



Intégrer le commerce dans les stratégies de développement des pays les moins avancés

Le commerce international peut être un outil puissant pour permettre aux pays les moins avancés (PMA) de réduire la pauvreté et de parvenir à un développement durable. Pour exploiter ce potentiel, l'intégration du commerce dans les plans de développement nationaux contribue à assurer la cohérence des activités gouvernementales. Mais les PMA ont une capacité limitée à mobiliser des ressources pour formuler, mettre en œuvre et suivre les politiques commerciales qui s'inscrivent dans les stratégies de développement. Il est important de combler le manque de connaissances sur les différentes approches de cette "intégration" du commerce pour renforcer l'élaboration des politiques nationales et améliorer l'efficacité de l'aide liée au commerce – notamment dans le cadre de la reprise après la Covid 19. Le présent document rassemble les enseignements de trois PMA qui ont mis en œuvre des programmes d'intégration du commerce avec l'aide du Cadre intégré renforcé, et propose une série d'options stratégiques.

INTRODUCTION	2
ÉTUDES DE CAS.	4
CAMBODGE	4
VANUATU	6
ZAMBIE	8
OPTIONS STRATÉGIQUES.....	10

POINTS CLÉS

Les pays les moins avancés peuvent apprendre des pratiques des uns et des autres.

De nombreux PMA ont mis en pratique des approches créatives pour intégrer le commerce dans leur planification du développement, adaptées à leur propre situation, à partir desquelles il existe des possibilités d'apprentissage sous utilisées.

L'appropriation nationale du processus d'intégration commerciale est essentielle.

L'investissement dans les capacités humaines et dans les mécanismes qui renforcent le dialogue et les consultations entre les parties prenantes au sein du gouvernement consolide la mise en œuvre des cadres de politique commerciale.

L'intégration du commerce dans la planification du développement a pour but d'améliorer durablement les moyens de subsistance.

L'affectation de ressources au commerce dépend des éléments attestant que le commerce contribue au développement durable et aide à sortir du piège de la pauvreté.

INTRODUCTION

La majorité des pays les moins avancés cherchent à intégrer le commerce dans leurs stratégies de développement au niveau national. Les arguments en faveur de l'intégration du commerce dans ces plans de développement découlent de la reconnaissance du fait que le commerce peut aider à atteindre les objectifs de développement, notamment la réduction de la pauvreté et le développement durable, mais que ces avantages ne sont pas automatiques. Ils nécessitent des politiques et des investissements complémentaires pour réaliser ce potentiel.

L'intégration du commerce est définie comme "le processus qui consiste à intégrer le commerce de façon cohérente et stratégique dans la planification du développement national et sectoriel et l'élaboration, la mise en œuvre et l'examen des politiques" (PNUD CIR 2011). Elle a lieu au niveau des politiques, des institutions et de la coopération internationale. L'intégration du commerce permet de prendre en compte, dans l'élaboration de la politique commerciale, les effets transversaux sur une économie et les dimensions sociales et environnementales de l'intégration économique. Cependant, l'intégration des politiques, règles et négociations liées au commerce dans la planification du développement est un processus ardu.¹

Les questions clés concernant l'intégration comprennent, par exemple, la garantie d'une coordination entre les organisations et l'évaluation des compromis au niveau des politiques. Les priorités sont déterminées sur la base d'une analyse en amont et d'une évaluation des besoins de financement. Cela se fait par un dialogue régulier et institutionnalisé entre les gouvernements

1 Afin de soutenir les PMA dans cet effort, le PNUD et le CIR (2011) ont élaboré un guide pratique sur l'intégration du commerce, qui est disponible sous la forme d'un module d'assistance technique dans le cadre de l'apprentissage en ligne hébergé par l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

et les partenaires de développement, ainsi qu'avec les parties prenantes du secteur privé et de la société civile.²

LE RÔLE DU CADRE INTÉGRÉ RENFORCÉ

L'un des principaux mandats du Cadre intégré renforcé (CIR) – un partenariat multilatéral d'aide pour le commerce entre les PMA, les donateurs et les organisations internationales – est de soutenir l'intégration du commerce dans les politiques et institutions nationales et dans les initiatives de développement (par exemple, l'aide des donateurs dans le domaine de l'agriculture). Pour ce faire, il gère la réalisation des études diagnostiques sur l'intégration du commerce (EDIC) avec les organes de gouvernance nationaux, renforce les capacités d'organisation et de mise en œuvre des ministères du commerce et agit comme instrument pour mobiliser des ressources et coordonner le soutien des donateurs (CIR 2019a).

L'EDIC et les matrices d'action élaborées parallèlement à l'analyse sont considérées comme des instruments opérationnels dans le processus d'intégration, fournissant la base analytique et les priorités à partir desquels un cadre ou une feuille de route pour la politique commerciale peut être élaboré. L'approche est conçue pour garantir que les gouvernements hôtes s'approprient le processus, établissent des mécanismes de coordination commerciale et prennent l'initiative de la mise en œuvre (figure 1).

L'INTÉGRATION DU COMMERCE DANS LE DÉVELOPPEMENT EST UNE TÂCHE ARDUE

Selon l'OMC (2018), l'intégration du commerce:

"requiert un effort délibéré pour incorporer le commerce aux diverses dimensions de l'activité gouvernementale et de l'élaboration des politiques. Il faut aussi assurer la

2 Le commerce étant intégré dans les plans de développement de nombreux PMA, l'accent est désormais mis sur le renforcement des processus institutionnels et l'approfondissement de l'intégration du commerce dans la planification du développement sectoriel.

Figure 1. Processus des études diagnostiques sur l'intégration du commerce (EDIC) et de la matrice des actions



Note: L'EDIC est souvent rédigée par des experts de la Banque mondiale ou de l'ONU et dirigée par les ministères du commerce. Le processus comprend des consultations nationales avec les parties prenantes publiques et privées et l'engagement des partenaires de développement. L'EDIC identifie les contraintes et les opportunités en matière d'intégration dans l'économie mondiale, et la matrice d'action qui en résulte est un outil permettant d'intégrer les priorités dans les plans de développement nationaux et dans la programmation des pays donateurs. Le rapport est le produit final d'un processus qui démarre au moment où un pays du CIR présente une demande et culmine avec la validation du rapport par les parties prenantes nationales et son intégration dans la programmation du pays. Le processus de l'EDIC peut être répété pour produire une mise à jour.

Source: adapté de CIR (2016).



© CIR

participation du secteur public et du secteur privé, créer et établir des capacités statistiques pour mesurer les progrès, et mener plusieurs séries de consultations pour veiller à ce que les échanges, le financement et l'investissement, ainsi que la technologie et le renforcement des capacités, visent tous à créer la structure permettant à un pays de tirer parti du commerce et d'enregistrer des améliorations sociales, économiques et environnementales."

Le fondement d'une intégration efficace est un cadre national de politique commerciale ou une feuille de route (voir encadré).

Les PMA ont une capacité limitée à mobiliser des ressources et des institutions pour créer une approche intégrée de la réforme commerciale. Au delà de la validation des priorités identifiées lors de la phase de diagnostic, l'intégration du commerce nécessite une dynamique soutenue jusqu'aux phases de mise en œuvre et de suivi. Étant donné que l'intégration exige souvent la mobilisation des ressources politiques pour susciter des changements institutionnels et politiques, les avantages de l'intégration du commerce doivent être démontrés, l'un de ces avantages étant le développement durable des capacités de production. L'alignement de l'aide liée au commerce sur les priorités de développement nationales est donc essentiel.

La section suivante tire les enseignements de trois études de cas de PMA qui ont intégré le commerce dans leurs plans de développement nationaux. Les options en matière de politiques sont ensuite identifiées sur la base de ces enseignements et de recherches théoriques supplémentaires.

« L'intégration du commerce dans les stratégies de développement nationaux exige un investissement en capital politique afin d'opérer des changements institutionnels et de politiques publiques. Il est donc important de démontrer les retombées positives du commerce pour soutenir ces changements. »

QU'EST CE QU'UN CADRE DE POLITIQUE COMMERCIALE OU UNE FEUILLE DE ROUTE DANS CE DOMAINE?

Un point de départ essentiel pour l'intégration est l'élaboration d'un cadre de politique commerciale (ou d'une feuille de route) fondé sur les résultats de diagnostics solides – EDIC et autres apports pertinents tels que les examens des politiques commerciales de l'OMC. Cela devrait permettre d'identifier, de mettre en œuvre et de suivre les actions liées au commerce qui soutiennent les objectifs de développement nationaux. Un cadre de politique commerciale comprend deux piliers principaux:

- Un ensemble d'objectifs concrets de politique commerciale et les politiques complémentaires nécessaires pour poursuivre ces objectifs de manière durable; et*
- Un processus consultatif solide et efficace avec les principales parties prenantes, commençant par des consultations interinstitutions correctement coordonnées au sein du gouvernement et comprenant un dialogue institutionnalisé sur la politique commerciale et de développement avec le secteur privé, la communauté des donateurs et les principaux éléments de la société civile.*

Le cadre politique devrait garantir que les priorités commerciales et les besoins de financement sont identifiés de manière à ce qu'ils puissent être soutenus efficacement par les partenaires de développement par le biais de l'assistance technique liée au commerce et du renforcement des capacités.

Source: Adapté de la CNUCED (2009).

Tableau 1. Indicateurs choisis pour les pays à l'étude

	Population (millions)	Produit national brut par habitant (USD courants)		Indice numérique de pauvreté (% of population)		Ratio d'échanges (% PIB)	Indice du capital humain *	Indice de vulnérabilité économique*
Cambodge	16,25 (2018)	750 (2010)	1 390 (2018)	23,9 (2009)	13,5 (2014)	125 (2018)	68,9 (2018)	34,8 (2018)
Vanuatu	0,29 (2018)	2 690 (2010)	3 160 (2013)	n.d.	n.d.	106 (2016)	78,5 (2018)	47 (2018)
Zambie	17,35 (2018)	1 340 (2010)	1 430 (2018)	54,7 (2010)	54,4 (2018)	76 (2018)	58,6 (2018)	40,5 (2018)

Note: Ces indicateurs de développement donnent un aperçu comparatif des pays concernés.

Source: Indicateurs de développement mondial de la Banque mondiale; * Données ONU (le seuil de reclassement des PMA est supérieur à 66 pour l'indice du capital humain et inférieur à 32 pour l'indice de vulnérabilité économique).

ÉTUDES DE CAS

Les expériences du Cambodge, du Vanuatu et de la Zambie offrent des possibilités d'apprentissage croisé. Ces trois PMA ont élaboré des cadres de politique commerciale ou des feuilles de route basés sur des mises à jour relativement récentes des EDIC et des matrices d'action élaborées avec le soutien du CIR.

Pour évaluer l'efficacité des efforts d'intégration du commerce dans les PMA, la CNUCED (2016) propose une série utile de trois questions. Ont-ils conduit à l'élaboration d'un cadre de politique commerciale cohérent? Ont-ils favorisé le développement et la transformation des capacités productives? Ont-ils renforcé l'appropriation locale de la politique commerciale et du processus de développement? Une question supplémentaire dans le contexte examiné est de savoir s'ils ont conduit à un développement du commerce qui est durable et inclusif.



CAMBODGE

Le Cambodge a fait d'énormes progrès dans la réduction de la pauvreté et la réalisation des objectifs

de développement. Le commerce international et les investissements ont joué un rôle majeur dans le maintien d'un taux de croissance moyen de 7,9% de 1997 à 2017. Les principaux moteurs ont été la construction, l'industrie manufacturière (principalement les vêtements, qui représentent 2/3 des exportations totales), la diversification dans les exportations agricoles et, dans une moindre mesure, le tourisme. Avant que la pandémie de Covid 19 ne produise ses effets néfastes, la nation d'Asie du Sud Est devait, pour la première fois, satisfaire à deux des trois critères (revenu national et capital humain) requis pour sortir de la catégorie des PMA d'ici à 2021.

« La nouvelle série d'indicateurs dans la feuille de route directement connectée au plan de développement national et aux objectifs de développement durable est un bon exemple d'intégration du commerce : la stratégie doit contribuer à des objectifs de développement plus larges. »

Sven Callebaut

Conseiller principal auprès du Gouvernement du Vietnam et responsable d'équipe EDIC (2019-2023)

Approche sectorielle créative

Le Cambodge a fait preuve de créativité en intégrant le commerce dans sa planification du développement. Il a transformé la matrice d'action de sa deuxième EDIC en 2007 en une feuille de route intégrée pour le secteur du commerce. Cette stratégie, soutenue par un engagement politique de haut niveau et élaborée par le ministère cambodgien du commerce avec le soutien des donateurs, est appelée "approche sectorielle du commerce" (Trade SWAp.³ Ce cadre, et la restructuration institutionnelle qui l'a accompagné par la création d'organes techniques et de coordination, est considéré comme un exemple de bonne pratique.

La quatrième et dernière version de l'EDIC – la stratégie d'intégration commerciale du Cambodge 2019 2023 – renforce le lien entre la stratégie commerciale et le programme de développement plus large du pays, notamment en explorant de nouvelles sources de croissance comme la transformation numérique. Une nouvelle série d'objectifs et d'indicateurs sont inclus dans la matrice d'action, qui sont liés aux objectifs à moyen terme contenus dans le plan de développement stratégique national 2019 2023 et la stratégie rectangulaire 2019 2023⁴, ainsi qu'à la vision à long terme soutenant le reclassement des PMA et la réalisation des objectifs de développement durable.

Mécanismes de consultation

En formulant sa stratégie commerciale, le gouvernement cambodgien s'est efforcé d'être inclusif, en envisageant différentes perspectives lors des consultations avec les parties prenantes. Pour la dernière mise à jour de la Stratégie d'intégration du commerce au Cambodge, les consultations ont été menées par le biais de 12 groupes de discussion thématiques (par exemple, les chaînes de valeur de l'agroalimentaire ou l'éducation et les compétences) présidés par le Ministère du

³ Trade SWAp est un mécanisme visant à planifier et à coordonner les ressources humaines, institutionnelles et financières du gouvernement cambodgien, des parties prenantes cambodgiennes et des partenaires de développement afin de renforcer le développement du secteur commercial. Il est fondé sur une stratégie commune unique (l'EDIC) et un ensemble d'objectifs communs (trois piliers) : réformes et questions transversales, activités sectorielles de promotion des exportations et renforcement des capacités. Le mécanisme SWAp est dirigé et surveillé par le Sous-Comité directeur sur le développement du commerce et l'investissement lié au commerce sous l'égide du Ministère du commerce.

⁴ La stratégie rectangulaire définit l'orientation du plan de développement national du Cambodge. Il s'agit d'un document évolutif centré sur la réforme de la gouvernance qui répond aux défis socioéconomiques jugés pertinents pour le cycle de planification.



©CIR

commerce et regroupant plus de 250 parties prenantes du secteur privé, de la société civile, des ministères et des donateurs. Pour la première fois, une représentante du Ministère des affaires féminines était présente dans chaque groupe pour assurer que la dimension de genre de la réforme du commerce soit dûment prise en compte.

Une autre bonne pratique a été la mobilisation par le pays des partenaires du développement et des connaissances (par exemple le PNUD, la CNUCED et l'OMC) dans la programmation à un stade précoce par la rédaction et la révision de divers chapitres de la Stratégie. Cela facilite la mobilisation des ressources pour les priorités identifiées dans la feuille de route.

Toutefois, les mécanismes par lesquels les objectifs de développement durable sont intégrés dans la politique commerciale pourraient être perfectionnés, compte tenu notamment du niveau de maturité atteint par le Cambodge en matière d'intégration du commerce dans la planification du développement. Il est possible de mettre en place des évaluations plus structurées de l'impact des réformes commerciales sur l'inclusion et des critères de durabilité.

Prise en compte du cycle de programmation et des capacités humaines

Le Cambodge a été le premier pays à lancer une EDIC en 2002. Le processus est désormais répété tous les cinq ans, conformément au cycle de planification du développement national à moyen terme. Cet alignement a eu un effet dynamique sur les stratégies sectorielles et le renforcement des capacités productives. Un bon exemple est la diversification du pays vers les exportations agricoles (en particulier le riz), les investissements des donateurs contribuant à favoriser cette évolution.

Le Cambodge a toujours cherché à faire preuve de créativité au fil des versions successives des stratégies d'intégration commerciale et des feuilles de route. Cette approche par itération est apparente dans la dernière Stratégie laquelle, par exemple, intègre l'importance croissante des investissements privés (étrangers) et des recettes publiques intérieures pour alimenter le développement, ainsi que la nature changeante des besoins d'assistance liée au commerce à mesure que l'économie se diversifie.

Une leçon que l'on peut tirer de l'expérience du Cambodge est l'importance de l'investissement dans les capacités humaines. La mise en œuvre d'une approche sectorielle de l'intégration du commerce est complexe. Les connaissances techniques acquises par le personnel local au fil des ans dans les principaux organes administratifs – et la gestion professionnelle du principal organisme de mise en œuvre – ont permis au Cambodge de renforcer les capacités institutionnelles pour rendre opérationnel un modèle efficace dans le contexte du développement économique du pays.

Sources

- Gouvernement royal du Cambodge. 2014. *Étude sur l'intégration du commerce au Cambodge 2014 2018*.
- Gouvernement royal du Cambodge. 2014. *Feuille de route concernant l'approche sectorielle Trade SWAp 2014 2018*.
- Gouvernement royal du Cambodge. 2018. *Stratégie rectangulaire Phase IV 2019 2023*.
- Gouvernement royal du Cambodge. 2019. *Stratégie d'intégration du commerce au Cambodge 2019 2023*.
- Gouvernement royal du Cambodge. 2019. *Plan national de développement stratégique 2019 2023*.



VANUATU

La majorité de la population de la nation archipélagique de Vanuatu vit dans des zones rurales où l'agriculture

de subsistance, la pêche et les cultures de rente sont les principales sources de revenus. L'économie traditionnelle (kastom), fondée sur les principes d'égalitarisme et de copropriété des moyens de production, joue un rôle important. Avant la pandémie de Covid 19, le tourisme et les services liés au tourisme étaient le pilier de l'économie formelle. La nation du Pacifique a franchi une étape importante en 2020 en quittant la catégorie des PMA. Le Vanuatu, cependant, est l'un des pays les plus exposés au monde aux effets du changement climatique et des catastrophes naturelles.⁵

« *La cohérence dans le développement et la mise en œuvre de politiques publiques commerciales génère un récit ou le commerce devient un sujet important pour le développement national et devient visible aux parties prenantes et organisations donatrices.* »

Andrea Giacomelli

Conseiller auprès de la Délégation permanente du Forum des Îles du Pacifique à Genève et responsable d'équipe TPF (2019-2025)

Gouvernance et durabilité

Les cadres politiques et institutionnels qui guident l'approche du Vanuatu en matière d'intégration ont été approuvés par le Conseil des ministres en 2012. Ce dernier veille à ce que le commerce soit correctement pris en compte dans la planification du développement national.

Le cadre de politique commerciale du Vanuatu 2019 2025 – mis à jour à partir d'une version de 2012 qui a remplacé l'EDIC – contribue à la réalisation des objectifs contenus dans le plan national de développement durable (NSDP) 2016 2030. La politique est complétée par une matrice de mise en œuvre qui est revue trois fois par an par le Comité national pour le développement du commerce (NTDC) – l'organe créé sous l'égide du Ministère du tourisme, du commerce et des affaires intérieures du Vanuatu pour coordonner la prise de décision en matière de politique.⁶

L'écosystème de la politique commerciale du Vanuatu a atteint un degré de maturité considérable. Le Cadre de politique commerciale (TPF) 2019 2025 adopte une approche multisectorielle de l'intégration. Les ministères ont ainsi connaissance des aspects commerciaux des questions sectorielles afin de garantir que le solide mécanisme de suivi de la division du commerce puisse répondre aux besoins de l'ensemble du gouvernement et renforcer la mise en œuvre conjointe du cadre au cours du cycle politique de sept ans.

Le dernier TPF propose une approche créative de la durabilité en incluant une section sur la relation entre le développement du commerce et l'économie traditionnelle – un aspect essentiel de la résilience au Vanuatu. La matrice de mise en œuvre utilise sept critères pour évaluer les impacts positifs ou négatifs des recommandations du TPF.⁷

Le TPF 2019 2025 est également le premier à inclure un chapitre consacré au commerce et au développement durable. Il commence par s'interroger sur la signification du commerce

⁶ Le NTDC est présidé par le Ministre du Commerce (qui est généralement aussi le vice-Premier Ministre) et réunit les ministères, le secteur privé, la société civile et les donateurs. Le comité élabore des recommandations stratégiques à l'intention du gouvernement et éclaire les décisions en matière de coopération pour le développement.

⁷ La définition des critères a fait l'objet d'une consultation et aborde, entre autres, la possibilité de générer des conflits au sein de la communauté au sujet de la propriété des terres, les répercussions en matière d'inégalité des revenus et l'effet sur les zones de conservation traditionnelles.

⁵ L'indicateur de vulnérabilité économique et environnementale du pays est bien plus élevé que le seuil maximum pour le reclassement des PMA (voir tableau 1).



Port Vila, Vanuatu

©CIR/José Carlos Alexandre.

durable dans le contexte du Vanuatu et par déterminer comment les concepts de durabilité peuvent profiter au développement du commerce. Dans un domaine important pour le Vanuatu, le TPF recommande également que les liens entre le commerce et les catastrophes naturelles soient régulièrement abordés lors des réunions du NTDC.

Gérer la complexité et renforcer les processus institutionnels

La mise à jour du TPF est plus complète que son prédécesseur, qui avait été conçu comme un document concis que les parties prenantes nationales pouvaient utiliser dans le cadre d'un programme d'intégration qui, à l'époque, n'en était qu'à ses débuts. Le nouveau TPF pose des défis qui s'articulent autour de la capacité à coordonner et à contrôler un produit plus ambitieux et plus technique. Cela devra être fait alors que le Vanuatu négocie avec les donateurs des mesures de soutien international après sa sortie de la catégorie des PMA, ce qui pourrait affecter le financement disponible pour la mise en œuvre de la politique commerciale.

Le dernier TPF recommande l'approbation d'une loi sur la gouvernance du commerce donnant un statut juridique aux décisions du NTDC. L'objectif est d'obtenir des moyens formels de coopération avec d'autres ministères et l'assurance que les décisions du comité sont dûment prises en compte aux fins de leur mise en œuvre par le gouvernement. Cette loi établirait également une procédure permettant au NTDC de créer des sous comités techniques sous la forme de groupes de travail consultatifs public privé.

Cadre global avec des objectifs cohérents

Le TPF fournit un mécanisme permettant d'ancrer les recommandations de l'EDIC dans la politique et sert de cadre général qui aide à orienter les autres politiques nationales dans des secteurs productifs comme l'agriculture. Un facteur important de cette réussite a été l'investissement dans une unité nationale de mise en œuvre (l'organe responsable de la coordination des projets du CIR) pour servir le NTDC et s'assurer qu'il apporte une valeur ajoutée.

La cohérence des objectifs du programme d'intégration du commerce a été essentielle pour favoriser l'appropriation nationale du programme de politique commerciale et de

développement et gagner la confiance des donateurs. Les dirigeants ont soutenu le renforcement des institutions, les objectifs ont été suivis et du personnel talentueux a été formé et recruté pour gérer les fonds. En conséquence, le programme a reçu un soutien considérable au sein du gouvernement et de la part des donateurs, les décaissements étant alignés sur les besoins identifiés par le Vanuatu dans des domaines tels que les chaînes de valeur agricoles et les infrastructures touristiques.

Sources

République du Vanuatu. 2012. *Cadre de politique commerciale 2012*.

République du Vanuatu. 2016. *Vanuatu 2030. Plan national de développement durable 2016 2030*.

République du Vanuatu. 2017. *Vanuatu 2030. Cadre de suivi et d'évaluation*.

République du Vanuatu. 2019. *Mise à jour du cadre de politique commerciale 2019 2025*.



ZAMBIE

La Zambie est un PMA enclavé avec un niveau de pauvreté élevé qui ne faiblit pas. L'agriculture fait vivre

plus des deux tiers de la population. Pour soutenir la croissance, son économie est largement tributaire de la production de cuivre, qui constitue plus de 70% des recettes d'exportation. Cette dépendance à l'égard d'un seul produit de base a conduit les gouvernements successifs à donner la priorité à la diversification afin d'atteindre les objectifs énoncés dans Vision 2030 – le programme de développement national à long terme du pays.

« Une intégration efficace du commerce dans la planification du développement ne peut être garantie que si des ressources nationales et externes sont allouées à la mise en œuvre de politiques et de programmes liés au commerce. »

Griffin Nyirongo

Coordinateur CIR au Ministère du Commerce et de l'industrie de Zambie

Programme d'industrialisation

Le programme Vision 2030 est concrétisé par des plans de développement à moyen terme, le dernier en date étant le septième plan de développement national 2017-2021, dans lequel le commerce est intégré dans divers domaines stratégiques et centré sur la diversification économique et la création d'emplois.

Le cadre de la politique commerciale de la Zambie est décrit dans divers documents, notamment la politique commerciale nationale 2018 et la politique industrielle nationale 2018, sous l'égide du Ministère du commerce, du commerce et de l'industrie.⁸ La politique commerciale et son plan de mise en œuvre visent essentiellement à soutenir le programme d'industrialisation. En 2014, la mise à jour de l'EDIC de la Zambie a noté que le pays avait bien progressé dans l'intégration du commerce dans les politiques nationales, un certain nombre d'éléments de la matrice d'action de 2005 ayant été inclus dans les plans de développement à moyen terme ultérieurs.

Suite à la ratification de l'Accord de l'OMC sur la facilitation des échanges, la Zambie a mis en place un comité national de facilitation des échanges en 2018. Ce comité offre un cadre permettant de solliciter des financements auprès des partenaires de développement pour la mise en œuvre de l'Accord. Afin d'éviter les doubles emplois, le comité a également pris l'initiative d'identifier les lacunes et de coordonner les besoins de financement pour la matrice d'action de la mise à jour de l'EDIC de 2014.⁹

National dialogue and demonstration of trade benefits

Le manque de coordination entre les niveaux central et provincial est l'un des problèmes identifiés dans la mise à jour de l'EDIC de 2014 comme ayant sapé les efforts visant à intégrer plus efficacement le commerce dans l'élaboration des politiques zambiennes. La Zambie a mis en place un mécanisme pour approfondir le dialogue au niveau des politiques, avec des consultations des parties prenantes sur le commerce entreprises au niveau national, mais aussi au niveau des provinces et des

⁸ Le commerce et l'industrie étant regroupés au sein d'un ministère commun, des synergies peuvent être développées entre les domaines stratégiques. La zone continentale africaine de libre-échange en est un exemple: des complémentarités existent entre le Ministère du commerce extérieur chargé des négociations et le Ministère de l'industrie, lequel cherche à identifier les opportunités et à fournir un soutien au secteur privé pour qu'il participe efficacement à l'accord régional.

⁹ Le comité est promulgué en vertu de la loi sur la gestion des frontières de 2018 et est présidé à un haut niveau par le Secrétaire du Cabinet.



districts, notamment dans le cadre de la formulation du plan de développement national.

La Zambie est en train de décentraliser diverses fonctions gouvernementales, ce qui ne va pas sans difficultés. Premièrement, il faut veiller à ce que les capacités techniques d'évaluation et d'intégration des questions liées au commerce soient implantées à ce niveau de gouvernance. Deuxièmement, la durabilité des résultats dépend de la disponibilité des ressources financières qui accompagnent l'autonomisation des structures décentralisées.

Cela s'inscrit dans une problématique plus large. L'inclusion du commerce dans les cadres de développement ne conduit pas à une intégration efficace, à moins qu'elle ne soit financée de manière adéquate dans le budget national et par la mobilisation des ressources auprès des partenaires de développement. Les efforts de mise en œuvre de la Zambie se heurtent constamment à un manque de ressources.

Au delà de l'étroitesse de l'assiette fiscale (due à la petite taille du secteur formel et à la fuite des capitaux du secteur minier), la question essentielle est de savoir si l'intérêt du programme commercial pour le développement des capacités productives est justifié. L'économie reste très concentrée et génère peu de valeur ajoutée. Les ressources devraient augmenter lorsque le potentiel du commerce à contribuer à sortir le pays de la pauvreté sera mieux démontré.

Coordination et cohérence des politiques

L'intégration du commerce a un coût qui doit être couvert par des engagements en matière de dépenses publiques. La Zambie dépend des financements extérieurs et la coordination des capitaux limités est essentielle. Pour améliorer la cohérence, le Ministère du commerce, avec le soutien de l'unité nationale de mise en œuvre du CIR, travaille avec le Ministère de la planification du développement national, qui supervise les projets des donateurs nationaux étrangers, pour regrouper les informations sur les activités et les programmes liés au commerce menés dans le cadre des différents portefeuilles.

La cohérence des politiques est également une leçon tirée de l'expérience de la Zambie en matière d'intégration. Le cas du maïs, l'aliment de base du pays, en est un exemple. Le mauvais alignement entre les politiques agricoles et commerciales peut envoyer des signaux contradictoires aux acteurs de la

chaîne de valeur. Les interdictions qui frappent régulièrement les exportations ont un effet dissuasif sur l'augmentation des investissements dans le maïs et, plus généralement, dans l'agriculture, laquelle est considérée comme ayant un fort potentiel de croissance des exportations régionales compte tenu de la fertilité des terres et de l'eau dont dispose le pays. D'autres distorsions nuisent à la réalisation de cet objectif en cherchant à atteindre des objectifs de politique nationaux importants comme la sécurité alimentaire.

Des mesures complémentaires pourraient être envisagées pour soutenir durablement ces objectifs mutuels. Cela implique une coordination entre les ministères et, surtout, des informations et des analyses de marché de qualité couvrant les évolutions sur le terrain permettant l'adoption d'une approche factuelle de l'élaboration des politiques en matière de commerce et de développement.

Sources

- République de Zambie. 2006. *Vision 2030*.
- République de Zambie. 2014. *Mise à jour de l'Étude diagnostique sur l'intégration du commerce*.
- République de Zambie. 2017. *Septième plan de développement national 2017 2021*.
- République de Zambie. 2018. *Politique industrielle nationale*.
- République de Zambie. 2018. *Politique commerciale nationale*.

OPTIONS STRATÉGIQUES

Sur la base de l'examen des expériences d'intégration du commerce au Cambodge, au Vanuatu et en Zambie, une série d'options stratégiques à envisager par les gouvernements des PMA et la communauté internationale sont présentées dans cette section. Ces options, qui ne doivent pas être considérées comme justifiant des conclusions générales de politique, se renforcent mutuellement et tiennent compte de la spécificité des pays – c'est à dire que les options peuvent ne pas être applicables sous la même forme à tous les PMA. Elles sont regroupées en trois catégories: connaissance, appropriation et durabilité.

AMÉLIORER LES CONNAISSANCES

Option 1. Créer un répertoire des pratiques en matière d'intégration du commerce

Une banque de connaissances pourrait centraliser des informations fragmentaires sur les approches des PMA en matière d'intégration du commerce et contribuer à favoriser l'apprentissage et la coopération Sud Sud. On pourrait également envisager de donner une dimension régionale à cette initiative. Comme on l'a vu dans les pays cités en exemple, les PMA apportent des idées créatives (au niveau des politiques, des institutions et des ressources) au processus d'intégration du commerce qui peuvent fournir des informations précieuses aux décideurs, aux donateurs et aux chercheurs. Le répertoire pourrait être hébergé par le CIR, une agence partenaire et/ou une entité régionale.

Option 2. Encourager une analyse des réformes de politique commerciale fondée sur des données

Les technologies numériques peuvent soutenir une approche factuelle de l'élaboration des politiques de commerce et de développement. L'exemple de l'agriculture en Zambie montre qu'une analyse de marché basée sur des données réalisée dans

les PMA pourrait renforcer les processus d'intégration en permettant d'identifier les avantages comparatifs, les points d'étranglement, les domaines d'intervention prioritaires, les incohérences dans les politiques et les éventuels décalages entre les objectifs des politiques commerciales et ceux des autres politiques. Des analyses solides et actualisées renforcent également les efforts de suivi. Les PMA, les partenaires de développement et les institutions de recherche nationales et internationales peuvent mener ensemble cet effort, qui pourrait se concentrer dans un premier temps sur des secteurs clés comme l'agriculture.

PROMOUVOIR L'APPROPRIATION NATIONALE

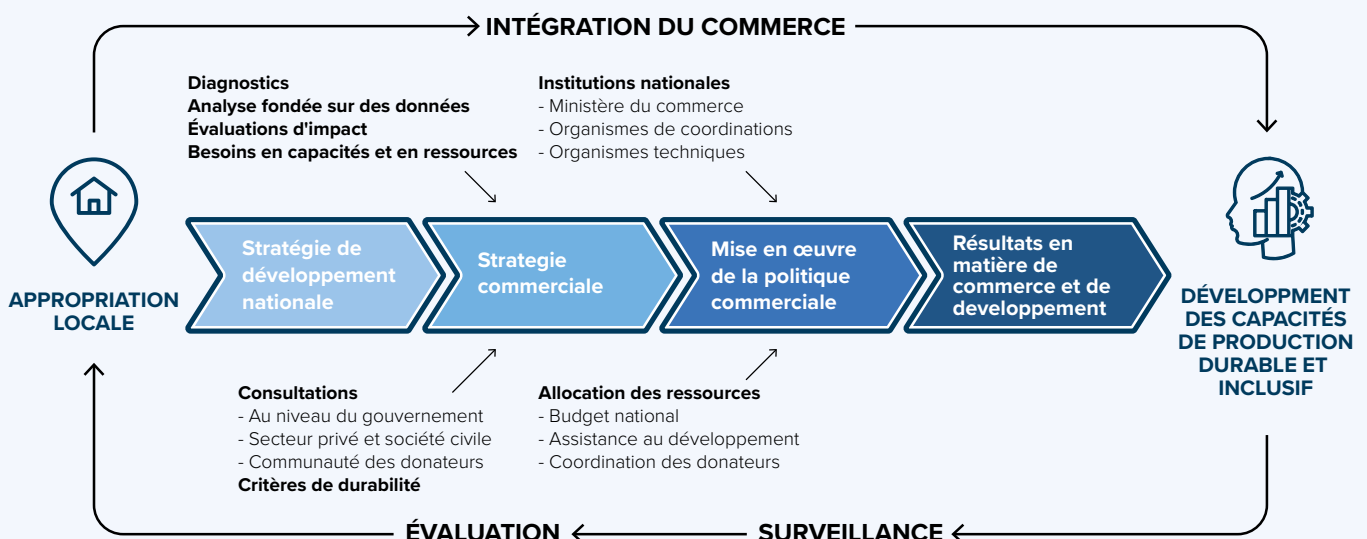
Option 3. Mettre l'accent sur l'investissement dans les capacités humaines

L'investissement progressif dans les capacités humaines, y compris le soutien aux équipes au service des organismes gouvernementaux, est la clé du succès à long terme des efforts d'intégration. De nombreux PMA ont investi dans la création d'unités commerciales formelles dotées d'effectifs à plein temps complétés par du personnel financé par des donateurs. Le Cambodge et le Vanuatu, en particulier, ont montré la valeur de tels investissements pour mettre en place des institutions nationales qui soient cohérentes dans leur approche, durables dans le temps et dotées de capacités techniques croissantes pour gérer la complexité qui découle de l'intégration et de la diversification économique. Cette option souligne l'importance, pour les gouvernements des PMA et les donateurs, de maintenir des programmes axés sur l'acquisition de connaissances techniques et l'investissement dans les ressources humaines.

Option 4. Renforcer les mécanismes conçus pour mobiliser les parties prenantes

Toute stratégie commerciale doit découler des objectifs d'une nation concernant sa trajectoire de développement et le type de société que ses citoyens souhaitent créer. Si les approches peuvent différer en fonction des structures de gouvernance, de l'économie politique et de la culture de tel ou tel pays, la plupart des gouvernements des

Figure 2. Aperçu schématique du processus d'intégration



Source: Auteur

PMA, comme dans les trois cas étudiés, disposent de mécanismes qui permettent aux parties prenantes de dialoguer pour faciliter la formation d'un consensus autour des priorités commerciales. La mise en œuvre peut toutefois constituer un défi. Cette option implique un investissement continu de la part des PMA et des partenaires au développement dans des mécanismes de consultation et des organismes spécialisés, construits autour de l'objectif d'un dialogue entre les parties prenantes.

Option 5. Favoriser une approche de la politique de développement intégrant toutes les instances gouvernementales

Il y a souvent un décalage entre la phase de diagnostic de l'intégration du commerce et la mise en œuvre. Des consultations interinstitutions bien structurées au sein du gouvernement peuvent réduire cet écart en favorisant l'appropriation par les ministères concernés, en améliorant la coordination sectorielle, en renforçant les mécanismes de suivi et en évitant les réglementations incohérentes. Cela permet également de s'assurer que le commerce bénéficie d'un soutien financier dans le budget national. Comme on l'a vu dans les trois cas précédents, la création et l'ancrage des processus institutionnels nécessaires à la mise en œuvre de cette approche demandent du temps et des ressources. La cohérence des objectifs du programme d'intégration, une gestion professionnelle au sein de l'organisme chef de file et des liens gouvernementaux de haut niveau au-delà du ministre du commerce sont parmi les facteurs déterminants de cette option.

ATTEINDRE UN DÉVELOPPEMENT DURABLE

Option 6. Établir des passerelles entre les communautés chargées de l'élaboration des politiques

Pour concilier les perspectives du commerce et du développement durable, il faut créer des passerelles entre les différentes communautés responsables de l'élaboration des politiques de manière à ce que l'intégration du commerce dans la planification du développement intègre les dimensions sociales et environnementales de la durabilité. Comme cela a été brièvement décrit dans les cas du Cambodge (genre), du Vanuatu (économie traditionnelle) et de la Zambie (décentralisation), les mécanismes seront différents selon les contextes locaux, mais le principe de base est de rapprocher la politique commerciale des communautés. Les gouvernements des PMA et les partenaires de

développement pourraient examiner les options qui permettraient d'améliorer l'interaction entre les divers organes chargés de l'élaboration des politiques et d'intégrer davantage les concepts de durabilité dans le processus de diagnostic. Les outils pourraient inclure des évaluations d'impact environnemental et autres qui permettent de valider les matrices d'action et les feuilles de route de la politique commerciale.

Option 7. Suivre les impacts des recommandations de politiques liées au commerce

Les PMA peuvent et doivent apporter leurs propres approches concernant l'inclusion des critères de durabilité dans les processus d'intégration. La définition des critères devrait être établie par le biais d'une consultation nationale (discutée par exemple en relation avec l'économie traditionnelle du Vanuatu) et fondée sur une évaluation des risques et avantages potentiels pour la nature et la société en général, en particulier les plus vulnérables. L'inclusion ultérieure et le suivi des indicateurs liés à ces critères dans les cadres de mise en œuvre de la politique commerciale peuvent remplir des fonctions précieuses comme la validation des évaluations préalables, la garantie de la cohérence des politiques et l'intégration de la durabilité dans l'aide pour le commerce. Les gouvernements des PMA et les organismes donateurs peuvent s'associer à des institutions de recherche nationales et internationales pour définir les critères et élaborer les cadres de suivi.

Option 8. Maintenir l'accent sur les résultats

L'intégration du commerce dans la planification du développement consiste à lever les obstacles à la transformation des économies afin d'améliorer durablement les moyens de subsistance. L'intégration a un coût qui doit être couvert par des engagements de dépenses publiques. Les financements intérieurs et extérieurs limités alloués au commerce dépendent de la démonstration de son potentiel à aider les PMA à sortir du piège de la pauvreté et à s'engager sur la voie du développement durable. Les trois pays cités en exemple soulignent que le capital politique utilisé pour la réforme des institutions et des politiques doit pouvoir s'appuyer sur des résultats tangibles. Cette option est la responsabilité partagée de tous les acteurs nationaux et partenaires extérieurs engagés dans l'intégration du commerce dans la planification du développement.

RÉFÉRENCES ET RESSOURCES ADDITIONNELLES

Références

- CIR. 2016. [Lignes directrices pour l'étude diagnostique sur l'intégration du commerce \(EDIC\) et la mise à jour de l'EDIC dans le cadre de la deuxième phase du CIR.](#)
- CIR. 2019a. [Rapport annuel 2019 – Un commerce inclusif pour de meilleures conditions de vie.](#)
- CIR. 2019b. [Plan stratégique 2019-2020 – Ouvrir de nouvelles voies pour les PMA dans le commerce mondial et régional.](#)
- CNUCED. 2009. [Developing a Trade Policy Framework to Mainstream Trade in National Development Plans.](#)
- CNUCED. 2016. [Making Trade Work for Least Developed Countries: A Handbook on Mainstreaming Trade.](#)
- PNUDCIR. 2011. [Commerce et développement humain. Guide pratique pour l'intégration du commerce.](#)
- OMC. 2018. [L'intégration du commerce en vue de la réalisation des Objectifs de développement durable.](#)

Ressources additionnelles

- [Plate-forme d'information du CIR pour les pays les moins avancés](#)

- [Portail de l'OCDE sur l'Aide pour le commerce](#)
- [Rapports de la CNUCED sur le commerce et le développement](#)
- [Département des affaires économiques et sociales de l'ONU](#)
- [Portail de l'OMC sur l'Aide pour le commerce](#)
- [Apprentissage en ligne dans le cadre du programme d'assistance technique de l'OMC](#)
- [Portail consacré aux examens des politiques commerciales dans le cadre de l'OMC](#)

REMERCIEMENTS

Fabrice Lehmann est l'auteur de cette note de synthèse. Il remercie Sven Callebaut (Cambodge), Andrea Giacomelli (Vanuatu) et Griffin Nyirongo (Zambie) qui ont fourni de précieuses contributions et analyses des études de cas par pays. Il exprime sa gratitude à Christophe Bellman pour sa révision du document et ses commentaires utiles, ainsi qu'aux membres suivants du Secrétariat du CIR pour leurs observations sur une version précédente: Ratnakar Adhikari, Annette Ssemuwemba, Simon Hess, Violeta Gonzalez, Hang T.T. Tran et Peter Donelan. Deanna Ramsay s'est chargée de la mise au point du texte et Jim O'Neill a assuré la conception graphique.

Les séries du CIR offrent un aperçu des principales questions liées au commerce et des analyses fondées sur le travail du programme avec les pays les moins avancés du monde, et offrent une expertise sur des questions essentielles liées au commerce local, national, régional et mondial.



enhancedif.org



@EIF4LDCs



facebook.com/eif4ldcs



youtube.com/user/EIF4LDCs



flickr.com/photos/152818923@N04/



linkedin.com/company/11161784/

Secrétariat exécutif du CIR à l'OMC

Rue de Lausanne 154
CH 1211 Genève 2
Suisse

+41 (0)22 739 6650

eif.secretariat@wto.org



trade4devnews.enhancedif.org



NOUVELLES



TRIBUNE LIBRE



ACTIVITÉS



REPORTAGE PHOTO



RECITS D'EXPÉRIENCES



QUESTIONS RÉPONSES

Le CIR rassemble des partenaires et des ressources en vue d'aider les pays les moins avancés à utiliser le commerce pour réduire la pauvreté et assurer une croissance inclusive et un développement durable.



Le commerce pour le développement des PMA

Organisations partenaires du CIR

Fonds monétaire international (FMI)

Centre du commerce international (ITC)

Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED)

Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)

Groupe Banque mondiale

Organisation mondiale du commerce (OMC)

Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI)

Organisation mondiale du tourisme (OMT)

Gestionnaire du Fonds d'affectation spéciale du CIR

Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS)

Donateurs du CIR

