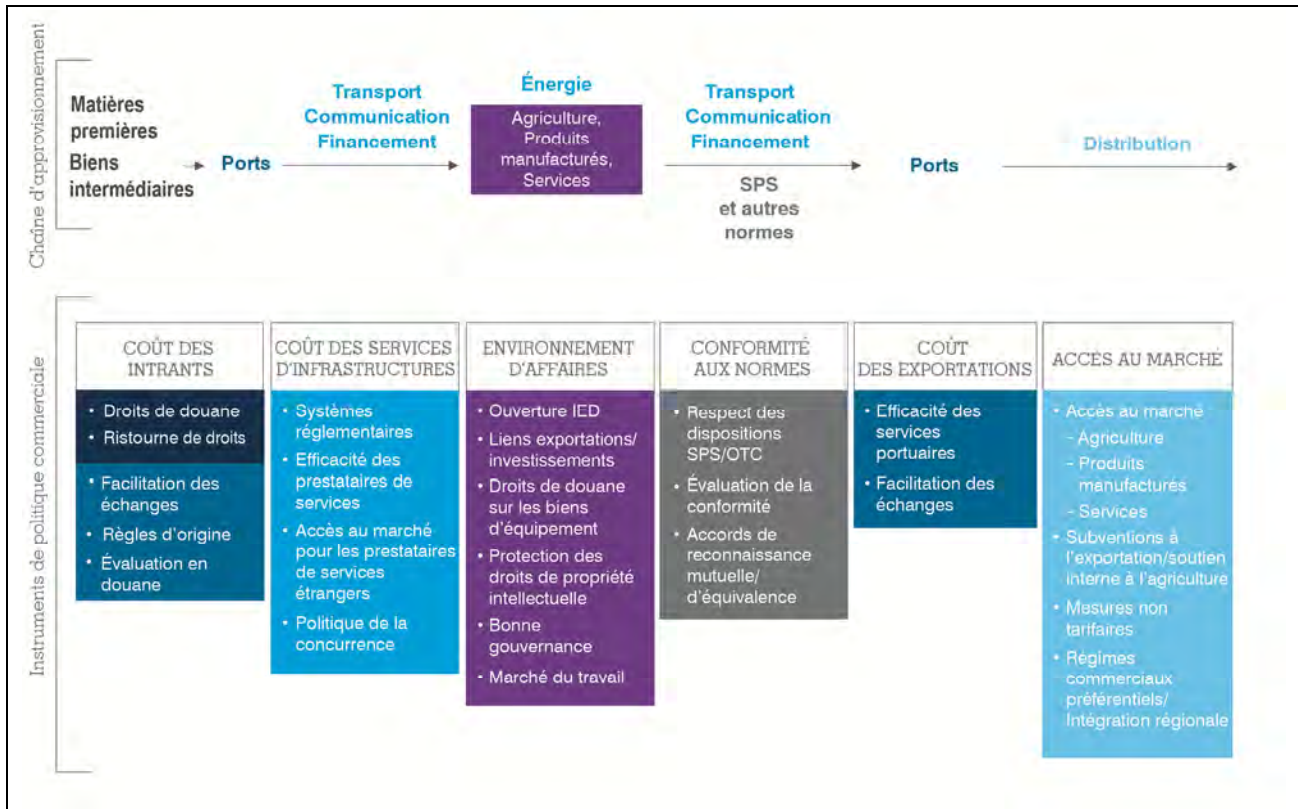
L'objectif du présent document est de poursuivre l'analyse de la NTPES de l'ITC publiée en 2011, et de franchir une étape supplémentaire dans l'aide apportée aux gouvernements et au secteur privé pour les

¹ Nous n'entamons pas dans ce rapport un débat sur la notion complexe de « compétitivité nationale » dont Krugman dit que c'est « une manière poétique de dire productivité ». Krugman, P. (1994), 'Competitiveness: A Dangerous Obsession', Foreign Affairs (mars - avril).

² Ce choix de se concentrer sur les exportations n'occulte pas pour autant l'importance des importations, lesquelles sont un élément crucial dans le renforcement des capacités de production aux premières étapes du développement, comme nous l'évoquons dans la partie Accès aux intrants. Il s'agit justement de créer un cercle vertueux où les exportations aideront à financer les importations.

aider à comprendre les facteurs qui affectent la réussite des exportations, et à élaborer des dispositifs adaptés à leur situation.³ Nous proposons un cadre cohérent qui permettra de libérer le potentiel d'exportation des entreprises par des politiques commerciales applicables à l'intérieur des frontières, aux frontières et à l'extérieur des frontières. Ce cadre s'articule autour d'une série de repères qui jalonnent le texte et qui forment, dans la partie finale, une feuille de route unique.

Figure 1 : Interface de cohérence entre politiques commerciales et compétitivité des exportations



La feuille de route tente d'énoncer une série d'actions spécifiques à mener par tout pays désireux d'instaurer une stratégie nationale au service de la compétitivité des exportations. Ces actions consistent d'abord à diagnostiquer les problèmes existants et à concevoir un programme exhaustif pour y remédier. Elles consistent également à : s'assurer le soutien du public et des institutions pour administrer les politiques et le programme au service de la compétitivité des exportations, examiner les propositions d'investissement, rendre ces politiques complémentaires entre elles (les plus importantes d'entre elles étant décrites en détails), stimuler dans l'ensemble les facteurs politiques et institutionnels, et inciter au respect de l'état de droit comme élément d'amélioration du climat des affaires. Cette série d'actions est établie sur la base des expériences acquises avec les réformes menées dans de nombreux pays, sur lesquelles la NTPES et les autres supports utilisés sont aussi fondés. Ces actions sont présentées, dans la mesure du possible, selon une suite logique et selon le modèle d'une feuille de route, sachant toutefois que certaines peuvent et doivent être menées en parallèle, notamment : développement des processus publics, amélioration de la gouvernance, instauration d'une sécurité juridique pour les investisseurs, facilitation des échanges, libéralisation du commerce, et politiques concurrentielles, etc.

³ Outre la NTPES publiée en 2011, le présent document s'inspire d'autres sources, notamment des Études diagnostiques sur l'intégration du commerce, menées dans un certain nombre de pays les moins avancés (PMA) dans le contexte du Cadre intégré renforcé (CIR) pour l'Assistance technique liée au commerce (ATLC), et de divers Programmes stratégiques de réduction de la pauvreté (PSRP) entrepris par la Banque mondiale et dans lesquels le commerce est de plus en plus intégré comme un élément ordinaire des politiques de développement.

Il convient d'insister sur la nécessité de mener ces actions avec souplesse et pragmatisme, et c'est d'ailleurs un des enseignements principaux du Rapport indépendant sur la Croissance de 2006.⁴ Les réformes visant la mise en place et le maintien de la compétitivité sont, et doivent être, menées en continu pour que le pays s'adapte aux évolutions constantes du monde. En effet, la compétitivité d'une économie se manifeste notamment par sa capacité à s'adapter aux changements de circonstances dans le pays et à l'étranger. Ainsi, la réussite d'une stratégie de compétitivité ne repose pas simplement sur un programme de quelques années mais sur l'instauration d'une nouvelle façon d'envisager la politique pour l'avenir.

Le document est fondé sur le postulat selon lequel les exportations sont motivées par la demande du marché étranger et par les prix. Toutefois, les prix sont affectés par les coûts, lesquels sont liés aux prix des intrants, à la productivité (laquelle est à son tour liée aux investissements), aux politiques sectorielles nationales, etc. Les prix transférés sur le marché étranger sont liés aux coûts des différentes étapes de la chaîne de valeur, à la facilitation des échanges sur le marché étranger, et aux taux de change.

Partant de cela, le **chapitre 1** propose un diagnostic des besoins et suggère l'élaboration d'une stratégie de compétitivité internationale ou, plus précisément, de réussite à l'exportation, laquelle comprend notamment la création d'un conseil national supérieur de compétitivité où sont représentés les acteurs du secteur privé. Le chapitre comprend une liste de questions, disponible en annexe, qui devraient être utiles pour entreprendre une étude diagnostique.

Le **chapitre 2** explique en détail la façon dont la demande en produits d'exportation est générée par l'activité économique (les revenus) des marchés étrangers et les prix des produits d'exportation concurrents. Il propose d'observer les divers centres de coûts de la chaîne de valeur ; ces centres seront ensuite analysés plus en détail pour déterminer la façon dont les politiques commerciales doivent les cibler.

Le **chapitre 3** se concentre sur les éléments qui influencent les coûts de production, notamment l'environnement commercial, la fiscalité, les politiques sectorielles, les politiques de stimulation de la productivité, l'accès aux intrants et la politique de concurrence.

Le **chapitre 4** étudie au contraire les facteurs qui influencent les prix que doivent payer les consommateurs et secteurs utilisateurs du marché étranger ; ceux-ci comprennent notamment les services qui permettent d'acheminer les biens ou services jusqu'au marché de destination, ainsi que les politiques commerciales et réglementaires.

Enfin le **chapitre 5** récapitule les différents « repères » qui ont été exposés précédemment pour constituer une feuille de route et proposer des délais pour la mise en œuvre des mesures énoncées aux différentes étapes du parcours en vue d'assurer la compétitivité internationale et la réussite des exportations. Comme l'indique ce chapitre, certaines actions peuvent être entreprises rapidement et produire des résultats à court terme, c'est-à-dire en quelques années, tandis qu'un certain nombre d'autres actions le seront à moyen et long termes, et dont les effets mettront en conséquence plus de temps à se manifester.

⁴ Commission sur la croissance et le développement (2008), « Rapport sur la croissance : Stratégies au service de la croissance soutenue et du développement solidaire », Banque mondiale, Washington, DC. Ce rapport a été financé par la Banque mondiale mais il rassemble les apports d'un certain nombre d'agences internationales et d'établissements universitaires.

Chapitre 1 Diagnostic et élaboration d'un plan d'action reposant sur le consensus national

1. Nécessité de mener une étude diagnostique à l'échelle nationale

Les facteurs favorables à la réussite des exportations varient d'un pays à l'autre en fonction du cadre institutionnel, de la culture et de la situation initiale. Il n'en reste pas moins qu'une étude diagnostique est un point de départ logique pour élaborer une stratégie cohérente au service de la compétitivité des exportations.

L'élaboration de la stratégie doit inclure un plan de mise en œuvre qui établira avec soin les moments et l'ordre d'exécution en fonction des besoins du pays. Ce genre de plan d'action nécessitera probablement la préparation de mesures législatives et administratives pour bien fonctionner. De même, il faudra sans doute prêter attention aux faiblesses des cadres politiques, institutionnel et juridique élargis qui sont essentiels à une bonne gouvernance, voire à la perception d'une bonne gouvernance, laquelle est primordiale pour attirer les investissements.

Mentionnons également la nécessité de surveiller ou de réviser le plan de mise en œuvre afin d'opérer les améliorations ou corrections de cap qui pourraient s'imposer - les circonstances tant nationales qu'internationales évoluant constamment - et afin de remédier aux éventuels goulets d'étranglement ou facteurs imprévus.

Repère : l'élaboration d'une stratégie de compétitivité à l'exportation et d'un programme d'action doit débuter par une étude diagnostique nationale. Cette étude doit identifier les faiblesses et énoncer une stratégie corrective, assortie de politiques et d'instruments de mise en œuvre appropriés. L'étude diagnostique doit porter non seulement sur les politiques et les instruments, mais également sur le cadre politique et institutionnel. Un contrôle continu s'impose pour permettre d'opérer des modifications à la lumière de l'expérience acquise avec la mise en œuvre et de l'évolution des circonstances nationales et internationales.

2. Questions pour le diagnostic

Afin de définir les étapes à franchir sur la route qui mène à la réussite des exportations, il faut d'abord faire un bilan ou un diagnostic de la situation pour déterminer où et quand l'action politique sera nécessaire. Selon la situation initiale, il se peut que l'action du gouvernement au service des exportations englobe la majeure partie des activités économiques afin d'aborder les liens transversaux entre secteurs et de s'assurer que les mesures et leur mise en œuvre seront régulières et cohérentes. L'action des entreprises exportatrices, d'un autre côté, devront être davantage concentrées sur les coûts et sur la façon de s'intégrer aux chaînes de valeur. Mais les entreprises devront aussi exprimer clairement ce dont elles ont besoin lorsqu'elles feront entendre leur voix.

L'annexe I située à la fin de ce chapitre donne une liste de questions qui aideront à initier le diagnostic. Elles sont réparties en deux grandes catégories qui se sont révélées pertinentes avec l'expérience :

- Aspects micro-économiques et institutionnels, et
- Commerce et infrastructures.

Les aspects micro-économiques et institutionnels comprennent certaines des questions fondamentales qui doivent être résolues à l'échelle nationale pour favoriser la compétitivité à l'échelle internationale. Ces questions couvrent des aspects tels que le fonctionnement de l'économie nationale et de ses institutions, qui est primordial pour une bonne gouvernance et permet de créer un environnement propice aux investissements nationaux et étrangers, moteurs de productivité. Elles concernent des aspects que le monde des entreprises décrit souvent comme des obstacles à la bonne marche des affaires, rouages des gouvernements (lourdeurs administratives), sécurité juridique, régime des investissements, immatriculation

des sociétés, protection de la propriété intellectuelle, les politiques concurrentielles, etc. Autre aspect : la régularité des politiques appliquées aux différents secteurs de l'économie, notamment aux services financiers, les entreprises faisant face à des taux d'emprunt élevés pour investir. Sans oublier les politiques appliquées au marché du travail, à la propriété foncière, à la science et à l'éducation, qui doivent venir soutenir le développement et l'intégration dans les chaînes de valeur mondiales. Dernier aspect : l'adéquation entre le soutien apporté par les institutions d'appui au commerce et les besoins des exportateurs qui souhaitent s'orienter vers l'étranger.

En ce qui concerne la seconde catégorie, à savoir le commerce et les infrastructures, les questions couvrent principalement les politiques nationales qui affectent la répartition des ressources : mesures tarifaires et non tarifaires, soutiens financiers, réformes réglementaires dans le tertiaire et fonctionnement des entreprises publiques. Elles couvrent également le soutien apporté en général au commerce et à la production par la mise en place d'infrastructures liées au commerce, notamment les transports, ainsi que par l'établissement de parcs industriels et de zones franches industrielles. Sans oublier les diverses mesures d'appui aux échanges. Enfin, si l'on considère les mesures appliquées dans d'autres pays, une question se pose quant à l'approche vis-à-vis des négociations commerciales internationales aux niveaux bilatéral, régional et multilatéral.

Ce rapport se concentre sur le commerce et les politiques associées, il n'explore donc pas en profondeur certaines autres questions qui peuvent avoir une importance en matière de compétitivité internationale. Il s'agit notamment de l'impact des taux de change sur le commerce, sujet hautement sensible. Les taux de change sont influencés par les politiques nationales fiscales et monétaires dont l'objet principal est l'économie nationale et l'équilibre entre croissance et inflation. Cependant ces politiques ont elles aussi un impact sur les taux de change, et donc sur le commerce. À titre d'exemple, certains pays ont adossé leur monnaie sur le dollar des États-Unis pour se prémunir contre l'inflation, or cela a parfois entraîné une appréciation en valeur réelle (en tenant compte du différentiel d'inflation entre l'économie nationale et les marchés extérieurs), avec un effet négatif, du moins à court terme, sur les exportations, la croissance et les emplois. Ce n'est pas un aspect sur lequel le secteur privé peut avoir une forte influence mais il doit être pris en compte lorsqu'on évalue les effets des autres mesures qui sont évoquées dans ce rapport. Si les effets à court terme d'une appréciation de la monnaie nationale face aux monnaies étrangères peuvent être négatifs, il est toutefois possible de les compenser par certains des gains de productivité envisagés dans les politiques qui font l'objet de ce rapport.

C'est là un éventail très large de questions en matière de stratégie, de politiques et d'instruments, qui englobe presque tout le spectre des activités économiques ; il convient d'y répondre d'une manière cohérente et par un échelonnement dans le temps puisqu'elles ne peuvent pas être résolues toutes en même temps. Certaines sont plus urgentes que d'autres, et les priorités peuvent varier d'un pays à l'autre. Certaines n'exigent pas de mesures très onéreuses. La plupart devront être déployées sur une certaine durée, voire sur plusieurs années. Ces questions sont développées en profondeur dans les chapitres qui suivent ; l'aspect temporel, quant à lui, est traité dans le dernier chapitre intitulé « Se mettre en route pour réussir ses exportations ».

Repère : le diagnostic doit porter sur un large éventail de politiques en matière de commerce et d'infrastructures, ainsi que sur les questions d'ordre institutionnel et macro-économique affectant la participation aux chaînes de valeur mondiales.

3. L'organe de direction du programme

Un programme impliquant l'analyse, la planification et l'exécution d'une stratégie de grande envergure au service de la compétitivité doit être dirigé par les plus hautes instances. En effet, la diversité des politiques et des instruments envisagés par un programme au service de la compétitivité internationale englobe la majorité des fonctions gouvernementales. De plus, ce type de programme nécessite une coordination transversale des activités des ministères et des agences. Enfin, les efforts à déployer pour le diagnostic et la planification requiert des ressources adéquates.

C'est pour ces raisons que nous suggérons de créer un genre de Conseil national des exportations ou un Conseil national de la compétitivité (CNC) qui sera chargé d'orienter les travaux vers la compétitivité des

exportations. Si cet organe n'existe pas encore, il faudra le créer ; si une structure de ce type existe déjà, il faudra éventuellement la renforcer. Cette agence ou cette commission, dont le rôle sera de rendre les exportations compétitives, pourra donner les orientations aux travaux d'investigation, à l'élaboration du plan d'action, ainsi qu'à la recherche du soutien nécessaire. Elle pourra aussi superviser la mise en œuvre du programme national, ce qui suppose de solliciter auprès des nombreux ministères et agences, pendant toutes les années que durera le plan, les actions nécessaires pour élaborer, appliquer, surveiller et, le cas échéant, ajuster ce programme.

Cette agence ou cette commission doit être établie sur une solide base juridique et constitutionnelle afin d'avoir l'autorité suffisante pour diriger le programme national.

Pour lui assurer le respect nécessaire, sa direction devrait être confiée aux plus hautes instances, par exemple au président ou au vice-président, qui ont une vision d'ensemble sur toute l'économie.

Repère : la création d'un organisme national (que nous nommerons « conseil national de compétitivité, CNC » pour des raisons pratiques) s'impose pour superviser l'analyse et la mise en œuvre d'une stratégie de compétitivité, avec la participation des secteurs public et privé dont les idées et les conseils seront recherchés pour parvenir à un consensus. Cet organisme doit être instauré au plus haut niveau de la hiérarchie afin de disposer de l'autorité et des ressources nécessaires pour exécuter son travail.

4. Recherche de soutien auprès de tous les acteurs

Le Conseil national de la compétitivité doit consulter, avec une certaine périodicité, le monde des affaires, les universités et la société civile pour recueillir leurs conseils et leurs avis sur la façon d'opérer. Cela permettra de définir les besoins et les priorités, ainsi que d'obtenir un soutien élargi auprès des instances politiques et privées, en vue d'assurer la réussite à long terme d'un programme ambitieux. D'une part, les entreprises, les organisations de la société civile et les universités peuvent aider à identifier les obstacles à la compétitivité. D'autre part, le soutien obtenu auprès de tous les acteurs du privé et de la société se révélera certainement important lorsque viendra le moment d'appliquer les recommandations, car certaines mesures risquent d'avoir des effets négatifs pour certains groupes de la société. La recherche de la transparence dans les actions menées permettra d'informer les parties prenantes du diagnostic établi et des besoins de changement, ainsi que des mesures à prendre. Certaines mesures d'ajustement appropriées peuvent être nécessaires pour faciliter le changement, de même que des filets de sécurité pour prévenir les risques de précarité sociale.

Repère : le conseil national de compétitivité, ou CNC, bénéficiera de la participation du secteur privé en recueillant leurs idées et conseils, et parvenir à un consensus.

Annexe I Diagnostic - à quelle étape se situe mon pays sur la route qui mène à la réussite des exportations ?

Questions servant à définir l'orientation du pays

Aspects micro-économiques et institutionnels	
Est-il possible de rationaliser le fonctionnement de l'administration publique ?	Une étude permettra d'identifier et d'éliminer les lourdeurs administratives chronophages et onéreuses. Cet aspect est une source majeure de préoccupation pour les entreprises.
Le système juridique favorise-t-il la confiance vis-à-vis de la loi, est-il réactif et assure-t-il l'équité ?	L'existence d'un système juridique permettant une mise en œuvre rapide et équitable des contrats est importante pour établir un environnement favorable aux affaires, et participe à la réduction de la corruption.
Le régime des investissements doit-il être réformé pour établir des lignes directrices claires, traiter les demandes rapidement, permettre le rapatriement des bénéfices et proposer des solutions d'arbitrage ?	L'attraction des IDE et des investissements nationaux peuvent aider à stimuler la productivité et la compétitivité internationale. Une clarification et une simplification du régime peut être nécessaire, notamment par la création de guichets uniques chargés de traiter demandes de renseignements, requêtes, approbations et immatriculations.
Le processus d'immatriculation des entreprises doit-il être rationalisé ?	Un fonctionnement plus efficace des registres de commerce et de sociétés peut favoriser les investissements et l'activité des entreprises en général.
La propriété intellectuelle (brevets, etc.) jouit-elle d'une protection adéquate ?	La protection de la propriété intellectuelle est perçue par de nombreuses entreprises comme une condition nécessaire à l'apport d'investissements dans un pays.
Les politiques concurrentielles sont-elles modernes et efficaces, existe-t-il une autorité dotée de pouvoirs pour les appliquer ?	Certaines pratiques d'entreprises peuvent servir à capturer des rentes économiques (bénéfices excédentaires) au détriment du public et des clients des autres entreprises, ce qui annule l'effet bénéfique des réformes. De la même manière, les fusions et acquisitions horizontales doivent être examinées pour déceler toute violation du principe de concurrence juste. Les liens verticaux, quant à eux, peuvent avoir des effets positifs et ne devraient pas être interdits en tant que tels.
Les marchés financiers fonctionnent-ils bien, permettent-ils aux petites et moyennes entreprises (PME) d'accéder à des financements aux taux du marché (et sachant que les institutions financières soumises aux conditions de concurrence de ces marchés ont besoin de s'assurer des revenus satisfaisants) ?	Le coût élevé du capital (taux d'emprunt appliqués aux investissements, taux de financement ou d'assurance des exportations) est un sérieux problème dans de nombreux pays en développement, en particulier pour les PME. Les banques privées peuvent agir de connivence pour maintenir des taux d'intérêt élevés. Le gouvernement devra probablement faire appliquer la politique concurrentielle, encourager la création d'institutions de microfinance, ou instituer une banque nationale de développement/d'exportations.
Les marchés financiers nécessitent-ils une assise plus ancrée, comme par exemple une bourse de valeurs mobilières ou de matières premières ?	Un fonctionnement sain des marchés financiers et de matières premières participe d'une économie performante où les investisseurs sont informés des prix et des opportunités de marché, et où le capital est productif. Les marchés de matières premières peuvent aider les producteurs locaux à obtenir de meilleurs prix.
Les décisions politiques sont-elles étayées par des données adéquates ?	L'existence de données statistiques précises et à jour est cruciale pour surveiller la performance économique et, le cas échéant, corriger le cap. Les données relatives au fonctionnement des marchés étrangers aident aussi à identifier les problèmes.
Les principales fonctions décisionnelles et administratives du pays opèrent-elles avec toute la transparence possible ?	La transparence aide à réduire la corruption. Elle participe de la recherche d'un consensus national en matière politique.

Les institutions d'appui au commerce fonctionnent-elles de manière optimale ?	Les institutions d'appui au commerce sont particulièrement utiles pour les PME car elles les aident à identifier les opportunités de marché, promouvoir leurs produits, se financer et s'informer en matière juridique.
Existe-t-il un consensus en matière de politiques sectorielles ?	La réalisation des objectifs à long terme du programme requiert une approche cohérente de tous les secteurs de l'économie afin de répartir au mieux les ressources. Un consensus doit exister au sein du Conseil national de la compétitivité et être fondé sur la participation des secteurs public et privé. Tout traitement spécial d'un ou plusieurs secteurs doit avoir pour motif la correction des défaillances du marché, en tenant compte des buts non économiques et autres effets extérieurs (positifs et négatifs).
Les politiques en matière de sciences et d'éducation soutiennent-elles et s'inscrivent-elles dans la stratégie de compétitivité nationale et de développement sectoriel ?	Le soutien de la recherche et du développement, de l'innovation et de l'adoption de nouvelles technologies est important pour la productivité. De même, la formation continue dispensée dans les secteurs en croissance participe à l'augmentation de la productivité et à l'intégration dans les chaînes de valeur mondiales.
Les politiques en matière de droit du travail/de main d'œuvre accompagnent-elles les efforts déployés au service de la productivité et de la compétitivité internationale ?	Les politiques visant la décence en matière de droit du travail doivent être complétées par des politiques visant une plus grande flexibilité du marché du travail.
Les politiques foncières, notamment en matière de droit de cession et de remembrement, sont-elles en accord avec une utilisation optimale des terres ?	Les lois traditionnelles régissant la propriété et les cessions de terres peuvent parfois empêcher de constituer des surfaces viables pour la production économique.
Commerce/Infrastructures	
Les politiques tarifaires sont-elles cohérentes avec l'amélioration de la répartition des ressources et la compétitivité internationale ?	La libéralisation des échanges doit être un objectif à long terme mais les tarifs peuvent se révéler nécessaires à court/moyen terme pour générer des revenus. Un barème tarifaire peut être mis en place au départ mais il doit disparaître à la fin, et les écarts doivent être réduits au minimum pour mieux répartir les ressources, sauf en présence de défaillances du marché/d'éléments extérieurs. Les systèmes tarifaires complexes doivent être évités. Les recettes fiscales doivent prendre la forme d'accises, qui sont applicables à parts égales aux produits nationaux et importés, plutôt que de tarifs. Des mesures alternatives doivent être utilisées pour obtenir le soutien des acteurs des secteurs concernés si elles sont souhaitables du point de vue social/des éléments extérieurs.
Les fonds publics, qu'ils soient utilisés directement sous forme de dépenses ou indirectement par des exonérations fiscales (ou subventions), sont-ils employés au service des activités commerciales en tout point de l'économie ?	Comme les tarifs, les subventions peuvent créer une distorsion dans la répartition des ressources et entraver la compétitivité, à moins qu'elles ne soient utilisées pour corriger les défaillances du marché ou pour leurs bienfaits sociaux. Des subventions spécifiques non sujettes à publication sont autorisées par l'OMC, contrairement aux subventions à l'exportation qui sont interdites, avec certaines exceptions pour les PMA. Un rapport annuel sur le recours aux subventions doit être publié pour assurer la transparence et limiter la corruption.
En attendant la libéralisation des tarifs à long terme, est-il prévu de lever les tarifs sur les matériaux utilisés pour l'exportation ?	Des dispositifs comme le remboursement des droits, les régimes d'admission temporaire (RAT), les zones franches industrielles (ZFI) sont utiles aux exportateurs car ils aident à réduire le coût des intrants importés. Certains pays ont des problèmes pour gérer les dispositifs de remboursement et les RAT, ils ont donc tendance à recourir aux ZFI, mais ce choix ne doit pas forcément en occulter d'autres.

<p>La concentration des infrastructures matérielles et immatérielles dans les parcs industriels, les zones franches industrielles est-elle opérée à bon escient, notamment pour le développement régional et la promotion de certaines industries ?</p>	<p>Les parcs industriels peuvent aider à répartir la charge des coûts d'infrastructures sur une multitude d'activités et ainsi faciliter les échanges. Ils peuvent aussi favoriser les échanges d'idées et de compétences. Certains sont spécialisés dans les industries de haute technologie et sont souvent perçus comme un facteur de mise à niveau des activités industrielles. Ils peuvent améliorer l'intégration dans les chaînes de valeur mondiales. Ils peuvent aussi être utiles au développement régional par la création d'emploi dans les régions pauvres.</p>
<p>Les procédures permettant de faciliter l'import-export doivent-elles être révisées ?</p>	<p>Les délais de traitement des transactions peuvent coûter cher. Les coûts peuvent être compensés par un fonctionnement douanier plus efficace (gestion simplifiée des démarches, automatisation, tests par échantillons). La facilitation des importations peut aussi bénéficier aux exportateurs qui utilisent des matériaux importés.</p>
<p>Les mesures non tarifaires (MNT) sont-elles employées de façon cohérente avec les objectifs de la politique nationale et les règles de l'OMC ?</p>	<p>Il peut être utile d'étudier quelles MNT sont utilisées dans le pays, quel objet elles servent et comment elles sont appliquées. Il arrive que des mesures employées de manière ostentatoire pour des raisons légitimes, comme la santé et la sécurité, le soient en fait pour servir le protectionnisme. Certaines mesures nécessitent l'installation de points d'information de l'OMC.</p>
<p>Une réforme réglementaire du tertiaire est-elle nécessaire pour permettre aux exportateurs qui utilisent ces services d'être compétitifs à l'échelle mondiale ?</p>	<p>Les services sont des intrants importants pour la production et l'exportation de biens et autres services. Il est important que les exportateurs, pour être compétitifs à l'échelle internationale, aient accès à des services dont la qualité et le prix sont de niveau mondial. Les principaux services qu'utilisent les exportateurs sont les infrastructures matérielles et immatérielles : banque et assurance, télécommunications, transports, certaines étant fournies par le gouvernement et par le secteur privé.</p>
<p>Les entreprises d'État, les monopoles d'État ou les sociétés commerciales d'État et les offices de commercialisation fonctionnent-ils efficacement, sans subventions implicites ni restrictions aux importations ?</p>	<p>La privatisation n'est pas une exigence de l'OMC mais il est important pour l'économie que les activités commerciales opérées ou soutenues par l'État soient efficaces, par respect pour l'argent du contribuable. Dans la mesure où ces structures sont utiles aux exportateurs et leur permettent d'être efficaces, elles contribuent à la compétitivité internationale. Les éventuelles subventions implicites ou les éventuelles restrictions aux importations qui entreraient dans le cadre de leurs activités peuvent faire l'objet d'une procédure devant l'OMC.</p>
<p>Les infrastructures matérielles sont-elles un problème pour le commerce ?</p>	<p>Les infrastructures matérielles - routes, voies ferrées, ponts, canaux, ports et aéroports - sont un élément clé de la réussite des exportations. Dans certaines régions le problème peut être résolu par la coopération transfrontalière. Bien que les travaux se déroulent sur une longue durée, leur réalisation permet de créer des emplois, et par là même d'élargir l'assiette fiscale.</p>
<p>Les investissements publics sont-ils étayés par des financements pérennes, notamment par des partenariats public-privé ?</p>	<p>Des stratégies novatrices sont nécessaires pour soutenir les travaux en matière d'infrastructures, en impliquant si possible le secteur privé, afin de fixer des priorités et d'obtenir le soutien du public.</p>
<p>Y a-t-il une approche cohérente en matière de négociations commerciales internationales, aux niveaux bilatéral, régional et multilatéral ?</p>	<p>Les négociations commerciales peuvent être utiles pour ouvrir les marchés et verrouiller les réformes nationales. De manière générale, une libéralisation en profondeur, tant des services que des biens, est plus avantageuse mais nécessite de plus grands ajustements. Les engagements pris en faveur de plusieurs accords à la fois doivent être cohérents. Des formations spécialisées en droit commercial et en compétences de négociation peuvent être nécessaires.</p>
<p>La composition des importations est-elle en accord avec l'amélioration de la productivité et des capacités à approvisionner les exportations ?</p>	<p>Les importations de biens d'équipement peuvent contribuer à la productivité, à la construction d'infrastructures. Les intrants importés peuvent jouer un rôle important dans les exportations. Lorsqu'un pays est en transition vers une économie plus libérale, il peut s'attacher en premier lieu à libéraliser les tarifs et les obstacles non techniques appliqués sur ces biens, avant de s'occuper des biens de consommation.</p>

<p>Une réforme du système fiscal et de sa structure est-elle nécessaire pour élargir l'assiette fiscale et réduire les distorsions qui grèvent les investissements et les échanges ?</p>	<p>Une structure fiscale modérée et relativement homogène peut contribuer à élargir l'assiette fiscale, réduire les distorsions qui perturbent la répartition des ressources, et participer à la création d'un environnement favorable aux investissements nationaux et étrangers.</p>
<p>La politique tarifaire vise-t-elle l'élimination des distorsions et le développement économique fondé sur une meilleure répartition des ressources ?</p>	<p>La transition vers des tarifs modérés et une variance faible permet d'améliorer la répartition des ressources tout en apportant des recettes à l'État, dans l'attente des réformes fiscales. Des exonérations, telles que le remboursement des droits et les dispositifs similaires, peuvent faciliter l'entrée des capitaux, des matériaux et autres intrants à destination des industries exportatrices. Comme nous l'avons évoqué précédemment, certains pays ont des problèmes pour gérer les dispositifs de remboursement et les RAT, ils ont donc tendance à recourir aux ZFI, mais ce choix ne doit pas forcément en occulter d'autres.</p>
<p>Les impôts, tarifs et les mesures de relance budgétaire fonctionnent-ils de manière cohérente pour assurer le développement économique et la compétitivité internationale ?</p>	<p>Il est important que les politiques fiscales transmettent à la communauté des entreprises et au public un message clair et univoque sur les buts poursuivis. Tout traitement spécial doit être motivé par la correction des défaillances du marché, et non par une simple faveur politique.</p>

Chapitre 2 Les facteurs déterminants de la demande en exportations

1. Niveaux et changements de la demande étrangère, exportateurs, et prix pratiqués par la concurrence sur les marchés étrangers

Lorsque l'on considère le programme de compétitivité des exportations dans sa globalité, il faut prendre en compte les échanges et les politiques commerciales sur les marchés étrangers.

En premier lieu, la réussite des exportations sur les marchés étrangers dépend de la réactivité des exportateurs face aux changements qui se produisent sur ces marchés. D'une part, les exportations sont régies par les revenus, et donc par la demande, sur les marchés étrangers. Cette demande dépend quant à elle des besoins et des goûts, ainsi que de l'évolution des conditions économiques de chaque marché. En période de crise, on peut s'attendre à une chute de la demande, mais aussi à une reprise lorsque l'activité se rétablit. À titre d'exemple, une vague de froid stimule la demande en combustibles de chauffage (et peut détourner les budgets consacrés aux autres produits). La part des différents produits dans la demande varie également en raison de la sensibilité supérieure de certains biens et services aux variations de revenus : les matières premières de base tendent à être insensibles (non élastiques) aux variations de revenus alors que les biens durables, dont l'achat peut être reporté, y sont plus sensibles. (Les facteurs influençant les politiques commerciales des marchés étrangers et les réponses à y apporter sont évoqués dans un autre chapitre.)

Si les grandes entreprises sont en général à même de mener leurs propres études de marché, ce n'est pas le cas des plus petites, qui bénéficieront de l'expérience des entreprises auxquelles elles sont liées dans la chaîne de valeur mondiale. D'autres encore pourront se fier aux renseignements collectés par leurs représentants établis à l'étranger, commissaires au commerce ou conseillers commerciaux. Les ministères du Commerce, les offices des Exportations ou autres institutions d'appui au commerce pourront analyser les modèles et tendances des marchés étrangers pour identifier les meilleures possibilités, notamment les marchés de niche, ainsi que les éventuels changements d'avantages comparatifs. De même, l'ITC propose des études spécifiques à certains produits, ainsi que des consultations. Il existe également de nombreux outils, dont l'outil d'analyse MacMaps de l'ITC (mentionné ultérieurement), qui permettent aux gouvernements et aux entreprises d'obtenir des données et des analyses générales sur les marchés étrangers. D'autres analyses portant sur les indices relatifs aux avantages comparatifs révélés (ACR), à l'intensité des échanges, au commerce intra-sectoriel, et ainsi de suite, sont consultables directement à l'ITC ou peuvent être réalisées à partir des données de l'ITC, du Comtrade des Nations Unies, de la CNUCED, et du système WITS de la Banque mondiale. L'encadré qui suit donne une liste d'indicateurs communs de performance commerciale.

Certains de ces outils d'analyse sont pratiques pour étudier la performance d'un pays sur des marchés donnés ou en lien avec des produits donnés. À titre d'exemple, l'indice d'intensité des échanges permet de voir si la performance d'un pays sur un marché étranger est conforme à ce que l'on pourrait attendre compte tenu de son modèle commercial et de celui de ses partenaires. Le modèle de gravité permet ensuite d'identifier les facteurs qui expliquent cette performance, notamment le rôle des obstacles tarifaires.

Repère : les exportateurs doivent se montrer réactifs aux variations de la demande en produits d'exportation sur les marchés étrangers. Les ministères du commerce et/ou d'autres institutions d'appui au commerce doivent aussi proposer des analyses de modèles et d'évolutions de marchés. L'analyse des exportations peut être utile pour évaluer les facteurs fondamentaux de compétitivité.

Encadré 1 : Quelques indicateurs communs de performance commerciale

Parmi les indicateurs communs de performance commerciale figurent l'avantage comparatif révélé (ACR, RCA en anglais), l'indice d'intensité des échanges (IIE, TII en anglais) et le commerce intra-sectoriel (CIS, IIT en anglais).

L'ACR mesure la part d'un produit spécifique dans les exportations totales d'un pays par rapport à celle de ce produit dans les échanges mondiaux. Il permet ainsi d'identifier le potentiel à l'exportation d'un pays. L'évolution de cet indice dans le temps peut être étudiée et comparée à celle d'autres pays, ce qui permet de repérer si le commerce d'un pays prend une direction particulière. Si la part d'un produit dans les exportations d'un pays dépasse celle de ce produit dans les échanges mondiaux ($ACR > 1$), on dit alors que ce produit se révèle être un avantage comparatif pour ce pays. Ainsi, si l'on divise le ratio des exportations de produit « i » d'un pays « j » rapportées au total des exportations de ce pays, par le ratio des exportations mondiales de produit « i » rapportées au total des exportations mondiales, on obtient l'ACR du pays « j » par le produit « i », où :

$$RCA_{ij} = \frac{X_{ij} / X_{wj}}{X_i / X_w}$$

$$IIT_i = ((X_i + M_i) - |X_i - M_i|) / (X_i + M_i)$$

Le CIS (TII en anglais) mesure l'importance des flux commerciaux entre deux pays et permet de déterminer si la valeur de ces échanges est supérieure ou inférieure à ce que l'on pourrait attendre compte tenu de la part des partenaires dans les échanges mondiaux. Il correspond à la proportion des exportations d'un pays à destination d'un pays partenaire, divisée par la proportion des exportations mondiales à destination de ce pays partenaire. L'indice d'intensité des échanges relatif aux exportations d'un pays « i » à destination d'un pays « j » (TII_{ij}) correspond à la part des exportations de « i » à destination de « j » (X_{ij}/X_i), rapportée à la part de « j » (M_j) dans les importations mondiales moins les importations de i ($M_w - M_i$), où :

$$TII_{ij} = \frac{X_{ij} / X_i}{M_j / (M_w - M_i)}$$

Le modèle de gravité permet d'estimer dans quelle mesure les échanges d'un pays sont plus ou moins conformes aux attentes. Il met en corrélation les échanges entre deux pays avec leur taille respective, leur proximité géographique (à savoir notamment s'ils sont limitrophes ou non), l'utilisation d'une langue commune, les liens historiques, et ainsi de suite. Dans ce type de modèle, on dit souvent que le résidu non expliqué correspond à l'effet des obstacles tarifaires.

Le ratio de la somme des importations et exportations de biens et services, rapportée au PIB, permet de mesurer l'ouverture d'un pays.

En second lieu, et c'est ici que la compétitivité internationale joue un rôle primordial, la part des différents pays exportateurs sur les marchés étrangers dépend de la façon dont on perçoit, sur les marchés étrangers, les prix relatifs des biens et services équivalents provenant de ces pays : les biens équivalents en provenance du pays moins cher, proposés au prix de marché correspondant dans le pays importateur, peuvent capturer le marché. Ces prix d'offre sont composés de divers éléments, à commencer par le coût de production de base et les coûts des services nécessaires à l'acheminement des biens ou services vers les marchés étrangers. Dans le cas des biens, par exemple, le prix des biens des exportateurs concurrents comprend les coûts d'expédition et d'assurance, ainsi que les éventuels frais d'importation, tels que les droits de douane. Dans le cas des services, leur prix comprend aussi, avec quelques différences, les coûts de transaction des services échangés.

Repère : la compétitivité internationale repose sur la comparaison des coûts de production à ceux de la concurrence, ainsi que sur les facteurs qui précèdent la production et, par la suite, sur les services qui participent à l'acheminement des biens et services sur les marchés étrangers jusqu'au consommateur final ou au secteur utilisateur.

Les prix qui influencent le niveau général de la demande et les parts de marché des différents exportateurs sont les prix auxquels les biens ou services sont effectivement vendus sur le marché étranger, où les petits

exportateurs sont pour la plupart des preneurs de prix. C'est donc le cumul des coûts tout au long du processus de production et d'échange qui détermine le prix d'offre, celui-ci étant ajusté au prix de vente effectif par le rapprochement entre l'offre et la demande, et converti en monnaie nationale selon un taux de change qui est déterminé par un accord, par le marché, ou par la politique. (Comme nous l'avons évoqué plus haut, le taux de change peut être influencé par les politiques fiscale et monétaire.)

Repère : les exportateurs doivent tenir compte de l'évolution des taux de change, en ne s'arrêtant pas aux seuls cours de leur devise vis-à-vis des marchés étrangers, mais en considérant aussi les cours des devises de leurs concurrents vis-à-vis de ces marchés. Les banques centrales se doivent de gérer la demande nationale par le biais de politiques en matière de taux d'intérêt et de change qui assurent l'équilibre entre la nécessité première de contrôler l'inflation et l'objectif de développer le secteur exportateur.

2. Prix et centres de coûts des biens et services dans la chaîne de valeur

La réussite des exportations dépend de la capacité d'une économie à agir sur les divers coûts qui composent le prix final, qu'il s'agisse de coûts de production ou de coûts d'acheminement des biens ou services sur le marché ciblé. Comme nous l'avons déjà évoqué, le volume des exportations sur les marchés étrangers dépend du niveau de la demande et de la façon dont les consommateurs ou secteurs utilisateurs présents sur ces marchés perçoivent les prix d'offre des produits provenant des pays exportateurs. Cependant, le prix d'offre est composé de divers éléments, à commencer par le coût de production de base qui englobe la terre, la main d'œuvre et le capital, ainsi que les intrants qui sont transformés en cours de production (énergie, eau, matériaux, composants et pièces) et intégrés au produit fini. Mais d'autres facteurs entrent aussi en ligne de compte, comme la qualité, les délais de livraison, la présence de services après-vente, etc. Ces facteurs permettent aussi de déterminer si un exportateur réussit plus ou moins bien qu'un autre, quel que soit son lieu d'activité (dans le même pays ou dans un autre).

Les coûts sont encore influencés par la technologie employée dans le processus de production : les pays à faibles coûts de main d'œuvre pourront utiliser un processus à forte intensité de main d'œuvre pour une technologie relativement simple, alors que les pays où la main d'œuvre est chère devront utiliser un processus à forte intensité de capital. Le choix de la technologie peut aussi dépendre de l'existence d'économies d'échelle, et donc de la taille du marché desservi. Mais il peut aussi refléter certaines décisions stratégiques : de nombreux pays développés et en développement d'Asie ont, à l'aube de leur essor et en étroite collaboration avec de grands conglomérats industriels, décidé de favoriser l'émergence de diverses industries lourdes dans le cadre de leur programme d'industrialisation, en les protégeant de la concurrence internationale par des barrières tarifaires au départ, puis en les ouvrant progressivement par la suite. Cela vaut également pour le secteur tertiaire : de nombreux pays en développement, dont l'Inde et Singapour, ont délibérément stimulé les TIC, les services professionnels, financiers et de transport. Comme dans le cas du secteur secondaire avec les industries lourdes, les investissements opérés au départ pour développer certaines branches du tertiaire ont créé chez les pionniers un avantage stratégique, sous la forme d'un savoir-faire de grande valeur et d'un apport de haute technologie dans les chaînes de valeur, bien que la « sélection des gagnants » puisse présenter des risques.

Toutefois, la réussite des exportations n'est pas seulement déterminée par les prix les plus bas à la sortie de l'usine ou de l'exploitation agricole. Le prix final offert sur le marché d'exportation comprend aussi les coûts des divers services employés pour acheminer les biens ou services sur le marché (ou pour amener le consommateur, comme le touriste par exemple, vers les biens ou services proposés). Ainsi, dans le cas des biens, le prix offert sur le marché étranger comprend les coûts d'expédition et d'assurance, mais il y a encore d'autres centres de coûts dans la chaîne de valeur.

Comme les débats l'ont fait ressortir, « l'analyse de la chaîne de valeur, qui étudie les coûts des échanges en se concentrant sur un produit ou un secteur donné, permet d'identifier les contraintes qui entravent la croissance et la compétitivité, ainsi que de cibler les problèmes institutionnels ou d'ordre politique tant à

l'échelle d'un secteur que de l'économie entière ». ⁵ Selon cette analyse, le programme de réformes doit aborder trois questions fondamentales :

- Marchés de biens ou de services – politique commerciale, politique concurrentielle, distorsions au niveau des prix, subventions, permis d'exploitation, normes relatives aux biens et services, douanes, logistique, droits de propriété, et cadre réglementaire.
- Marchés de facteurs de production – salaires, charges en capital, services publics, rigidités du marché du travail, prix des terres, et aménagement du territoire.
- Marchés eux-mêmes – diversification du marché, recherche et développement, diversification des biens ou services, liens avec les fournisseurs.

Comme l'indique la NTPES 2011, ces constatations suggèrent que les obstacles aux échanges ne sont en général pas uniques à un secteur en particulier, mais qu'ils affectent les exportateurs de divers secteurs. Partant de là, il semble que la productivité des entreprises dépende fortement des intrants publics dans la production et du bon fonctionnement des marchés sur lesquels les entreprises exercent. Les politiques publiques peuvent soit contribuer, soit faire obstacle à la création d'un environnement qui soit propice aux affaires et permette aux entreprises d'acquérir ou de vendre leurs intrants.

L'analyse des chaînes de valeur fait ressortir les divers centres de coûts sur lesquels les politiques peuvent être orientées pour stimuler la compétitivité des exportations. Ainsi :

- Le premier centre de coûts pour les entreprises est celui des matières premières et biens intermédiaires utilisés dans leur production. Il s'agit pour elles de pouvoir acquérir ces intrants au prix le plus compétitif et auprès de fournisseurs fiables, que ce soit dans le pays ou à l'étranger.
- Le deuxième centre de coûts est celui du transport des intrants, de leur dédouanement, de leur stockage en gros puis de leur acheminement par voie terrestre (routes, voies ferrées, etc.). Certains peuvent être « transportés » par voie immatérielle, c'est-à-dire par les télécommunications, ou par un autre mode d'échange transfrontalier (services externalisés).
- Les intrants sont ensuite transformés en produits agricoles ou industriels, ou en services.
- Le dernier centre de coûts consiste à « transporter » les produits ou services vers les marchés de destination. Les coûts dépendent de l'efficacité logistique qui requiert de bons systèmes de communication (télécommunications et Internet). Ces derniers sont également nécessaires pour exporter les services que l'on caractérise habituellement comme une « externalisation des processus d'affaires ». Tous les produits, qu'ils agricoles ou manufacturés, doivent obéir aux règles en matière d'obstacles techniques au commerce (OTC) ; les produits agricoles doivent respecter les normes sanitaires et phytosanitaires (SPS), tandis que les services doivent respecter les normes réglementaires.

Ce schéma simple permet de faire le tri dans les différentes étapes de la production de biens et services. Néanmoins il est nécessaire de prendre en compte l'étendue et la complexité des liens transversaux : les biens ou services produits par une entreprise peuvent, sans nécessairement changer de forme, devenir des intrants pour d'autres entreprises, nationales ou étrangères. À titre d'exemple, citons simplement les minerais de fer d'Australie ou du Brésil qui sont employés dans la production d'acier au Japon ou aux États-Unis, l'acier étant alors employé pour construire des camions ou des wagons de marchandises, lesquels étant à leur tour utilisés pour transporter les produits de l'extraction minière ou de la sidérurgie (et retournent ainsi en Australie ou au Brésil). Citons aussi l'énergie, qui est générée par différents moyens à l'aide d'installations industrielles, lesquelles sont construites à l'aide de cette même énergie. Citons enfin un exemple plus complexe, celui de la fabrication des ordinateurs : la partie intellectuelle de la conception est élaborée aux États-Unis tandis que la partie matérielle peut être fabriquée dans de nombreux pays (d'Asie du sud est, par exemple), les deux étant assemblées dans d'autres pays (pays d'Asie ou Irlande), puis vendues ailleurs encore. Les ordinateurs ainsi produits peuvent à leur tour être employés dans le

⁵ Moving toward competitiveness: A value-chain approach', Banque mondiale, 2007. Disponible sur: [www.ifc.org/ifcext/fias.nsf/AttachmentsByTitle/MovingTowardCompetitiveness/\\$FILE/Value+Chain+Manual.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/fias.nsf/AttachmentsByTitle/MovingTowardCompetitiveness/$FILE/Value+Chain+Manual.pdf)

processus de conception aux États-Unis et pour le contrôle de la production en Asie, les fournisseurs (sociétés de logistiques européennes, américaines, etc.) restant les mêmes tout au long de la chaîne de valeur. N'oublions pas l'éducation, la recherche scientifique et le développement, qui sont des intrants tout aussi importants dans la production de biens et de services.

Repère : la chaîne de valeur comporte de nombreux centres de coût. Une analyse des chaînes de valeur permet d'identifier ces centres de coût et de faciliter l'élaboration de politiques qui ciblent la réduction des coûts et simplifient la formation de relations commerciales à l'intérieur et l'extérieur des frontières nationales.

3. Politiques ciblant les centres de coûts de la chaîne de valeur

Le coût des intrants et les prix des biens et services produits sont affectés par les politiques à diverses étapes de la chaîne de valeur. Ces politiques peuvent augmenter le prix final, notamment par l'application de tarifs douaniers ou d'exigences réglementaires, ou diminuer le prix, notamment par l'octroi de subventions directes ou indirectes. De nombreuses autres politiques affectent le coût des facteurs de manière directe ou indirecte, notamment les politiques d'investissement, qui favorisent les innovations réductrices de coûts, et donc la productivité. Sans oublier les politiques de R&D, la formation continue et autres mesures indirectes, qui fonctionnent de la même façon.

La NTPES 2011 de l'ITC proposait un schéma qui décrivait les principaux domaines d'action, présentés de manière hiérarchisée puis analysés en profondeur dans chaque paragraphe de la publication. C'est la même démarche que nous avons adoptée ici : chacun des chapitres développe un des domaines principaux et en fait une étape de la feuille de route, ou du plan de mise en œuvre. Nous avons également élargi le spectre des politiques ayant un effet sur la compétitivité, ce qui donnera aux décideurs politiques et acteurs du secteur privé tous les éléments pour formuler ou recommander des politiques selon une logique holistique, comme nous l'avons déjà évoqué.

Le résultat est un ensemble de politiques classées ainsi :

- Mesures tarifaires (préférences) et non tarifaires (soutien à l'échelle nationale et subvention à l'export), protections d'urgence, facilitation des échanges (guichets uniques pour les démarches administratives), évaluation en douanes (règles d'origine), transparence dans la formulation et l'application des politiques et instruments associés.
- Systèmes réglementaires, accès aux marchés et traitement national pour les prestataires de services étrangers, politique concurrentielle.
- Règles et procédures d'investissement, protection des droits de propriété, bonne gouvernance, immatriculation des sociétés et autres services aux entreprises, environnement d'affaires.
- Réglementation technique, normes, évaluation de conformité, tests, accords de reconnaissance mutuelle, points d'information.
- Négociations commerciales aux niveaux multilatéral, régional et bilatéral.

S'y ajoutent les politiques en matière d'éducation (capital humain, compétences, etc.), la recherche et le développement, le droit du travail (rémunérations, conditions de travail), la propriété foncière, et ainsi de suite ; leurs effets sont moins directs mais ils ont une influence à long terme sur la compétitivité internationale.

Dans l'ensemble, les instruments politiques doivent servir à résoudre des questions très variées à l'intérieur des frontières, aux frontières et à l'extérieur des frontières. Certains instruments ciblent des étapes spécifiques de la chaîne de valeur pour stimuler la compétitivité ; citons par exemple les dispositifs de remboursement de droits qui « permettent aux exportateurs de produits manufacturés d'acquérir des intrants à des prix internationaux et ainsi d'augmenter leur rentabilité, tout en assurant la protection des industries nationales qui sont en concurrence avec les produits importés ». D'autres instruments ont une

action transversale, affectant plusieurs étapes de la chaîne de valeur et modelant le paysage commercial et économique du pays ; ils comprennent notamment l'amélioration des transports, des communications, des services portuaires et de la distribution.

Les instruments politiques dont le but général est de stimuler la compétitivité des exportations peuvent être divisés en objectifs intermédiaires :

- Créer un environnement favorable aux affaires, notamment par la stabilité politique et institutionnelle, la présence d'un système judiciaire, la possibilité de faire exécuter les contrats, et un système fiscal équitable.
- Élaborer des politiques de soutien pour tous les secteurs de l'économie, en accord avec les règles internationales.
- Favoriser la productivité des facteurs de production, notamment par l'augmentation des investissements directs nationaux et étrangers.
- Réduire les coûts en facilitant l'accès aux intrants sous forme de biens ou services à des prix compétitifs, notamment par les infrastructures matérielles et immatérielles.
- Permettre aux échanges transfrontaliers de biens et services de se réaliser avec rapidité, fiabilité et à prix compétitifs.
- Promouvoir les exportations et faciliter la commercialisation.
- Améliorer l'accès aux marchés d'exportation.

Certains de ces objectifs sont à la portée des entreprises elles-mêmes, tandis que d'autres relèvent clairement des responsabilités du gouvernement. Dans le cas des seconds, le gouvernement tâchera d'appliquer des politiques à l'économie dans son ensemble pour aider toutes les entreprises candidates à l'export, plutôt qu'à un secteur spécifique. L'environnement ainsi créé ne favorisera pas un groupe particulier d'entreprises ou d'industries (« sélection des gagnants »), mais tous les acteurs, qui pourront alors s'épanouir et devenir les champions de demain.

Repère : un ensemble efficace de politiques directes et indirectes destinées à stimuler la compétitivité des exportations doit intervenir à toutes les étapes de la chaîne de valeur. Ces politiques peuvent porter sur des éléments distincts de la chaîne de valeur, ou s'appliquer de façon transversale en intervenant à différentes étapes de la chaîne.

Chapitre 3 Assurer une production compétitive de biens et services.

1. Créer un environnement propice aux affaires

L'environnement politique et institutionnel d'un pays (de même que sa stabilité économique) est primordial pour attirer les facteurs de production, nationaux ou étrangers, et leur permettre d'opérer. Dans ce cadre général, les conditions principales pour y parvenir sont le respect de l'état de droit, la présence d'un système judiciaire accessible et doté d'autorité, la possibilité de faire exécuter les contrats, le respect des droits de propriété, la facilité de faire immatriculer une entreprise ou un investissement étranger, et l'absence de corruption. L'importance de ces questions est soulignée dans le rapport annuel de la Banque mondiale intitulé « Doing Business ».

Certains pays ont également obtenu la confiance et le soutien du public par le biais d'un processus consultatif qui a été conduit par une Administration nationale de la compétitivité, organisme comparable au Conseil national de la compétitivité, comme cela est suggéré par l'un des repères de la feuille de route. En Colombie, par exemple, ce conseil est divisé en organes régionaux qui sont représentés auprès de l'instance nationale. Ce système permet d'apporter l'attention nécessaire aux questions régionales pour formuler une stratégie et des politiques nationales cohérentes.

Cela nécessite toutefois des efforts considérables car c'est toute une culture des affaires qui est concernée, et la mise en œuvre prend du temps, comme l'évoquent le chapitre V et l'annexe. Cependant, le simple fait d'annoncer que des changements vont être opérés et d'entreprendre les premières démarches à cette fin peut déjà produire des effets non négligeables à court terme.

En principe, ces questions ne devraient pas être appréhendées sous l'angle des politiques d'exportation mais on constate parfois que les effets d'autres politiques sur les exportations ont suscité une motivation et un sentiment d'urgence qui, dans d'autres circonstances, pourraient manquer à ce type de réforme politique, judiciaire et institutionnelle d'envergure.

Repère : la compétitivité requiert la création d'un environnement favorable aux entreprises, notamment avec une stabilité politique et des institutions fonctionnelles. Le système judiciaire doit être transparent, respecté et accessible. Les contrats doivent avoir force exécutoire. L'enregistrement des entreprises et des investissements étrangers doit être facilité.

2. Systèmes fiscaux et taux d'imposition

La création d'un environnement favorable aux affaires peut nécessiter des réformes fiscales. Les entretiens menés avec le secteur privé montrent que les impôts figurent parmi les premières préoccupations des entreprises (sans parler des préoccupations du gouvernement quant au paiement des impôts sur le lieu d'exercice principal). Dans de nombreux pays, le secteur informel est important et la charge de l'impôt frappe inégalement le secteur formel, ce qui réduit la compétitivité du pays concerné par rapport à d'autres où cette charge est mieux répartie.

Deux questions se posent : celle du système fiscal et celle des taux d'imposition. Ces questions font souvent l'objet d'un programme de réformes qui vise l'amélioration de la compétitivité d'une économie par le biais des recettes douanières, puisqu'elles peuvent être réduites en vertu de la composante commerciale de la réforme. Dans ce genre de cas, il faudra probablement remplacer les recettes douanières par d'autres recettes, et c'est là qu'entrera en scène une réforme fiscale coordonnée dans le cadre, par exemple, d'un rééquilibrage budgétaire. D'autre part, certaines subventions et certains soutiens devront probablement être supprimés en vertu des règles de l'OMC, ce qui profitera aux recettes publiques, à défaut de ne pas toujours profiter aux exportateurs.

En général, les institutions financières internationales recommandent souvent d'introduire une taxe à la valeur ajoutée (TVA) car cet impôt enclenche un contrôle systématique : pour se faire

rembourser/exonérer, une entreprise doit produire un justificatif de paiement, ce qui entraîne automatiquement les fournisseurs dans le processus. Le système de perception de l'impôt doit néanmoins être relativement sophistiqué, or cela n'est pas à la portée des pays les moins avancés, et un système plus simple est alors indiqué dans ce cas. La TVA et certaines autres taxes sont en général remboursées aux exportateurs.

L'expérience montre que si les taux d'imposition des sociétés sont modérés, transparents et stables, qu'ils sont les mêmes pour les entreprises locales et les IED, ils contribuent à une meilleure compétitivité. Si les incitations fiscales ont été autorisées par le passé dans le cadre d'une politique de développement industriel et des exportations, en particulier au départ, les règles de l'OMC sont devenues plus restrictives à cet égard, et leur efficacité est remise en question. Quant à la libéralisation des importations, qui aide aussi à réduire les coûts pour les exportateurs, les règles de l'OMC tendent à lui préférer, en période de transition et en régime de protection modérée, les dispositifs de remboursement des droits ou d'admission temporaire.

Repère : les réformes visant à développer la compétitivité internationale impliquent souvent de réformer les systèmes fiscaux et les taux d'imposition. Ces réformes sont nécessaires pour opérer une répartition plus équitable de la charge fiscale. En outre, l'application de taux d'imposition des sociétés qui soient stables, transparents et modérés peut aider à susciter les investissements étrangers et à développer la compétitivité. Des réformes fiscales peuvent se révéler nécessaires pour remplacer les recettes fiscales, tandis que les subventions et exonérations devront probablement être mises en conformité avec les règles de l'OMC. Il est possible de recourir à des remises sur certains impôts et droits nationaux appliqués aux intrants importés (ou dispositifs d'exonération) pour assister les exportateurs.

3. Les politiques de soutien aux secteurs (primaire, secondaire et tertiaire)

3.1. Effets transversaux des politiques commerciales et connexes

L'analyse des politiques commerciales se concentre depuis une vingtaine d'années sur un thème principal : les effets croisés des politiques sur différents secteurs de l'économie. Ce thème a fait l'objet d'une attention redoublée lorsqu'il a été possible d'estimer quantitativement l'efficacité de la protection, et plus encore lorsque l'informatique a permis d'élaborer des modèles d'équilibre général. Les travaux employant ces techniques montrent clairement que l'aide apportée à un secteur économique peut avoir des effets négatifs sur d'autres, ce qui nous amène à la conclusion que les politiques ne doivent pas favoriser un secteur plus qu'un autre.

Cependant, si les politiques commerciales et connexes actuelles visent une plus grande neutralité dans le traitement des différents secteurs de l'économie, il est toujours pertinent du point de vue économique d'argumenter en faveur d'une intervention ciblée lorsque des éléments extérieurs ou des déséconomies sont associées à certaines industries. Ainsi, la promotion des industries de haute-technologie peut apporter à l'ensemble de l'économie des bénéfices qui vont bien au-delà du soutien apporté à ce secteur. D'autre part, certaines industries génèrent une pollution environnementale qui se répercute négativement sur les autres industries et dans ce cas, une intervention est nécessaire pour faire payer le pollueur. La difficulté réside dans l'identification de ces éléments extérieurs ou déséconomies, la quantification des gains et des pertes pour la société, et l'application de politiques appropriées de soutien ou de correction.

Repère : les bonnes pratiques de politique économique suggèrent un traitement équitable de tous les secteurs par le gouvernement. Cependant, les effets externes ou les déséconomies associé(e)s à certains types de production peuvent appeler un effort de soutien ou une mesure correctrice.

3.2. Politiques agricoles

Les politiques agricoles revêtent une grande importance pour la plupart des pays en développement. L'écrasante majorité des pauvres dans les zones rurales dépendent de l'agriculture pour subsister, il en va

de même pour les pauvres des zones urbaines qui dépensent la majorité de leurs revenus en nourriture, les pauvres sont donc très vulnérables aux variations de prix des produits agricoles, et surtout des aliments. La sécurité alimentaire est aujourd'hui invoquée comme l'une des principales raisons du soutien agricole dans les pays en développement, même si l'on avance parfois que l'agriculture commerciale pourrait assurer un revenu supplémentaire qui permettrait d'acheter de la nourriture importée, le surplus étant alors disponible pour d'autres besoins de développement.

Quelle que soit la source des interventions dans le secteur agricole, divers pays en développement et développés sont arrivés à la conclusion qu'il est impossible d'exposer ce secteur à la concurrence internationale sans causer de sérieux problèmes sociaux et économiques. (Les préoccupations environnementales et non commerciales ont été ajoutées plus récemment à la liste des motifs d'une intervention politique dans l'agriculture.) La politique commerciale en matière agricole est désormais un instrument de redistribution des revenus en zones rurales, non seulement dans l'Union Européenne et au Japon, mais également dans les grands pays exportateurs de produits agricoles, tels que le Canada, où les produits laitiers et la volaille bénéficient de transferts conséquents.

Ces politiques pratiquées par les pays développés ont des répercussions non négligeables sur les pays en développement car elles affectent leurs capacités à produire et à vendre à des conditions rémunératrices. Ces politiques comprennent notamment les tarifs appliqués aux importations, les quotas tarifaires (ou contingents tarifaires), les soutiens à l'échelle nationale (mesures nombreuses), les subventions à l'exportation (dont les crédits à l'exportation avec une composante de subvention, par ex. par l'application de taux d'intérêt hors-marché). Parmi les autres instruments ou institutions opérant dans le secteur agricole figurent les obstacles techniques au commerce (les OTC, qui affectent également l'étiquetage des produits agricoles), les normes sanitaires et phytosanitaires (SPS), les sociétés commerciales d'État, le contrôle des prix, etc. dont l'effet démultiplicateur sur les obstacles au commerce sont maintenant reconnus.

(Un grand nombre de ces questions font l'objet de discussions dans le cadre des négociations multilatérales de l'OMC, comme cela est évoqué ultérieurement dans ce rapport.)

Étant donné l'éventail de politiques applicables au secteur agricole, il est difficile de sélectionner un dispositif optimal pour améliorer la compétitivité, surtout que les partenaires commerciaux et les concurrents ont la possibilité d'employer des politiques similaires, et qu'une fois confrontées les unes aux autres, celles-ci ont tendance à s'annuler mutuellement en générant du gaspillage. Il est difficile, également, de prévoir les effets de changements mineurs dans la politique de n'importe quel pays, et cela explique en partie les attentes dont les négociations multilatérales font l'objet pour résoudre les problèmes de la production et du commerce agricoles.

Néanmoins, il est possible d'exposer certains des éléments clés qui doivent être intégrés dans une stratégie générale de compétitivité, en particulier pour pallier aux défaillances du marché. Ces éléments clés sont les suivants :

- Neutralité entre secteurs (en l'absence d'éléments extérieurs)
 - Le soutien apporté à un secteur peut être préjudiciable aux autres ;
 - La protection des importations équivaut à une taxation implicite des exportations ;
 - Les interventions sont néfastes pour la prospérité économique.
- Prix de production (prix de référence, prix de déclenchement, prix minimum)
 - Ils doivent être reliés aux prix mondiaux pour éviter les déséquilibres de l'offre/de la demande ;
 - Les subventions versées aux producteurs augmentent les volumes de production et entraînent des baisses de prix.
- Dispositifs de stabilisation
 - Il convient de limiter les stocks régulateurs, de relier les prix nationaux aux prix mondiaux.

- Régulation des prix de consommation
 - Elle risque de provoquer une baisse de production ;
 - Les programmes alimentaires pour les pauvres peuvent être une alternative préférable.
- Prix des intrants
 - La régulation des prix des semences, des engrais, de l'eau et des crédits risque de provoquer des excès de production, voire parfois de détourner la production de son objectif économique ;
 - Les services de vulgarisation, le soutien aux normes SPS doivent fonctionner selon le principe du recouvrement des coûts.
- Programme de libéralisation
 - Il faut supprimer la régulation et l'imposition des quantités.
- Utilité de la stabilisation des prix des importations envisageable à court terme (tarifs spécifiques, etc.)
- Privatisation des sociétés commerciales d'État à considérer et/ou ouverture à la concurrence du secteur privé à autoriser
- Utilité envisageable des offices de commercialisation pour contrebalancer le pouvoir de certains grands conglomérats internationaux, mais risques d'inefficacité et de corruption
- Dérèglementation
 - Il peut être nécessaire de réviser les contraintes réglementaires en matière de commercialisation, d'attribution de permis, etc. ;
 - La régulation des prix doit être progressivement supprimée.
- Réforme agraire
- Nécessité de prendre en compte les effets des politiques agricoles sur :
 - L'éradication de la pauvreté ;
 - L'environnement.

Plusieurs domaines d'action ayant leur importance pour l'agriculture ont aussi une importance pour d'autres secteurs, et sont traités dans les sections relatives aux politiques transversales. Notamment : disponibilité et coût des financements, besoins en infrastructures, contrôle de la qualité (OTC/SPS), facilitation des échanges, etc.

Repère : il est nécessaire de garantir une cohérence entre les objectifs politiques s'appliquant au grand ensemble d'instruments de politique agricole, ainsi qu'avec les politiques applicables aux autres secteurs. De manière générale, les mesures politiques d'appui à la compétitivité veilleront à ce que les prix locaux des facteurs et des produits finis soient liés à ceux du marché international. Toutefois, un certain type de programmes alimentaires destinés aux plus démunis peut être indiqué. Les réformes agraires peuvent également jouer un rôle essentiel dans l'amélioration de la productivité. Les contrôles de qualité peuvent se révéler importants pour permettre l'accès aux marchés étrangers. Étant donné le degré d'intervention sur les marchés étrangers, ces réformes doivent être entreprises en prenant toutes les précautions requises, notamment par le biais de programmes multilatéraux, afin d'éviter l'aggravation des conséquences sociales.

3.3. Politiques industrielles

Ici, les termes de politique industrielle renvoient au commerce et aux politiques commerciales applicables à l'industrie, destinées à faire face aux défaillances du marché ou aux éventuelles divergences entre coûts sociaux et coûts privés, sans connotation de distinction de secteurs spécifiques soumis à un traitement politique privilégié. Par exemple, il existe des politiques destinées à promouvoir les regroupements industriels qui permettent l'échange d'idées et la prise en charge des coûts d'infrastructure associés à un éventail d'activités dans des domaines tels que l'assemblage, la haute technologie ou les centres d'appel. Ces politiques peuvent également servir un dessein de développement régional, pour lequel les gouvernements estiment moins coûteux de stimuler l'industrialisation en vue de créer des emplois dans les zones reculées que de s'atteler au problème d'une migration grandissante vers les grandes agglomérations urbaines. Ainsi, le fait de fournir des infrastructures pour favoriser la production et le commerce peut être vu comme une politique industrielle d'envergure, mais qui profite également aux autres secteurs de l'économie. Si ces infrastructures sont parfois fournies par le secteur privé, comme dans le cas d'entreprises minières ayant besoin d'infrastructures ferroviaires et portuaires dans des zones reculées, il reste que le terme prolongé de ces projets signifie souvent que le gouvernement doit endosser le rôle de fournisseur principal.

Une politique industrielle peut servir d'autres objectifs, non économiques : c'est le cas du développement des industries de la défense, par exemple. En effet, l'argument de la défense a parfois été utilisé dans d'autres domaines : la Norvège, par exemple, juge important de cultiver ses terres jusqu'à ses frontières afin d'en revendiquer les droits. Un argument similaire a été utilisé au Moyen-Orient et dans d'autres régions du monde. Autre argument non économique : la nécessité de développer des compagnies de pavillon dans l'aviation civile, bien que cela soit moins courant aujourd'hui. De même, l'industrie lourde a été développée parfois à des fins de prestige, sans considération de coût. Si le Japon et la Corée sont parfois cités en exemple en matière d'aide aux investissements stratégiques visant à capturer les économies d'échelle, avec pour finalité la compétitivité au niveau international, ces politiques restent onéreuses et peuvent facilement mal tourner. En outre, elles peuvent générer une dépendance qui rend difficile la suppression progressive de l'aide.

D'autres politiques encore, celles qui sont examinées ci-après, peuvent être présentées comme des politiques industrielles car elles servent à apporter une aide. C'est notamment le cas des politiques destinées à stimuler la productivité, la recherche et le développement ou l'innovation (y compris les politiques scientifiques à plus grande échelle), la formation centrée sur les compétences, etc. Sans oublier l'amélioration des normes, par la mise en place d'un institut de normalisation, qui peut produire un bénéfice.

Les règles de l'OMC ont limité le champ d'application d'un certain nombre d'instruments politiques utilisés par le passé pour soutenir le développement industriel. Ainsi, les subventions, les restrictions quantitatives, les interdictions d'importation, les mesures d'investissement liées au commerce (MIC, telles que les plans de teneur en produits locaux, les exigences d'équilibrage des exportations, etc.) ont été restreintes par les règles de l'OMC. Le tarif douanier reste alors le principal instrument de politique commerciale utilisé pour soutenir le développement industriel (d'autres options sont disponibles en vertu des règles de l'OMC qui régissent l'agriculture et le tertiaire. S'y ajoutent certains obstacles techniques au commerce – appliqués ostensiblement pour des raisons de sécurité – qui peuvent servir à assurer une protection supplémentaire. Dans certaines circonstances minutieusement définies, des mesures d'« urgence » assurent également une protection contre les importations : dispositions de l'OMC relatives aux systèmes de sécurité pour une protection d'urgence contre les recrudescences d'importations, droits anti-dumping (contre les baisses présumées des prix en-deçà des niveaux du marché national) et mesures de compensation (contre les exportations subventionnées). Bien que les pays développés aient eu largement recours à ces mesures par le passé, on constate que les grands pays en développement utilisent de plus en plus ces mesures, malgré l'obligation de le signaler l'OMC et, en cas de protection d'urgence, de faire un effort pour s'adapter à la nouvelle concurrence.

Outre la politique industrielle, les tarifs sont parfois utilisés à des fins lucratives ou, conjointement avec les droits d'accises, en guise de « saintes » taxes ou de taxes de luxe (plus élevées sur l'alcool et le tabac, le parfum, etc. ainsi que sur les biens durables, les voitures de luxe, etc.). Dans le cadre de la politique industrielle, l'escalade des tarifs permet souvent de promouvoir la valeur ajoutée, avec d'importants taux appliqués aux produits finis, alors que les intrants utilisés dans le processus de production sont soumis à

des droits peu élevés. De nombreux pays adoptent cette démarche, ce qui explique la tendance à la neutralisation des profits ; et l'impact sur la répartition des ressources à l'intérieur de l'économie nationale donne lieu à une dégradation des conditions de vie due aux manques d'efficacité qui en découlent. (La réduction de l'escalade des tarifs et un des objectifs des négociations actuellement menées par l'OMC à propos des tarifs industriels, comme cela est évoqué plus loin). Ainsi, la politique tarifaire actuelle a pour principal objet d'équilibrer les variations, notamment par la réduction des taux élevés en premier lieu. Lors la mise en œuvre de réformes, les programmes de remboursement et de renonciation aux droits peuvent compenser le coût élevé des intrants importés destinés aux industries exportatrices, comme nous l'avons indiqué précédemment, en dépit des difficultés administratives que certains pays risquent d'éprouver.

Les taxes et restrictions à l'exportation peuvent également servir à contenir les coûts et à garantir la disponibilité des approvisionnements pour l'industrie locale, bien que le recours aux restrictions soit limité à certains cas selon les règles de l'OMC. Ainsi, l'imposition de taxes à l'exportation sur les bois de sciage tropicaux peut permettre d'assurer des approvisionnements à faible coût pour la production nationale de contre-plaqué ; il en va de même avec les cuirs et peaux bruts pour la production d'articles de maroquinerie, les graines oléagineuses pour la production d'huile végétale, etc. Ces taxes peuvent générer des distorsions au sein de l'économie nationale, à l'image du type de distorsion provoquée par l'aide aux industries importatrices concurrentes.

Repère : le développement industriel peut être encouragé par les investissements dans les infrastructures, notamment dans les regroupements. La promotion du développement des industries à l'échelle régionale peut se révéler un objectif de politique industrielle efficace. Les industries compétitives peuvent aussi être soutenues par des politiques cohérentes en matière d'investissement, de science et d'éducation (y compris la formation professionnelle), de normalisation et d'imposition (évoquées ultérieurement), qui stimulent la productivité des facteurs. Une diminution de la dispersion des tarifs peut accroître l'efficacité et améliorer l'affectation des ressources. Un tarif peu élevé imposé sur les intrants, notamment via les dispositifs de remboursement des droits et d'admission temporaire, peut aider à compenser les coûts élevés des intrants pendant la mise en œuvre des réformes.

3.4. Politiques applicables au secteur tertiaire

Comme nous l'avons évoqué précédemment dans l'étude des chaînes de valeur, le tertiaire constitue un élément crucial de la production et du commerce. Les services injectent des intrants dans le reste de l'économie ; or, pour être compétitives, les exportations de produits agricoles et manufacturés doivent aussi bénéficier d'un secteur tertiaire compétitif. Cependant, dans certains domaines tels que le tourisme, le service est également un produit fini.

De manière générale, le secteur tertiaire prend de l'ampleur à mesure que l'économie se développe et dépasse les 70 % de PIB, ce seuil étant parfois de 30 % seulement dans les pays pauvres. À l'inverse, les échanges internationaux de services se révèlent relativement peu importants, représentant parfois seulement 20 % du total des échanges de certains pays. Toutefois, ce constat minimise l'importance des services, pour deux raisons. Tout d'abord, comme nous l'avons déjà évoqué, les services représentent une part importante du prix des produits finis commercialisés à l'export, parfois jusqu'à 90 % selon le produit, de telle sorte que 90 % des échanges mondiaux de produits sont en réalité des échanges de services qu'il est difficile de dissocier sous forme de statistiques. Ensuite, le prix international des services est transmis via les échanges dirigés vers l'économie nationale, de sorte que les services produits à l'échelle nationale sont contraints de s'aligner sur les prix internationaux pour rester compétitifs sur le marché intérieur, à condition, certes, que les prestataires de services étrangers soient accessibles, naturellement.

Tout comme l'étude des chaînes d'approvisionnement est utile pour identifier les centres de coût dans les échanges, il est utile d'examiner la façon dont les services sont échangés. L'Accord général sur le commerce des services (AGCS) de l'OMC identifie quatre modes de fourniture :

- Services fournis d'un pays à un autre (par exemple, appels téléphoniques internationaux), officiellement dénommé « fourniture transfrontalière » (« mode 1 » dans le jargon de l'OMC).

- Consommateurs ou entreprises utilisant un service dans un autre pays (par exemple, tourisme), officiellement dénommé « consommation à l'étranger » (« mode 2 »).
- Société étrangère installant des filiales ou des succursales destinées à fournir des services dans un autre pays (par exemple, banques étrangères ouvrant des agences dans un pays), officiellement dénommé « présence commerciale » (« mode 3 »).
- Particuliers se déplaçant hors de leur pays pour fournir des services dans un autre pays (par ex. mannequins ou consultants), officiellement dénommé « présence de personnes physiques » (« mode 4 »).

Ce découpage des modes de fourniture établit clairement que les principaux instruments politiques utilisés dans le secteur tertiaire sont d'ordre réglementaire : autorisation de fournir des services et conditions d'exploitation.

Si le système de l'OMC favorise la libéralisation en général, il est néanmoins important de noter que l'AGCS fait une nette distinction entre la réglementation nationale et les mesures soumises à une libéralisation des échanges. Ainsi, il promeut l'objectif de libéralisation progressive, qui consiste à élargir et/ou améliorer les engagements existants relatifs à l'accès aux marchés et au traitement national. En revanche, il reconnaît également le droit de mettre en application les objectifs de politique nationale par la réglementation. En effet, une réglementation efficace peut constituer une condition préalable à la libéralisation afin d'atteindre l'efficacité attendue sans transiger sur la qualité et les autres objectifs politiques. Par exemple, l'ouverture du marché peut nécessiter la mise en place de mécanismes de concession de licence et d'obligations en matière de qualité et de politique sociale. La nécessaire protection réglementaire applicable à la fourniture de services médicaux en est un exemple.

Voici quelques exemples d'objectifs de politique publique susceptibles de nécessiter un appui réglementaire :

- Accès équitable, sans considération de revenus ni de situation géographique, à un service donné.
- Protection des consommateurs (y compris par l'information et le contrôle).
- Création d'emplois dans les zones défavorisées.
- Intégration des personnes défavorisées sur le marché du travail.
- Réduction des impacts sur l'environnement et autres effets externes.
- Stabilité macroéconomique.
- Prévention de la domination de marché et des comportements anticoncurrentiels.
- Prévention de l'évasion fiscale, de la fraude, etc.

Toutefois, si les gouvernements peuvent rester libres, en vertu de l'AGCS, de poursuivre ces objectifs politiques (même lorsqu'ils ont pris des engagements en faveur de l'accès aux marchés et du traitement national), l'OMC a également mis en place, comme dans le cas des tarifs et des mesures non tarifaires, des procédures de négociation et de prise d'engagements internationaux contraignants dans le tertiaire qui, en réalité, restreignent les politiques nationales à ce secteur, à l'exception des services publics qui sont exclus du champ d'application de l'accord.

Lorsque les Membres prennent des engagements favorable à l'accès aux marchés (sauf exemptions particulières), le premier principe appliqué est, comme dans le cas des tarifs, celui de la nation la plus favorisée, c'est-à-dire que les partenaires commerciaux doivent être traités à égalité selon le principe de non-discrimination : si un Membre de l'OMC autorise la concurrence étrangère dans un secteur, les mêmes opportunités doivent être offertes dans ce secteur aux prestataires originaires de tous les autres Membres de l'OMC. Le second principe est celui du « traitement national », c'est-à-dire que, sauf stipulation contraire (explicite ou par omission) dans les engagements, les entreprises étrangères doivent

être soumises au même traitement que les entreprises nationales. À titre de contre-exemple, un gouvernement peut limiter le nombre d'agrément bancaires à délivrer, par exemple en autorisant les banques étrangères à ouvrir une seule succursale mais en autorisant les banques nationales à en ouvrir plusieurs ; il s'agit là d'une exception au principe de traitement national.

L'une des principales contraintes imposées aux Membres de l'OMS dans la conduite de leur politique tertiaire est l'obligation de transparence. Par exemple, les gouvernements sont tenus de publier toutes les lois et réglementations applicables, et de mettre en place des centres d'information au sein de leurs administrations. Les entreprises et gouvernements étrangers peuvent ensuite utiliser ces centres d'information pour se renseigner sur les réglementations applicables à toutes les branches du tertiaire. Ils sont ensuite tenus d'informer l'OMC de toute modification apportée aux réglementations applicables aux branches concernées par des engagements spécifiques. En outre, les réglementations doivent être objectives, raisonnables et impartiales. Lorsqu'un gouvernement prend une décision administrative affectant une branche donnée, il doit également fournir un moyen impartial d'examen de la décision (par exemple un tribunal). De plus, lorsque deux gouvernements (ou plus) reconnaissent mutuellement leurs qualifications (par exemple, l'octroi de licences ou la certification de prestataires de services), l'AGCS stipule que les autres Membres doivent également avoir la possibilité de négocier des pactes comparables. La reconnaissance des qualifications d'autres pays ne doit pas être discriminatoire et ne doit pas s'apparenter à du protectionnisme déguisé.

L'AGCS exige également que, lorsqu'un gouvernement prend l'engagement d'ouvrir une branche du tertiaire à la concurrence étrangère, il ne doit pas restreindre les transferts de fonds qui sortent du pays en règlement des services fournis (« transactions courantes ») dans cette branche. La seule exception à cette règle est autorisée en cas de difficultés de la balance des paiements, sachant toutefois que les restrictions doivent rester temporaires et être soumises à d'autres limites et conditions.

Enfin, l'AGCS prévoit que les négociations actuellement menées par l'OMC feront progresser le processus de libéralisation, et ainsi le niveau d'engagement dans les dispositifs.

Lorsque les services ont été introduits dans le système d'échange multilatéral avec l'instauration de l'OMC en 1995, nombreux furent les pays en développement à exprimer leur inquiétude face au risque que représenterait l'ouverture de leur secteur tertiaire, alors relativement fragile, aux échanges. Mais dans la pratique, un certain nombre de pays en développement figurent aujourd'hui parmi les grands exportateurs de services divers. Ils ont su identifier des opportunités de niche dans les domaines du tourisme, de la construction, du transport, de la santé, des services professionnels et prestations aux entreprises, des services audio-visuels, etc. En outre, si les mouvements de main-d'œuvre restent soumis à de nombreuses restrictions, les pays en développement demeurent d'importants fournisseurs de main-d'œuvre qualifiée et non qualifiée sur les marchés régionaux et mondiaux ; plusieurs études démontrent d'ailleurs l'existence d'un potentiel d'expansion considérable une fois que les marchés du travail s'allègent, bien que cela semble surtout lié aux politiques migratoires plutôt qu'à des accords propres à l'AGCS.

L'ouverture du secteur tertiaire national à la concurrence internationale peut représenter l'une des étapes les plus importantes dans l'acquisition et le maintien de la compétitivité des échanges de produits agricoles et manufacturés. Ces profits sont générés par la productivité, l'accès aux financements, le transfert de technologies et le développement des capacités humaines. Les économies d'accueil tirent profit de la création et de la diversification des emplois, de l'augmentation des salaires, des possibilités plus importantes d'investissement stratégique (filiales locales, co-entreprises, centres de recherche et développement), ainsi que d'autres avantages subsidiaires tels que le transfert et la mise à niveau des compétences et des technologies, et des gains issus de la consommation des entreprises qui externalisent.

N'oublions pas de rappeler que la production et la livraison de certains services, tels que l'énergie, l'eau, les activités portuaires, etc., requièrent également des intrants en provenance du secteur manufacturier. Le cycle est ainsi complet : la fabrication nécessite des services qui nécessitent à leur tour des produits manufacturés. Il est donc primordial d'adopter une approche globale et cohérente envers l'augmentation de la productivité et de la compétitivité internationale.

Repère : l'accès à des services efficaces à des prix internationaux est essentiel pour assurer la compétitivité internationale des secteurs primaire, secondaire et tertiaire. Mais d'autres secteurs fournissent également des intrants destinés à la production de certains services, d'où la nécessité d'adopter une approche globale et cohérente afin d'accroître la productivité et la compétitivité. Si des mécanismes de protection appropriés peuvent se révéler nécessaires pour les secteurs sensibles, l'ouverture des marchés et le traitement national restent néanmoins, via la réforme réglementaire, les clés de ces gains en efficacité.

4. Stimulation de la productivité des facteurs

Lorsqu'un exportateur est amené à réduire les coûts, donc les prix, pour augmenter ses exportations, il est souhaitable d'accroître la productivité des facteurs. L'amélioration de l'affectation des ressources par l'entremise de politiques sectorielles neutres (en l'absence d'effets externes), s'inscrit dans cette stratégie, comme nous l'avons évoqué précédemment. Mais il est aussi possible d'agir sur la productivité des facteurs par d'autres moyens. Ces moyens incluent notamment une assistance visant à rendre chaque facteur, tel que le capital ou la main-d'œuvre, plus productif.

4.1. Capital, financement, investissement

Au sens strict du terme, « capital » renvoie aux biens d'équipement (site et matériel de production, pour l'essentiel), tandis que le terme « investissement » renvoie à une augmentation du capital social. Cet investissement en capital peut permettre d'accroître la compétitivité en améliorant la productivité de la main-d'œuvre et des terres, mais c'est le total des coûts de tous les moyens de production qui déterminera la combinaison appropriée pour un pays donné (comme nous l'avons évoqué plus haut, les pays à faible coût de main-d'œuvre ont tendance à recourir à des méthodes à plus forte intensité de main-d'œuvre, etc.). Le choix des biens d'équipement peut également varier et ceux-ci seront sélectionnés en fonction du coût et de la qualité requise pour le niveau de production souhaité.

De nombreux pays en développement sont confrontés au problème suivant : le coût du capital financier (emprunt auprès de banques ou autres établissements financiers) pour acheter le capital physique peut être très élevé en comparaison des coûts d'emprunt pratiqués dans les pays développés (les taux oscillent souvent autour de 30 % par an pour les petites et moyennes entreprises (PME)). En revanche, les grandes entreprises bénéficient souvent de financements moins onéreux par le biais de sociétés affiliées situées à l'étranger.

Les banques commerciales peuvent répondre à ce besoin, et elles le font parfois, pourtant les taux qu'elles pratiquent peuvent rester élevés en raison du facteur de risque présumé. Par ailleurs, les banques locales peuvent également agir de connivence pour maintenir les taux d'intérêt à un niveau élevé afin de stimuler leur rentabilité. L'ouverture du secteur financier aux banques étrangères peut aider à améliorer la qualité des services bancaires, sans toutefois garantir qu'elles ne se joindront à aucune conspiration pour maintenir des taux d'intérêt élevés. Si une autorité de la concurrence existe, il lui faudra éventuellement mener l'enquête et prendre des mesures contre ces pratiques restrictives, ce qui reste un processus complexe et parfois onéreux. (La politique de concurrence est évoquée plus loin).

Certains pays en développement ont opté pour la création d'une banque de développement locale et/ou d'exportation (destinée spécifiquement à financer les exportations ou assurer les exportations en transit). Ces établissements, avec l'appui du gouvernement, peuvent souvent emprunter de l'argent à des taux modérés sur les marchés internationaux, éventuellement par le biais d'émissions obligataires, puis le prêter à leur tour au secteur privé. Pour autant que ces prêts s'opèrent à des taux supérieurs au taux d'emprunt, tout soupçon de subventionnement de ces prêts et de non-respect des règles de l'OMC quant à l'interdiction des subventions d'exportation est alors écarté. Voici quelques exemples importants : à grande échelle, la Banco Nacional de Desenvolvimiento (BNDES) au Brésil et, à petite échelle, la Development Bank of Mauritius.

Les financements peuvent parfois être obtenus directement par le secteur privé auprès de banques de développement régional, lesquelles peuvent aussi participer à la création de banques de développement

nationales. Sur une toute autre échelle, certains pays pauvres ont réussi à créer des établissements de micro-financement, comme par exemple la Grammeen Bank au Bangladesh. De nombreux pays disposent également de banques et de programmes de prêt nationaux exerçant dans le secteur agricole. Elles prêtent des fonds aux agriculteurs afin de leur permettre d'acheter des semences ou des engrais en début de saison, puis les récupèrent après la vente des récoltes. Ils leur arrivent également de prêter de l'argent pour l'achat d'équipement agricole.

Repère : il peut se révéler nécessaire de pallier aux défaillances du marché en apportant des fonds permettant d'investir dans du capital à des taux d'intérêt raisonnables, en particulier pour les PME. Cela peut impliquer l'ouverture du marché des services financiers à la participation étrangère et/ou la prise de mesures par une autorité de la concurrence contre les collusions visant le maintien de taux d'intérêts élevés. Cela peut impliquer la création d'une banque de développement nationale et/ou d'exportation pour contrer les défaillances du marché. Cela peut aussi impliquer une aide à la création d'établissements de micro-financement qui jouent un rôle sans grand intérêt pour les grandes banques.

L'investissement étranger direct (IED) peut constituer une autre source de capital. À l'instar de l'investissement national, il peut représenter une contribution utile à la croissance et à l'emploi tout en améliorant la productivité. Malgré les controverses suscitées par l'IED dans certains pays par le passé (et liées au contrôle des actifs nationaux), il est aujourd'hui largement admis que l'IED peut profiter à l'économie d'accueil en améliorant l'épargne et l'investissement, le commerce extérieur, l'apport de nouvelles technologies, de nouveaux produits et de nouvelles compétences (y compris les compétences de gestion), et l'accès aux marchés étrangers et la commercialisation. En effet, l'IED est peut-être le meilleur moyen pour les pays en développement de se faire leur place dans les chaînes de valeur mondiales.

Si un pays en développement souhaite accueillir des IED (et l'on constate parfois l'apparition d'une concurrence pour attirer les entreprises étrangères de prestige telles qu'Intel), il doit mettre en place une procédure simple et transparente pour le traitement des demandes d'investissement. Tout mécanisme d'examen et d'approbation doit fonctionner au regard de règles précises. Les procédures devront éventuellement être simplifiées, par exemple sous forme de guichet unique, et les lourdeurs administratives évitées. Les procédures bureaucratiques inutiles risquent de créer une impression d'inefficacité ou de corruption, et ainsi renvoyer une image peu professionnelle du pays.

Repère : l'IED peut apporter de nombreux avantages en améliorant l'épargne et l'investissement, le commerce extérieur, l'introduction de nouvelles technologies, de nouveaux produits et de nouvelles compétences (y compris les compétences de gestion), l'accès aux marchés étrangers et la commercialisation. L'IED est peut-être le meilleur moyen pour les pays en développement de se faire leur place dans les chaînes de valeur mondiales.

4.2. Main-d'œuvre

Comme pour le capital, de nombreux pays en développement doivent se pencher sur le fonctionnement de leur marché du travail. Là encore, deux problèmes se posent. Tout d'abord, le coût de la main-d'œuvre et, ensuite, la qualité de la main-d'œuvre, le capital humain.

Les lois sur le travail constituent un sujet politique très sensible dans de nombreux pays développés et en développement, qui reconnaissent néanmoins leur impact non négligeable sur le coût de la main-d'œuvre. Il est question non seulement des taux de salaire, mais également des autres conditions de travail. Dans certains pays, les charges sociales sont égales à la masse salariale, et les garanties d'emploi exigées par le gouvernement dissuadent les entreprises d'embaucher de nouveaux salariés. Les prestations sociales qui profitent au personnel en place peuvent faire obstacle à la création de nouveaux emplois. Pourtant, les avantages sociaux tels que la garde d'enfants et les soins médicaux peuvent représenter un atout important pour attirer de nouvelles recrues, en particulier les femmes. Un programme national permettant la portabilité des régimes de retraite d'un emploi à un autre peut aussi favoriser la mobilité de la main-d'œuvre.

En ce qui concerne la qualité de la main-d'œuvre, il est certain que l'acquisition d'un personnel qualifié est l'une des clés de la participation aux chaînes de valeur mondiales. À cet égard, il est nécessaire d'intégrer des politiques de formation, de développement scientifique et de main-d'œuvre dans la stratégie générale de compétitivité. La disponibilité d'un personnel bien formé peut donner lieu à une productivité et une compétitivité meilleures de la main-d'œuvre. La politique et les programmes de formation doivent être orientés de façon à favoriser l'acquisition des compétences requises pour l'économie en développement. (Ces programmes peuvent aussi porter directement leurs fruits en permettant aux travailleurs qualifiés de trouver des emplois dans d'autres pays (« mouvements de main-d'œuvre » d'après l'AGCS) et profiter ainsi au pays d'accueil grâce aux transferts d'argent).

Repère : le développement de la compétitivité internationale peut aussi nécessiter d'agir sur le marché du travail par la réduction des coûts d'embauche et l'offre de structures susceptibles d'attirer les femmes. De même, l'amélioration des compétences de la main-d'œuvre par la formation professionnelle peut stimuler la productivité et favoriser l'insertion dans les chaînes de valeur mondiales.

4.3. Terres

La stimulation de la productivité agricole peut nécessiter des réformes agraires dans de nombreux pays. La législation de certains pays en matière de propriété foncière permet difficilement le remembrement des terres en de grandes unités de production (c'est le cas du système mexicain ejido, réformé par le NAFTA). Cela risque de réduire la viabilité d'une agriculture à grande échelle, plus économique.

La disponibilité des terres destinées au développement industriel peut aussi être un facteur important, et pose désormais problème lors des débats bilatéraux portant sur l'adhésion à l'OMC.

En termes économiques, l'autorisation d'investissements étrangers dans le domaine foncier, au titre d'un ensemble d'éléments destinés à attirer les IED, pourrait être envisagée. D'un autre côté, il est entendu que la propriété foncière peut être un sujet sensible, notamment dans les zones frontalières ou côtières. Les fonds marins et autres ressources extraterritoriales peuvent donner lieu à des difficultés similaires.

Repère : la stimulation de la productivité foncière peut nécessiter des réformes agraires pour permettre la création d'unités commercialement viables. Les dispositions relatives à la propriété étrangère peuvent nécessiter de prendre en compte les sensibilités locales.

5. Accès aux intrants (matériaux, biens d'équipement)

L'accès aux intrants importés à des prix internationaux est crucial pour le développement des exportations. Cependant, comme le stipule la NTPES 2011, les tarifs et autres mesures destinées à protéger les industries nationales ont pour effet d'augmenter le prix des matières premières, des produits intermédiaires et des biens d'équipement, ce qui rend moins rentable la production à l'exportation qui utilise ces biens comme d'intrants. Les tarifs stimulent également le retour relatif du marché national à la production, au détriment des exportations, générant ainsi un « parti pris anti-exportation ».

L'approche « idéale » consisterait à réduire les tarifs, à réduire ou à en éliminer l'escalade, et à éviter le recours à des restrictions anti-dumping et quantitatives (RQ) ; mais ces réformes sont généralement laborieuses et se heurtent à la résistance des industries protégées, voire des administrations fiscales. Cependant, un certain nombre de politiques compensatoires de promotion de l'exportation peuvent servir à amoindrir ce parti pris anti-exportation et à rendre les exportations plus compétitives. Ces politiques prévoient un usage limité des subventions à l'exportation, ainsi que divers dispositifs de promotion des exportations, notamment les dispositifs spécialisés (remboursement des droits, régimes d'admission temporaire (RAT) et zones d'intérêt économique), des politiques de développement des industries locales et d'approvisionnement régional.

Les dispositifs de remboursement des droits permettent de rembourser les droits versés sur les intrants importés au moment de l'expédition de biens d'exportation comportant des composants susceptibles de droits de douane. Ces programmes sont particulièrement avantageux dans les pays appliquant des tarifs élevés aux produits intermédiaires, mais dont le gouvernement ne se sent pas encore en mesure de réduire ces taux (solution privilégiée). Toutefois, certains pays en développement estiment que la machinerie administrative requise pour procéder à ce type de vérification des intrants serait prohibitive en termes de coûts. Afin de supporter cette charge, certains pays en développement ont élaboré des programmes d'échelonnement en vue de simplifier les procédures. Il reste cependant nécessaire de garantir la conformité totale des systèmes de vérification avec les dispositions des règles de l'OMC ; et il serait souhaitable pour ces pays de solliciter une assistance technique auprès des autorités douanières des pays développés, ou des pays en développement en règle, afin de mettre en place les systèmes de vérification appropriés.

En vertu des régimes d'admission temporaire, les exportateurs connus et réguliers sont autorisés à importer des intrants en franchise de droits lorsqu'ils sont intégrés à un produit exporté. Des dispositifs similaires permettent d'importer des produits en franchise de droits à condition que ces produits soient ré-exportés dans le même État que celui dans lequel ils se trouvaient lorsqu'ils ont été importés dans le pays. Ces programmes sont souvent associés à des zones franches industrielles.

Un certain nombre de pays optent pour la mise en place de zones franches industrielles, de zones industrielles spéciales, de zones de libre-échange ou de zones de promotion des exportations. Ces zones peuvent réduire les coûts des infrastructures et des services pour les entreprises exerçant dans ces zones. Elles peuvent faciliter l'administration des régimes tarifaires spéciaux et contribuer à alléger les formalités administratives. Elles peuvent générer des effets externes positifs par le transfert de technologies, de compétences en gestion et de main-d'œuvre, et ainsi bénéficier aux autres entreprises présentes dans les zones. Elles se sont parfois révélées efficaces en matière de création d'emplois dans les régions défavorisées. Des mesures d'incitation fiscale spéciales ont été prises dans ces zones. Cependant, d'autres facteurs sont plus importants que les régimes fiscaux, à savoir : la disponibilité d'une main-d'œuvre qualifiée, la stabilité politique et un environnement favorable aux activités.

Les entreprises relevant de ces programmes sont exonérées des droits de douane imposés sur les importations de matières premières, et souvent sur les intrants intermédiaires et biens d'équipement qui sont utilisés pour la production de produits d'exportation. Les zones peuvent être détenues ou gérées par des instances publiques ou privées, et peuvent être classées dans la catégorie « haut de gamme » ou « bas de gamme », selon la qualité de la gestion, des installations et des services fournis aux entreprises. Elles tendent à promouvoir la mise en place d'industries connexes destinées à créer des regroupements et qui, à mesure qu'elles se développent, ont tendance à attirer de nouvelles entreprises exerçant dans le domaine spécifique de spécialisation de la zone franche.

Si les zones d'intérêt économique peuvent être utiles dans les premières phases de développement, comme le souligne la NTPES 2011 : « les ZIE ont de plus grandes chances de réussir lorsque les politiques monétaires et fiscales (inflation faible, gestion budgétaire, politique monétaire indépendante) sont saines et stables, que les lois sur la propriété privée et l'investissement sont clairement établies, que les entreprises sont libres de rapatrier leurs revenus aux taux du marché, et que le commerce extérieur n'est soumis à aucune restriction ». Alors : « même si la promotion des exportations est en ordre (c'est-à-dire compatible avec l'OMC et réputée constituer une solution au faible niveau d'entrée d'IED), une ZIE n'est pas nécessairement le meilleur outil pour atteindre cet objectif. Si ces économies sont destinées à mettre en place de nouvelles zones, les mesures d'incitation fiscale différentielle [doivent rester] minimales par rapport aux normes nationales et minimiser leur impact générateur de distorsion sur l'économie d'accueil ». Pourtant, d'un point de vue politique, les zones de ce type peuvent être plus faciles à mettre en place qu'une libéralisation nationale généralisée, elles peuvent servir de passerelle vers une libéralisation des échanges à long terme à l'échelle nationale. Elles atténuent le parti pris anti-exportation des tarifs élevés en permettant aux entreprises exportatrices d'accéder aux intrants à des prix internationaux et, par conséquent, favorisent la création d'une industrie d'exportation et l'amélioration de la balance commerciale du pays.

Une autre possibilité consiste à proposer un système de crédits d'exportation, là où cela n'existe pas déjà. Ce système peut prendre la forme d'un crédit fournisseur ou acheteur octroyé à des taux commerciaux, bien qu'il soit soumis à la même condition de disponibilité de financement, comme cela est évoqué plus

haut à propos du coût du capital. Les crédits d'exportation sont utilisés lorsqu'un acheteur ou un fournisseur de biens ou services exportés est autorisé à différer un paiement pendant une certaine durée. Dans la plupart des pays, ce type d'aide est accordé par le secteur bancaire, directement ou par l'entremise d'un intermédiaire spécialisé. Dans d'autres pays, les fonds nécessaires pour débloquer ces crédits d'exportation sont fournis directement par des agences gouvernementales. Les crédits fournisseur sont renouvelés par l'entreprise exportatrice, qui organise ensuite le refinancement. Dans le cas du crédit acheteur, la banque de l'exportateur, ou un autre établissement financier, prête des fonds à l'acheteur sur le marché d'importation. Les crédits d'exportation peuvent être octroyés à moyen terme (deux à cinq ans) ou à long terme (au moins cinq ans). Dans les deux cas, l'objectif reste le même : promouvoir les biens et services à l'exportation sur les marchés étrangers.

Cependant, les règles de l'OMC interdisent les crédits d'exportation en-deçà d'un certain niveau de taux d'intérêt, ainsi que la prise en charge par le gouvernement des coûts engagés par les exportateurs ou les établissements financiers pour obtenir des crédits garantissant un avantage substantiel en termes de crédit d'exportation. D'un autre côté, l'octroi de financements à des taux commerciaux pour assister les exportateurs ne constitue pas en soi une subvention d'exportation ni une infraction aux règles de l'OMC. Le problème se situe au niveau du taux du financement : si celui-ci est accordé à des taux subventionnés, c'est-à-dire en-deçà du taux obtenu par le bailleur de fonds une fois celui-ci ajouté aux frais de fonctionnement du bailleur de fonds, comme évoqué précédemment.

Repère : sans une libéralisation généralisée des échanges, les mesures tarifaires et non tarifaires appliquées aux intrants importés augmentent les frais des exportateurs, générant ainsi un parti pris anti-exportation. Cette situation peut être en partie compensée par les dispositifs de remboursement des droits, la création de zones franches industrielles et une utilisation très réglementée des subventions à l'exportation. Les programmes de crédit et de financement à l'exportation peuvent se révéler utiles à condition que les taux d'intérêt ne soit pas élevés au point d'être considérés comme des subventions à l'exportation non autorisées.

6. Concurrence

En principe, si le marché intérieur s'ouvre aux échanges de biens et de services, une politique de concurrence ne sera pas d'une grande utilité, comme l'affirment certains économistes. Pourtant, en pratique, il y a un certain nombre d'obstacles à l'entrée dans divers domaines de production qui nécessiteraient l'intervention du gouvernement pour garantir la contestabilité ou la réglementation des marchés. Ainsi, une politique de concurrence vigoureuse pourra se révéler nécessaire pour compléter les autres réformes.

Il existe plusieurs sources possibles au problème du manque de concurrence. Certains domaines semblent propices aux monopoles « naturels » : par exemple, dans les infrastructures routières, ferroviaires, fluviales, énergétiques et de télécommunication où (jusqu'à un certain point) la présence de plusieurs prestataires de services n'apparaît pas logique : imaginons, par exemple, des routes ou des voies ferrées parallèles. Par le passé, de nombreux services de ce type étaient fournis par l'État. Mais aujourd'hui ces services sont fréquemment fournis, souvent à l'issue de politiques de privatisation, par des entreprises privées soumises à des réglementations strictes pendant une période de concession. Ces réglementations peuvent concerner la qualité du service et imposer des contraintes de tarification et de rentabilité. Cependant, la recherche de l'équilibre entre une tarification équitable pour les consommateurs et des mesures appropriées incitant les fournisseurs à entretenir et améliorer les infrastructures reste une tâche complexe et sujette à controverse. Cela implique généralement le maintien d'une relation régulière entre les entreprises et l'autorité de réglementation afin de :

- prévenir les abus de monopole,
- protéger les consommateurs contre les inégalités d'information,
- garantir une tarification équitable avec des bénéfices raisonnables,
- exiger des opérateurs qu'ils tiennent compte des préoccupations sociales,

- obtenir l'adhésion du public aux programmes de privatisation.

D'un autre côté, il existe également des régions où les économies d'échelle constituent un obstacle à l'entrée de nouveaux concurrents, lesquels peuvent se voir contraints de prendre des risques considérables en absorbant les coûts tout en développant un marché suffisamment important pour leur produit afin de parvenir à un volume d'activités garant d'un rendement minimum. Soit le secteur privé parvient à respecter ces conditions en utilisant ses ressources internes, soit il est contraint d'emprunter des fonds auprès d'une banque d'investissement sur des périodes potentiellement longues avant de récupérer son investissement. Toutefois, comme cela est évoqué plus haut, on constate dans de nombreux pays en développement une faiblesse du marché des services financiers qui freine leur industrialisation.

Autre problème : lorsque les entreprises abusent de leur pouvoir sur le marché ou se mettent en connivence avec d'autres pour faire grimper les prix au détriment des consommateurs ou secteurs utilisateurs.

Aussi, la mise en place d'une politique de concurrence et d'un cadre réglementaire efficace peut se révéler nécessaire pour garantir :

- la transmission des prix internationaux sur le marché intérieur,
- le fonctionnement efficace des marchés internes,
- la possibilité pour les consommateurs de profiter de la libéralisation des échanges,
- l'absence de pratiques restrictives qui risqueraient d'obstruer l'engagement favorisant l'accès aux marchés des biens et services.

Si les marchés concurrentiels ouverts sont généralement considérés comme générateurs de développement économique, les structures de marché différentes pourront toutefois nécessiter l'adoption d'autres approches concurrentielles ou réglementaires. Par exemple, un monopole public n'implique pas nécessairement une réglementation, alors qu'un monopole privé peut appeler à l'instauration d'un cadre réglementaire applicable aux politiques de tarification. En outre, certaines pratiques commerciales anticoncurrentielles peuvent permettre d'améliorer le bien-être économique :

- les fusions peuvent améliorer la productivité (mais également augmenter les prix).
- La protection de la propriété intellectuelle peut se faire au profit de la société en encourageant l'invention, mais risque d'accroître les coûts, si bien que certaines exceptions sont autorisées en vertu des règles de l'OMC en ce qui concerne les médicaments à destination des pays pauvres.
- Les contraintes des marchés verticaux peuvent améliorer le choix des produits et le service après-vente.

Cela signifie que ces pratiques ne doivent pas être interdites mais qu'elles peuvent faire l'objet d'enquêtes quant à leurs répercussions probables, et une approbation préalable pourra également être requise dans les cas les plus importants. D'un autre côté, le truquage d'appels d'offres et l'entente horizontale sur les prix sont en général considérés sans équivoque comme un danger pour la société, il méritent donc d'être interdits et assortis de lourdes sanctions en cas d'infraction aux règles.

Pour l'essentiel, une bonne politique réglementaire nécessite des règles correctement élaborées, applicables aux procédures administratives et à la protection constitutionnelle. Elle nécessite également un mécanisme transparent et stable. Cela dit, il peut être nécessaire d'adapter précisément le cadre réglementaire à la capacité institutionnelle du pays. Si le marché fonctionne, une approche non-interventionniste est indiquée : la concurrence, la transparence et les pressions publiques préviennent le besoin de recourir à des solutions réglementées. Toutefois, si l'instauration de règles formelles est indiquée pour remédier à la défaillance du marché, l'application transparente et stable de ces règles nécessitera volonté politique et pouvoir judiciaire.

Repère : différentes structures de marché peuvent nécessiter différentes approches concurrentielles et réglementaires. Les fusions et les contraintes des marchés verticaux peuvent donner lieu à des avantages sociaux, et être soumises à approbation. Une protection de la propriété intellectuelle peut être souhaitable et est souvent soumise aux règles de l'OMC. Toutefois, il convient d'interdire le truquage d'appels d'offres et l'entente horizontale sur les prix. Les politiques réglementaires doivent permettre de trouver un équilibre entre qualité de service et rentabilité.

Même au lendemain des grandes initiatives de privatisation menées ces dernières années, les gouvernements de nombreux pays restent les premiers consommateurs et nécessitent un système d'achat public efficace et rentable afin de garantir la fourniture de services publics à des prix compétitifs. S'il semble logique d'offrir les meilleurs prix possibles pour les achats publics (afin de protéger le contribuable et le consommateur de services publics), les procédures d'achat utilisées pour le développement de certaines technologies, le soutien des PME ou la sécurité nationale au moyen de prix préférentiels pratiqués pour la conception de projets, impliquent une augmentation des coûts.

De manière générale, les bonnes pratiques d'achat public requièrent :

- une planification opportune et efficace,
- une promotion de la transparence et de la concurrence par des notifications indiquant la planification des achats,
- une limitation des procédures de qualification pour la soumission d'offres aux seules fonctions techniques, financières et de gestion,
- une orientation de la description technique du projet sur la performance et les résultats (normes internationales et nationales),
- des règles claires et transparentes,
- la publication d'un avis d'attribution des contrats et des motifs y afférents,
- une préférence pour les appels d'offres ouverts, reposant sur le prix le plus bas.

À l'OMC, l'Accord sur les marchés publics (AMP) interdit la discrimination parmi les fournisseurs étrangers (traitement NPF) et entre les fournisseurs nationaux et étrangers (traitement national). Il s'agit là de l'un des deux seuls accords plurilatéraux (l'autre concerne le commerce des aéronefs civils), si bien qu'il n'existe aucune obligation de s'y conformer, bien qu'un certain nombre de pays en développement et d'économies en transition aient été obligés d'indiquer leur intention d'observer cet accord lors de leur procédure d'adhésion. De manière générale, les autres pays en développement n'ont pas adhéré afin de s'épargner les coûts d'information et de respect des contrats associés aux procédures d'appel d'offres internationales imposées par l'AMP. Toutefois, cela peut s'expliquer aussi par le fait que les entreprises étrangères à bas coût peuvent exercer leur pouvoir sur le marché et évincer les entreprises locales avant d'imposer une brusque hausse de leurs prix, à l'exemple d'un dumping agressif, tandis que les petits pays n'entrevoient qu'une mince possibilité de conclure des contrats d'exportation pour lesquels ils auraient la possibilité de soumettre une offre s'ils étaient signataires de l'accord. Il se peut aussi que les entreprises nationales, qui bénéficient de tarifs préférentiels, exercent une pression sur leurs gouvernements afin de ne pas adhérer (les fonctionnaires corrompus pouvant craindre des pertes en raison de procédures d'appel d'offres internationales plus transparentes). Enfin, il se peut aussi que les pressions exercées sur certains pays pour adhérer à l'AMP soient très limitées car leurs marchés ne revêtent que peu d'importance et leurs contrats sont souvent dépendants d'une aide extérieure.

Repère : les gouvernements doivent mettre en place des procédures d'appel d'offres compétitives pour les achats afin de s'assurer que les services publics sont proposés aux secteurs privés à des prix compétitifs.

Chapitre 4 Accès aux marchés étrangers à des prix compétitifs

Le chapitre précédent s'intéressait aux prix de production appropriés (coûts de production des biens et services au départ de l'exploitation et de l'usine, et leur équivalent pour les services). Sur le marché intérieur, certains de ces biens et services constituent eux-mêmes des intrants dans la production d'autres biens et services, un accompagnement est donc nécessaire aux différentes étapes des chaînes de valeur nationales. De même, il apparaît nécessaire de s'intéresser aux obstacles à l'importation de biens et services afin de garantir leur disponibilité à des prix internationaux et ainsi de maintenir les coûts de production aussi bas que possible.

Cependant, l'acheminement de ces biens et services aux consommateurs finaux ou aux secteurs utilisateurs à l'étranger nécessite aussi une participation efficace dans les chaînes de valeur mondiales. Il convient donc de s'assurer que les coûts des échanges soient eux aussi compétitifs afin que le prix de livraison reflète les efforts difficilement déployés en production. Si certains de ces efforts sont là encore orientés vers les politiques intérieures, d'autres efforts doivent être orientés vers l'élimination des éventuels obstacles présents sur les marchés étrangers, comme nous l'évoquerons ci-après.

1. Simplification et réduction des coûts des transactions transfrontalières (facilitation des échanges)

Outre la libéralisation des instruments de politique commerciale, il est nécessaire de veiller à ce que l'administration commerciale et douanière facilite les échanges et ne constitue pas un obstacle aux échanges. À cet égard, il est rappelé ici que les exportations utilisent souvent des intrants matériels et des biens d'équipement importés, les mesures facilitant les importations doivent donc aussi profiter à la production et aux exportations. Pourtant, si des procédures s'imposent pour garantir la collecte des recettes tarifaires et fiscales appropriées, le respect des règles de santé et de sécurité, la prévention du commerce de médicaments illégaux, de substances dangereuses et d'espèces menacées ainsi que le recueil de données, la simplification des procédures de documentation et d'inspection peuvent néanmoins permettre aux négociants d'économiser du temps et de l'argent.

Un certain nombre de techniques sont disponibles pour simplifier, accélérer et réduire les coûts de l'administration douanière. Ces techniques comprennent l'informatisation de diverses procédures, y compris les déclarations douanières et le recueil de statistiques, au moyen de systèmes tels qu'ASYCUDA et ses équivalents. De même, l'échantillonnage de conteneurs en transit, à titre facultatif parfois (canaux rouges/verts ou bouton-poussoir), peut servir à accélérer les contrôles aux frontières. Des guichets uniques sont utilisés pour obtenir la documentation commerciale requise pour les exportations, y compris les certificats d'origine, de conformité, etc.

La facilitation des échanges requiert des infrastructures matérielles et immatérielles qui peuvent nécessiter une attention particulière dans de nombreux pays en développement. Les infrastructures matérielles doivent être améliorées fréquemment au sein des ports et des aéroports, et être connectées aux réseaux routiers et ferrés à destination et en provenance des sites de production, des entrepôts, des zones franches et des centres de distribution commerciale, comme cela est évoqué précédemment. Ces infrastructures matérielles peuvent aussi prendre la forme d'installations de télécommunications qui mettent le gouvernement en relation avec la plupart des entreprises. Les infrastructures immatérielles, quant à elles, comprennent la documentation, les réglementations commerciales et les dispositifs de transparence, ainsi que les logiciels appropriés permettant la communication entre le gouvernement et les entreprises de ces secteurs. Dans de nombreux pays en développement, ces diverses fonctions sont souvent exposées à des risques en raison des pannes d'électricité qui entraînent de graves interruptions de service à tous les échelons des entreprises et du gouvernement.

Repère : des efforts s'imposent pour veiller à ce que les procédures commerciales ne soient pas entravées par les infrastructures matérielles et immatérielles. Les procédures complexes augmentent les coûts et ralentissent la logistique des échanges. Les mesures de facilitation sont l'un des principaux moyens pour réduire les coûts des échanges.

2. Infrastructures

Il convient de s'intéresser au développement et à la maintenance des infrastructures dans les domaines du transport, des communications, de l'énergie et de l'eau, qui tiennent de façon plus générale une place importante dans le développement commercial, économique et social. Le développement des infrastructures revêt une importance particulière dans les pays sans littoral ou les pays à terrains défavorables, bien que ces difficultés soient à appréhender dans un contexte régional (comme c'est le cas actuellement dans un certain nombre d'opérations menées par la Banque mondiale en Afrique et en Asie). Dans le Bilan mondial de l'aide pour le commerce du système de l'OMC, les infrastructures sont présentées comme nécessitant une attention particulière et, en pratique, la majeure partie de cette aide est désormais consacrée au développement des infrastructures.

On note bien souvent que l'investissement dans les infrastructures est une proposition d'aide au commerce qui s'articule sur le long terme ; à titre d'exemple, un pont ne peut être utilisé qu'une fois terminé. La réalisation de ce genre d'ouvrages publics permet néanmoins de créer des emplois et constitue une source de revenus précieuse pour de nombreux travailleurs pauvres, et s'apparente ainsi à un programme de relance de type keynésien.

Lorsque la participation ou le contrôle des projets d'infrastructure par le secteur privé est réalisable et considéré(e) souhaitable pour venir compléter les rares ressources de l'État, il peut être nécessaire de mettre en place un cadre réglementaire bien élaboré qui garantisse une tarification équitable tout en encourageant le développement et la maintenance du service avec une contrepartie raisonnable pour l'exploitant.

Repère : les infrastructures matérielles sont considérées comme l'un des principaux domaines nécessaires à la stimulation de la compétitivité internationale, en particulier pour les pays sans littoral. Malgré le terme généralement long de ce genre de projets, le processus de construction en lui-même suffit à créer des emplois et à générer des revenus pour les travailleurs pauvres, à l'instar des programmes de relance économique.

3. Problèmes sur les marchés d'exportation

Lorsque les exportations pénètrent sur les marchés étrangers, et si l'on suppose qu'elles ne sont pas freinées par des restrictions commerciales, le prix à l'exportation connaît généralement une hausse résultant de l'imposition de tarifs douaniers. En outre, la réglementation ou les normes obligatoires peuvent exiger des modifications, lesquelles génèrent une augmentation des coûts. Ainsi, le prix qui touche la demande sur les marchés étrangers (et, de ce fait, la compétitivité) est lui aussi affecté par les politiques des partenaires commerciaux étrangers.

Toutefois, il existe de nombreuses conditions d'accès aux marchés étrangers, ce qui rend la généralisation difficile. Comme le stipule la NTPES 2011, les tarifs moyens appliqués aux produits agricoles et industriels restent modérés, mais il y a des domaines d'intérêt importants pour les pays en développement et les PMA dont les niveaux de protection sont très élevés. Les mesures non tarifaires peuvent être importantes elles aussi, voire plus importantes que les tarifs dans certains cas. En revanche, les pays en développement bénéficient généralement d'un accès privilégié aux marchés des pays développés en vertu du Système généralisé de préférences. Les PMA sont soumis à un traitement tarifaire souvent plus avantageux que ceux des autres pays en développement et, en vertu d'une initiative de l'OMC, bénéficient d'un accès en franchise de droits et hors quota à la plupart des produits entrant sur les marchés des pays développés, ainsi que sur les marchés chinois, indien et coréen. En outre, certains groupes de pays en développement se voient également attribuer des traitements préférentiels et formules d'aide spécifiques en vertu de plusieurs dispositifs, tels que le programme de la CE destiné aux anciennes colonies d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.

Dans le cas des services, il reste difficile d'évaluer l'impact des réglementations commerciales. Cependant, les restrictions imposées aux mouvements de main-d'œuvre semblent produire un effet négatif conséquent sur les revenus potentiels des pays en développement.

Selon les discussions menées au sein de l'OMC, les modifications négociées pour les régimes d'échange donneront de nouvelles opportunités à certains pays et poseront des difficultés à d'autres, notamment en raison de la perte des avantages. Les accords commerciaux régionaux conclus parmi les pays en développement offrent une alternative aux marchés développés (et l'on constate une importante activité dans ces agencements sud-sud), mais posent également certains problèmes.

Les entreprises sont très préoccupées quant à l'incidence grandissante des mesures non tarifaires (MNT) telles que les obstacles techniques au commerce (OTC) et les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS). Les mesures environnementales et les droits anti-dumping se font également plus présents aujourd'hui. Parfois, la difficulté réside moins dans l'existence de ces mesures (dont les motifs sont parfois socialement souhaitables, tels que la protection de l'environnement) que dans leur méthode d'administration. L'OMC et la plupart des accords régionaux prévoient des consultations et des procédures de règlement de litiges pour résoudre les désaccords concernant le recours aux MNT. Les MNT font l'objet de discussions dans plusieurs domaines des négociations commerciales menées lors du Cycle de Doha, ce qui pourrait apporter des clarifications aux conditions d'utilisation des MNT.

Les exportateurs des pays en développement doivent impérativement faire un état des lieux des tendances du marché et du développement de l'utilisation d'instruments de politique commerciale sur les marchés étrangers. À cet égard, l'ITC prend l'initiative d'identifier les opportunités de marché à l'aide de ses programmes d'assistance technique, notamment des outils tels que MacMaps, qui permettent aux entreprises d'identifier des opportunités dans leurs domaines d'activité. L'identification des marchés, y compris les niches potentielles, ainsi que des conditions de réussite sur ces marchés (évolution des tendances, des goûts, etc.) sont des domaines essentiels dans lesquels l'ITC peut apporter son aide.

Si les négociations de l'OMC concernant le commerce mondial avancent au ralenti, ce qui est en partie dû à la complexité des problèmes et au nombre de participants, on constate néanmoins une augmentation rapide du nombre d'accords régionaux conclus ces dernières années, comme cela est indiqué plus haut. Cette tendance peut s'expliquer, entre autres, par la pression exercée par les communautés d'entreprises qui entretiennent des relations étroites avec les pays voisins, où il leur est plus facile de calculer les gains et risques potentiels inhérents à un renforcement des liens sur les grands marchés régionaux sans attendre les conclusions de l'OMC. Les entreprises doivent jouer un rôle actif dans toutes ces négociations afin que celles-ci débouchent sur une facilitation des échanges et de l'investissement, et sur une réduction des obstacles bureaucratiques.

Les entreprises doivent rester attentives aux difficultés découlant des changements de conditions commerciales, notamment l'émergence de nouveaux concurrents et le recours par les pays tiers à divers instruments légaux et illégaux pour promouvoir leurs exportations. Les changements apportés aux régimes commerciaux nationaux et étrangers risquent d'accroître la concurrence. Les entreprises pourront faire face à cette concurrence en améliorant la compétitivité de leurs chaînes de production existantes. En revanche, il leur faudra peut-être également s'adapter en optant par exemple pour d'autres produits en fonction des supports technologiques existants. Les gouvernements doivent s'inquiéter des répercussions négatives sur les entreprises et le marché du travail. Ils devront éventuellement mettre en œuvre des programmes d'ajustement pour soutenir le perfectionnement des qualifications des travailleurs afin de les aider, ainsi que leurs employeurs, à absorber les changements et, le cas échéant, pour faciliter la migration vers de nouvelles chaînes de production.

Les changements de régime commercial ne se font pas en une nuit. Le secteur privé et les gouvernements disposent généralement d'un certain temps pour s'adapter aux nouvelles situations. L'OMC accorde généralement une période de mise en œuvre de 5 à 10 ans, ce qui requiert éventuellement la prise de mesures législatives par les États membres. Pourtant, par le passé certaines transitions se sont déroulées dans un temps relativement court et un certain nombre de pays en développement ont rencontré des difficultés pour s'adapter aux nouvelles situations.

Repère : un contrôle des développements du commerce international et des politiques commerciales s'impose. Les gouvernements doivent également jouer un rôle actif dans les négociations commerciales internationales à l'échelle multilatérale et régionale afin de mettre en avant leurs intérêts dans l'ouverture des marchés à l'exportation. Ils auront peut-être besoin d'une assistance technique et d'une aide au renforcement de leurs capacités pour participer efficacement aux négociations organisées par l'ITC et d'autres organisations internationales.

4. Institutions d'appui aux exportations

La mise en œuvre d'une stratégie d'exportation généralisée est à l'évidence un rôle qui revient au gouvernement, avec le conseil et le soutien du secteur privé. Il nécessite également le développement d'une culture de l'exportation au sein du secteur privé, et les institutions d'appui au commerce (IAC), notamment les organismes de promotion des exportations, de financement commercial, de qualité et de normalisation, ont un rôle important à jouer. Plus particulièrement, les Organisations de promotion du commerce (OPC) endossent un rôle charnière dans l'environnement de l'entreprise nationale, en leur qualité d'interlocuteurs entre le gouvernement et les entreprises mais également en raison de l'interface qu'elles assurent avec les marchés étrangers. Leur mise en place est donc une étape importante vers la réussite des exportations.

Si les OPC ont parfois fait l'objet de critiques par le passé, il est aujourd'hui largement admis que, à mesure que les opportunités d'accès aux marchés étrangers et les complexités du processus d'exportation se sont développées, la mise en place d'une organisation compétente s'impose pour soutenir les entreprises désireuses de vendre leurs produits à l'étranger. Les OPC sont utiles pour identifier les processus commerciaux, définir des mesures, mettre en place des indicateurs clés de performance et instaurer des mécanismes d'archivage et de contrôle des performances. Elles peuvent se charger d'identifier les tendances et les opportunités de marché évoquées dans la section précédente, voire de contribuer à l'identification des opportunités de niche pour la production nationale susceptibles de réussir à l'export.

Cependant, le recours à d'autres institutions d'appui au commerce (IAC) pourra parfois se révéler souhaitable pour fournir des services complémentaires, notamment dans les domaines des normes et de la qualité, des établissements financiers et des services juridiques, comme nous l'avons indiqué précédemment.

La mise en place de réseaux nationaux d'organisations engagées dans le commerce et auprès d'autres organisations similaires dans d'autres pays, peut aider à mettre en commun les expériences et en tirer un enseignement.

Les exportations peuvent aussi bénéficier de l'appui des renseignements sur les marchés, en faisant appel à un délégué ou un service commercial, en participant aux salons commerciaux et en mettant en relation les producteurs nationaux avec les importateurs des marchés étrangers, etc.

Repère : la mise en place d'une ou de plusieurs institutions d'appui au commerce (IAC) permettrait de faire le lien entre le gouvernement et les entreprises, et d'assurer une interface avec les marchés étrangers. Une organisation de promotion du commerce peut se spécialiser dans la promotion des exportations, tandis qu'une ou plusieurs autres IAC se consacraient au financement commercial, à la qualité ou aux normes. Il peut être utile d'instaurer des réseaux nationaux en relation avec des organisations équivalentes dans d'autres pays afin de partager les informations et de mettre en commun les expériences.

Chapitre 5 Se mettre en route pour réussir ses exportations

Ce chapitre rassemble les divers repères établis à la fin de chaque section de la feuille de route afin de délivrer un ensemble clair de consignes à suivre pour favoriser la compétitivité internationale et la réussite des exportations.

Un récapitulatif des points essentiels s'impose ici.

Tout d'abord, il existe un certain nombre d'outils utiles pour aider les pays exportateurs à évaluer leurs performances commerciales sur les différents marchés et produits, et pour faciliter l'identification des opportunités de marché et des problèmes. Cependant, il n'existe pas de niveau d'exportation approprié à toutes les périodes : les économies évoluent avec le temps et l'on observe souvent que les importations sont supérieures aux exportations dans les premières phases du développement, malgré les entrées de capitaux issus des aides, des emprunts, des investissements étrangers et des transferts d'argent. La prudence veut que ces entrées servent à développer les capacités de production à des fins d'exportation ultérieure. Ces nouvelles capacités de production, ainsi que l'innovation et les découvertes de ressources naturelles, peuvent modifier l'avantage comparatif et les modèles commerciaux. Les changements apportés aux politiques commerciales à l'échelle nationale ou dans le contexte de négociations commerciales multilatérales et régionales peuvent aussi influencer l'orientation et la composition des échanges. De même, et à l'exemple de ces dernières années, les oscillations des taux de change risquent de produire un impact conséquent sur le commerce.

Ensuite, on observe que l'ouverture au commerce est importante, mais insuffisante pour garantir une croissance durable des exportations et une plus grande diversification. Des politiques complémentaires peuvent être nécessaires pour gérer l'ajustement structurel et les effets de la volatilité. Les principales questions restées sans réponse concernent la façon de transformer les réformes en moteur de stimulation de l'offre et de réussite des exportations, et sur la façon de parvenir à une compétitivité internationale généralisée, moteur de développement. Pour parvenir à ce niveau de compétitivité, il convient de tenir compte de nombreux facteurs différents, souvent liés les uns aux autres, si bien que l'adoption d'une approche globale et holistique s'impose pour réussir. Cela suppose, au regard d'un certain nombre d'expériences, que la réussite des exportations repose sur un environnement politique national approprié.

Toutefois, la liste des contraintes qui freinent la compétitivité internationale et la réussite des exportations d'un pays est très longue, or la plupart des pays en développement ne sont pas en mesure d'opérer des changements profonds et multiples en même temps. D'un côté, de nombreux pays en développement sont gênés par le manque de ressources financières nécessaires pour mener des réformes bien souvent onéreuses. D'un autre côté, le développement de la structure de base nécessaire aux réformes prend du temps. En effet, l'élaboration de politiques implique d'obtenir l'appui de partenaires divers, dont les points de vue divergent souvent et qu'il faut convaincre du bien-fondé des réformes. Il est donc indispensable de galvaniser leur attention autour de contraintes globales, dont l'élimination aura un impact non négligeable sur le développement du commerce et la croissance économique. La grande diversité des circonstances nationales implique d'opter pour une approche qui tienne compte de ces circonstances et soit adaptée aux besoins nationaux. Néanmoins, la feuille de route comporte plusieurs panneaux indicateurs essentiels similaires qui, avec l'aide d'une orientation claire fournie par le « pilote » (en l'espèce, un conseil faisant autorité, avec la participation des secteurs public et privé), montrent la voie à suivre.

La feuille de route est destinée à aider les gouvernements et les entreprises privées à identifier les principaux objectifs et les instruments de politique commerciale appropriés pour remédier aux contraintes en tenant compte de chaque postulat de départ national et du terrain à couvrir. Elle a pour objet de permettre à ces compagnons de route d'adopter une approche holistique envers les réformes des politiques commerciales nationales ; des réformes qu'il faudra éventuellement mettre en œuvre à l'aide d'instruments nombreux et différents, organisés de façon à favoriser la compétitivité des entreprises et leur réussite à l'exportation.

Selon le principe directeur de la feuille de route évoqué dans l'Introduction, les exportations sont générées par la demande sur le marché étranger et par les prix. Les prix, quant à eux, sont liés aux facteurs de

coûts sur les marchés nationaux et étrangers associés le long de la chaîne de valeur ; mais les petites économies sont généralement preneuses de prix sur les marchés internationaux.

Le premier chapitre propose un diagnostic des besoins et suggère l'élaboration d'une stratégie de compétitivité internationale ou, plus précisément, de réussite à l'exportation, laquelle comprend notamment, en cas de besoin, la création d'un conseil national supérieur de compétitivité où sont représentés les acteurs du secteur privé. Les premiers repères sont les suivants :

Repère : l'élaboration d'une stratégie de compétitivité à l'exportation et d'un programme d'action doit débiter par une étude diagnostique nationale. Cette étude doit identifier les faiblesses et énoncer une stratégie corrective, assortie de politiques et d'instruments de mise en œuvre appropriés. L'étude diagnostique doit porter non seulement sur les politiques et les instruments, mais également sur le cadre politique et institutionnel. Un contrôle continu s'impose pour permettre d'opérer des modifications à la lumière de l'expérience acquise avec la mise en œuvre et de l'évolution des circonstances nationales et internationales.

Repère : le diagnostic doit porter sur un large éventail de politiques en matière de commerce et d'infrastructures, ainsi que sur les questions d'ordre institutionnel et macro-économique affectant la participation aux chaînes de valeur mondiales.

Repère : la création d'un organisme national (que nous nommerons « conseil national de compétitivité, CNC » pour des raisons pratiques) s'impose pour superviser l'analyse et la mise en œuvre d'une stratégie de compétitivité. Cet organisme doit être instauré au plus haut niveau de la hiérarchie afin de disposer de l'autorité et des ressources nécessaires pour exécuter son travail.

Repère : le conseil national de compétitivité, ou CNC, bénéficiera de la participation du secteur privé en recueillant leurs idées et conseils, et parvenir à un consensus. Cette coopération est capitale si l'on veut produire des effets durables.

Les travaux du CNC doivent porter sur la demande en produits d'exportation nationaux sur les marchés étrangers, et sur leurs coûts par rapport à ceux de leurs concurrents. Ajoutons que leur position compétitive dépend des taux de change susceptibles de varier considérablement sur des périodes courtes.

Le deuxième chapitre explique en détail la façon dont la demande en produits d'exportation est générée par l'activité économique des marchés étrangers et les prix des produits d'exportation concurrents. Il décrit la manière dont sont perçus ces prix sur le marché étranger, en tenant compte des taux de change. Ainsi, les repères sont les suivants :

Repère : les exportateurs doivent se montrer réactifs aux variations de la demande en produits d'exportation sur les marchés étrangers. Les ministères du commerce et/ou d'autres institutions d'appui au commerce doivent aussi proposer des analyses de modèles et d'évolutions de marchés. Divers indicateurs peuvent être utilisés pour évaluer les performances commerciales.

Repère : la compétitivité internationale repose sur la comparaison des coûts de production à ceux de la concurrence, ainsi que sur les facteurs qui précèdent la production et, par la suite, sur les services qui participent à l'acheminement des biens et services sur les marchés étrangers jusqu'au consommateur final ou au secteur utilisateur.

Repère : les exportateurs doivent tenir compte de l'évolution des taux de change, en ne s'arrêtant pas aux seuls cours de leur devise vis-à-vis des marchés étrangers, mais en considérant aussi les cours des devises de leurs concurrents vis-à-vis de ces marchés. Les banques centrales se doivent de gérer la demande nationale par le biais de politiques en matière de taux d'intérêt et de change qui assurent l'équilibre entre la nécessité première de contrôler l'inflation et l'objectif de développer le secteur exportateur.

Le chapitre 2 indique également que les grandes lignes de la feuille de route doivent tenir compte de l'analyse des chaînes de valeur, ce qui permet au navigateur de distinguer les intersections, les voies de migration et les voies secondaires qui jalonnent le chemin et qui en relient les différentes sections, afin d'éviter les barrages et les embouteillages. Ainsi :

Repère : la chaîne de valeur comporte de nombreux centres de coût. Une analyse des chaînes de valeur permet d'identifier ces centres de coût et de faciliter l'élaboration de politiques qui ciblent la réduction des coûts et simplifient la formation de relations commerciales à l'intérieur et l'extérieur des frontières nationales.

Repère : un ensemble efficace de politiques directes et indirectes destinées à stimuler la compétitivité des exportations doit intervenir à toutes les étapes de la chaîne de valeur. Ces politiques peuvent porter sur des éléments distincts de la chaîne de valeur, ou s'appliquer de façon transversale en intervenant à différentes étapes de la chaîne.

Le chapitre 3 est consacré aux éléments qui influencent les coûts de production, notamment l'environnement commercial, la fiscalité, les politiques sectorielles, les politiques de stimulation de la productivité, l'accès aux intrants et la politique de concurrence. Il s'agit sans doute là de la section la plus complexe de l'itinéraire, et elle comporte un certain nombre de repères :

Repère : la compétitivité requiert la création d'un environnement favorable aux entreprises, notamment avec une stabilité politique et des institutions fonctionnelles. Le système judiciaire doit être transparent, respecté et accessible. Les contrats doivent avoir force exécutoire. L'enregistrement des entreprises et des investissements étrangers doit être facilité.

Repère : les réformes visant à développer la compétitivité internationale impliquent souvent de réformer les systèmes fiscaux et les taux d'imposition. Ces réformes sont nécessaires pour opérer une répartition plus équitable de la charge fiscale. En outre, l'application de taux d'imposition des sociétés qui soient stables, transparents et modérés peut aider à attirer les investissements étrangers et à développer la compétitivité. Des réformes fiscales peuvent se révéler nécessaires pour remplacer les recettes fiscales, tandis que les subventions et exonérations devront probablement être mises en conformité avec les règles de l'OMC. Il est possible de recourir à des remises sur certains impôts et droits nationaux appliqués aux intrants importés (ou dispositifs d'exonération) pour assister les exportateurs.

Repère : les bonnes pratiques de politique économique suggèrent un traitement équitable de tous les secteurs par le gouvernement. Cependant, les effets externes ou les déséconomies associé(e)s à certains types de production peuvent appeler un effort de soutien ou une mesure corrective.

Repère : il est nécessaire de garantir une cohérence entre les objectifs politiques s'appliquant au grand ensemble d'instruments de politique agricole, ainsi qu'avec les politiques applicables aux autres secteurs. De manière générale, les mesures politiques d'appui à la compétitivité veilleront à ce que les prix locaux des facteurs et des produits finis soient liés à ceux du marché international. Toutefois, un certain type de programmes alimentaires destinés aux plus démunis peut être indiqué. Les réformes agraires peuvent également jouer un rôle essentiel dans l'amélioration de la productivité. Les contrôles de qualité peuvent se révéler importants pour permettre l'accès aux marchés étrangers. Étant donné le degré d'intervention sur les marchés étrangers, ces réformes doivent être entreprises en prenant toutes les précautions requises, notamment par le biais de programmes multilatéraux, afin d'éviter l'aggravation des conséquences sociales.

Repère : le développement industriel peut être encouragé par les investissements dans les infrastructures, notamment dans les regroupements. La promotion du développement des industries à l'échelle régionale peut se révéler un objectif de politique industrielle efficace. Les industries compétitives peuvent également bénéficier de l'aide de politiques cohérentes, ciblant l'investissement, la science et l'éducation (y compris la formation professionnelle), la normalisation et l'imposition (comme évoqué précédemment), susceptibles de stimuler la productivité des facteurs. Une diminution de la dispersion des tarifs peut accroître l'efficacité et améliorer l'affectation des ressources. Un tarif peu élevé imposé sur les intrants, notamment via les dispositifs de remboursement des droits et d'admission temporaire, peut aider à compenser les coûts élevés des intrants pendant la mise en œuvre des réformes.

Repère : l'accès à des services efficaces à des prix internationaux est essentiel pour assurer la compétitivité internationale des secteurs primaire, secondaire et tertiaire. Mais d'autres secteurs fournissent également des intrants destinés à la production de certains services, d'où la nécessité d'adopter une approche globale et cohérente afin d'accroître la productivité et la compétitivité. Si des mécanismes de protection appropriés peuvent se révéler nécessaires pour les secteurs sensibles, l'ouverture des marchés et le traitement national restent néanmoins, via la réforme réglementaire, les clés de ces gains en efficacité.

Repère : il peut se révéler nécessaire de pallier aux défaillances du marché en apportant des fonds permettant d'investir dans du capital à des taux d'intérêt raisonnables, en particulier pour les PME. Cela peut impliquer l'ouverture du marché des services financiers à la participation étrangère et/ou la prise de mesures par une autorité de la concurrence contre les collusions visant le maintien de taux d'intérêts élevés. Cela peut impliquer la création d'une banque de développement nationale et/ou d'exportation pour contrer les défaillances du marché. Cela peut aussi impliquer une aide à la création d'établissements de micro-financement qui jouent un rôle sans grand intérêt pour les grandes banques.

Repère : l'IED peut apporter de nombreux avantages en améliorant l'épargne et l'investissement, le commerce extérieur, l'introduction de nouvelles technologies, de nouveaux produits et de nouvelles compétences (y compris les compétences de gestion), l'accès aux marchés étrangers et la commercialisation. L'IED est peut-être le meilleur moyen pour les pays en développement de se faire leur place dans les chaînes de valeur mondiales.

Repère : le développement de la compétitivité internationale peut aussi nécessiter d'agir sur le marché du travail par la réduction des coûts d'embauche et l'offre de structures susceptibles d'attirer les femmes. De même, l'amélioration des compétences de la main-d'œuvre par la formation professionnelle peut stimuler la productivité et favoriser l'insertion dans les chaînes de valeur mondiales.

Repère : la stimulation de la productivité foncière peut nécessiter des réformes agraires pour permettre la création d'unités commercialement viables. Les dispositions relatives à la propriété étrangère peuvent nécessiter de prendre en compte les sensibilités locales.

Repère : sans une libéralisation généralisée des échanges, les mesures tarifaires et non tarifaires appliquées aux intrants importés augmentent les frais des exportateurs, générant ainsi un parti pris anti-exportation. Cette situation peut être en partie compensée par les dispositifs de remboursement des droits, la création de zones franches industrielles et une utilisation très réglementée des subventions à l'exportation. Les programmes de crédit et de financement à l'exportation peuvent se révéler utiles à condition que les taux d'intérêt ne soit pas élevés au point d'être considérés comme des subventions à l'exportation non autorisées.

Repère : différentes structures de marché peuvent nécessiter différentes approches concurrentielles et réglementaires. Les fusions et les contraintes des marchés verticaux peuvent donner lieu à des avantages sociaux, et être soumises à approbation. Une protection de la propriété intellectuelle peut être souhaitable et est souvent soumise aux règles de l'OMC. Toutefois, il convient d'interdire le truquage d'appels d'offres et l'entente horizontale sur les prix. Les politiques réglementaires doivent permettre de trouver un équilibre entre qualité de service et rentabilité.

Repère : les gouvernements doivent mettre en place des procédures d'appel d'offres compétitives pour les achats afin de s'assurer que les services publics sont proposés aux secteurs privés à des prix compétitifs.

Le chapitre 4 s'intéresse aux facteurs qui influencent le prix de vente auquel sont confrontés les consommateurs et les secteurs utilisateurs sur le marché étranger, y compris les services qui participent à l'acheminement des biens ou des services sur ce marché. Il examine également les politiques commerciales et réglementaires qui influencent le prix final.

Repère : des efforts s'imposent pour veiller à ce que les procédures commerciales ne soient pas entravées par les infrastructures matérielles et immatérielles. Les procédures complexes augmentent les coûts et ralentissent la logistique des échanges. Les mesures de facilitation sont l'un des principaux moyens pour réduire les coûts des échanges.

Repère : les infrastructures matérielles sont considérées comme l'un des principaux domaines nécessaires à la stimulation de la compétitivité internationale, en particulier pour les pays sans littoral. Malgré le terme généralement long de ce genre de projets, le processus de construction en lui-même suffit à créer des emplois et à générer des revenus pour les travailleurs pauvres, à l'instar des programmes de relance économique.

Repère : un contrôle des développements du commerce international et des politiques commerciales s'impose. Les gouvernements doivent également jouer un rôle actif dans les négociations commerciales internationales à l'échelle multilatérale et régionale afin de mettre en avant leurs intérêts dans l'ouverture des marchés à l'exportation. Ils auront peut-être besoin d'une assistance technique et d'une aide au renforcement de leurs capacités pour participer efficacement aux négociations organisées par l'ITC et d'autres organisations internationales.

Repère : au regard de la taille, de la complexité et de l'évolution rapide ses marchés étrangers, il est souhaitable de mettre en place une institution nationale d'appui au commerce qui sera en particulier chargée de la promotion des échanges. Il peut être judicieux, également, de créer des agences spécialisées supplémentaires qui seraient chargées des normes et des financements, et qui pourraient aussi fournir des services juridiques aux exportateurs.

Il peut être utile de considérer ces différentes étapes du parcours d'un point de vue schématique, comme l'illustre le tableau suivant qui tente d'intégrer également une donnée temporelle.

Il s'agit là en réalité de la feuille de route associée aux divers stades de l'itinéraire vers la compétitivité internationale et la réussite des exportations. La feuille de route propose deux domaines d'intervention pour orienter l'économie vers une amélioration de la compétitivité internationale et la réussite des exportations, à savoir : 1) les politiques institutionnelles ; et 2) les politiques micro-économiques, commerciales et d'infrastructure. Cependant, il reste nécessaire de désigner un navigateur chargé de piloter le processus, sous la forme d'un CNC. La feuille de route établit également la méthode à adopter par les différentes agences pour planifier leur parcours de façon à ce que les différents convois parallèles progressent de manière coordonnée jusqu'à la destination finale.

La feuille de route tente également de donner une idée de l'organisation temporelle et de l'impact potentiel des diverses mesures proposées à l'étude. La première phase, qui se déroulera au cours de la première année du parcours, implique la définition d'objectifs politiques avec un impact potentiellement important (mais pas nécessairement onéreux) et l'amorçage de leur mise en œuvre. La deuxième phase, qui devrait durer deux à trois ans, implique la mise en œuvre de politiques entraînant d'éventuels coûts fiscaux et contraintes politiques, mais qui devraient normalement donner lieu à un premier impact de moyenne ampleur et, avec le temps, commencer à produire des résultats conséquents. La phase finale, sur trois à six ans, consiste à mettre en œuvre un ensemble de politiques qui entraîneront des coûts fiscaux et éventuellement des contraintes politiques non négligeables, d'où la nécessité de mettre en place un processus consultatif pour parvenir à un consensus national sur leurs objectifs et besoins de mise en œuvre. Pourtant, ces politiques devraient produire d'importants bénéfices à long terme en matière de compétitivité et de réussite à l'exportation.

La tâche est loin d'être aisée et il existe d'importantes différences entre les postulats de départ des différents pays ainsi qu'entre leurs contraintes politiques et techniques. Toutefois, la feuille de route devrait permettre aux gouvernements de réfléchir à la manière dont ils envisagent de stimuler leur croissance par les exportations. Par ailleurs, un grand nombre d'éléments s'appliquent directement au secteur privé, lequel doit également établir clairement ses objectifs, entamer avec le gouvernement un dialogue sur les priorités, et au final apporter le soutien politique dont le gouvernement a besoin pour mettre en œuvre sa part du programme. Tout cela ne sera pas possible dans l'immédiat mais, avec un soutien technique et financier, il devrait être possible de se mettre en route vers une réussite des exportations à court terme, ce qui favorisera le renforcement d'un appui utile lors des phases ultérieures, plus difficiles.

L'ITC n'endosse pas de responsabilité dans tous les domaines couverts par ce rapport, mais peut faire usage de son autorité en tant qu'agence internationale spécialisée et uniquement consacrée aux exportations pour tirer parti de la coopération qui s'impose à l'échelle nationale et internationale, afin de mettre en œuvre une stratégie cohérente et holistique de compétitivité internationale.

Tableau 1 : Feuille de route pour des exportations réussies – synthèse

Échéance, impact	Institutionnel/Micro	Commerce/Infrastructures
<p>Immédiat</p> <p>Objectifs politiques à court terme et à fort impact (objectifs réalisables en un an avec un coût fiscal immédiat minime ou inexistant. Quelques contraintes politiques, mais avantages importants en matière de compétitivité)</p>	<p>Mettre en place un Conseil national supérieur de compétitivité avec la participation du secteur privé pour inaugurer une étude diagnostique, recueillir des données, énoncer une stratégie générale, et élaborer des politiques de mise en œuvre.</p> <p>Réduire les lourdeurs bureaucratiques imposées aux entreprises.</p> <p>Instaurer des réformes juridiques pour améliorer la sécurité commerciale.</p> <p>Simplifier le régime d'investissement, notamment les règles de rapatriement des bénéfices. Introduire un guichet unique d'investissement.</p> <p>Simplifier l'enregistrement des entreprises.</p> <p>Mettre en place/garantir l'efficacité de la politique de concurrence.</p> <p>Assurer la protection de la propriété intellectuelle.</p>	<p>Amorcer/poursuivre les réformes des politiques commerciales (réductions progressives des obstacles tarifaires et non tarifaires au commerce).</p> <p>Amorcer/poursuivre les réformes réglementaires pour libéraliser le secteur tertiaire.</p> <p>Engager des négociations commerciales à l'échelle multilatérale et régionale. Élargir et approfondir la portée des accords existants.</p> <p>Introduire un régime d'admission temporaire et/ou des programmes de remboursement des droits pour réduire le coût des importations pour les exportateurs.</p> <p>Introduire un guichet unique pour les documents d'exportation.</p> <p>Centrer la formation professionnelle sur les compétences requises (sans distinction de secteurs).</p> <p>Mettre en œuvre/élargir les mesures de facilitation des échanges applicables aux importations et exportations. Instaurer une réforme douanière.</p> <p>Faciliter l'établissement de parcs industriels, de ZIE.</p> <p>Amorcer une réforme du système fiscal visant à rectifier les éventuelles distorsions en matière d'impôts sur les sociétés et de TVA.</p>
<p>Objectifs politiques à moyen terme et à moyen impact (Objectifs réalisables au bout de deux à trois ans avec un coût fiscal modéré et quelques contraintes politiques, mais générant une amélioration de la compétitivité sur le long terme)</p>	<p>Améliorer le financement des PME, si nécessaire par la création d'une banque de développement/d'exportation qui prendra en charge le capital-risque et l'assurance à l'exportation.</p> <p>Approfondir les marchés de capitaux. Créer une bourse, s'il y a lieu.</p>	<p>Poursuivre les réformes des politiques commerciales et réglementaires.</p> <p>Réduire le rôle joué par les entreprises d'État (EE) lorsqu'un financement privé est possible, par ex. dans le domaine des télécommunications, du transport ou d'autres services d'utilité publique. S'assurer que les EE fonctionnent sur une base commerciale.</p>

FEUILLE DE ROUTE POUR UNE POLITIQUE AU SERVICE DES EXPORTATIONS

	<p>Améliorer le recueil de données fiscales et d'investissement, notamment aux différents niveaux du gouvernement, afin d'établir un budget optimal.</p> <p>Accroître la transparence pour réduire les risques de corruption.</p>	<p>Encourager la participation aux chaînes de valeur mondiales.</p>
	<p>Développer des institutions d'appui au commerce efficaces.</p>	<p>Finaliser la réforme du système fiscal et de la structure tarifaire pour réduire les distorsions et les mesures dissuasives auprès des entreprises, y compris l'impôt sur les sociétés, la TVA et l'impôt sur le revenu personnel.</p> <p>Simplifier les taux d'imposition et le système fiscal de façon à élargir l'assiette fiscale, et ainsi réduire les taux.</p>
<p>Objectifs politiques à long terme et à fort impact (Objectifs réalisables au bout de trois à six ans avec des coûts fiscaux et/ou des difficultés politiques plus conséquentes, mais générant une amélioration considérable de la compétitivité sur le long terme)</p>	<p>Développer une stratégie de long terme et impartiale pour réduire les incertitudes politiques dans les principaux secteurs : exploitation minière/pétrolière, agriculture, pêche, industrie, services (télécommunications, transport, banque, assurance).</p> <p>Élaborer des politiques de formation et de développement scientifique cohérentes, centrées sur les besoins des entreprises.</p>	<p>Poursuivre les réformes des politiques commerciales et réglementaires.</p> <p>Concentrer les initiatives sur les infrastructures routières, ferroviaires et fluviales pour réduire les coûts des échanges, tout en générant de l'emploi et une assiette d'imposition à court terme.</p>
	<p>Réformes du marché du travail (embauche/licencierement), en réduisant les impôts sur les salaires/la main-d'œuvre afin d'éviter que les travailleurs ne se dirigent vers le secteur informel.</p> <p>Instaurer des réformes agraires pour faciliter l'accès à la propriété/les transferts, créer des parcelles viables.</p>	<p>Créer des financements durables destinés à l'investissement public dans le cadre de programmes pluriannuels, notamment de partenariats entre le secteur public et le secteur privé.</p> <p>Réduire progressivement les subventions préférentielles octroyées à certains groupes afin de créer des conditions de concurrence plus équitables pour tous les investisseurs, nationaux et étrangers.</p>

Références

- Arnold, J., B. Javorcik, M. Lipscomb and A. Mattoo (2010), 'Services Reform and Manufacturing Performance: Evidence from India,' CEPR Discussion Paper DP8011.
- Bora, B., M. Pangestu and P. Lloyd (2000), *Industrial Policy and the WTO*, UNCTAD, Geneva,
- Bloom, N. S. Dorgan, J. Dowdy, C. Genakos, R. Sadun and J. Van Reenen (current web-site) 'Management Practice and Productivity: Why they Matter,' at <http://cep.lse.ac.uk/new/research/productivity/management.asp>
- Browne, S. and S. Laird (2011), 'The International Trade Centre – Export Impact for Good,' Routledge, London and NY.
- Commission on Growth and Development (2008), 'The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development', World Bank, Washington, DC.
- De Baere. P. and C. du Parc (1999), 'Export Promotion and the WTO: A Brief Guide,' ITC, Geneva, available at http://www.intracen.org/eshop/Free-publications/Export_Promotion_WTO.pdf
- Eaton, J., and S. Kortum (2001), Trade In Capital Goods, show, inter alia, that cross-country difference in productivity can be ascribed to the relative prices of equipment, with poorer countries paying more. mimeo. Boston University and NBER. Chicago.
- Hoekman, B., A. Mattoo and P. English (eds.) (2002), 'Development, Trade and the WTO, A Handbook,' World Bank, Washington DC.
- ITC (2011), *National Trade Policy for Export Success*, Geneva.
- Krugman, P. (1994), 'Competitiveness: A Dangerous Obsession', *Foreign Affairs* (March-April).
- Madani, D. (1999), 'A Review of the Role and Impact of Export Processing Zones', World Bank, Washington DC at <http://siteresources.worldbank.org/INTRANETTRADE/Resources/MadaniEPZ.pdf>
- Pack, H. and K. Saggi (2006), 'The Case for Industrial Policy: A Critical Survey', World Bank Policy Research Working Paper 3839, February 2006.
- Reis, J.G. and T. Farole (2012), *Trade Competitiveness Diagnostic Toolkit*, World Bank, Washington DC.
- Rodrik, D. (2004), 'Industrial Policy for the Twenty-first Century,' Harvard (paper prepared for UNIDO),
- UNCTAD (2013), *World Investment Report Global Value Chains – Investment and Trade for Development*, UN, Geneva.
- Winters, L. A., T.L. Walmsley, Zhen, Kun Wand and R. Grynberg (2003), *Liberalising Labour Mobility under the GATS*, Economic Paper 53, Commonwealth Secretariat
- World Bank (current web-site), 'Export Competiveness and Duty Drawback,' Weblink: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/TRADE/0,contentMDK:20540524~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:239071,00.html>
- World Bank (various years), 'Doing Business,' annual report, Washington DC at <http://www.doingbusiness.org/>
- World Bank (2007), *Moving towards competitiveness: A supply value-chain approach*, World Bank, 2007. Available at: [http://www.ifc.org/ifcext/fias.nsf/AttachmentsByTitle/MovingTowardCompetitiveness/\\$FILE/Value+Chain+Manual.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/fias.nsf/AttachmentsByTitle/MovingTowardCompetitiveness/$FILE/Value+Chain+Manual.pdf)



FSC est une organisation indépendante, non gouvernementale et à but non lucratif créée pour promouvoir à travers le monde la gestion responsable des forêts.

Imprimé par le Service d'impression numérique de l'ITC sur du papier respectueux de l'environnement (sans chlore) à l'aide d'encre végétales. Cet imprimé est recyclable.

Un pdf gratuit est disponible sur le site web de l'ITC à l'adresse : www.intracen.org/publications



Siège
Centre du commerce international
54-56 Rue de Montbrillant
1202 Genève, Suisse

P: +41 22 730 0111
F: +41 22 733 4439
E: itcreg@intracen.org
www.intracen.org

Adresse postale
Centre du commerce international
Palais des Nations
1211 Genève 10, Suisse