

Distr.
GENERALE

TD/B/CN.1/14
13 septembre 1993

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

CONSEIL DU COMMERCE ET DU DEVELOPPEMENT

Commission permanente des produits de base
Deuxième session
Genève, 1er novembre 1993
Point 6 de l'ordre du jour provisoire

ANALYSE DE L'EXPERIENCE DES PAYS DANS LE DOMAINE DE LA
DIVERSIFICATION VERTICALE ET HORIZONTALE, ET ETUDE DES POSSIBILITES
DE REMPLACEMENT DE CULTURES

Rapport du secrétariat de la CNUCED

TABLE DES MATIERES

<u>Chapitre</u>	<u>Paragraphes</u>
I. Introduction : dépendance à l'égard des produits de base et expérience des pays en développement en matière de diversification	1 - 9
II. Expérience des pays en matière de diversification dans le secteur des produits de base, y compris dans le domaine du remplacement des cultures	10 - 63
A. Facteurs fondamentaux	12 - 20
B. Conditions intérieures et extérieures	21 - 32
C. Politiques gouvernementales et activités de soutien	33 - 63
1. Contexte de la politique économique	34 - 48
2. Services et activités d'appui	49 - 63
III. Principales conclusions et domaines possibles pour une action future	64 - 70

Annexes

I. Bibliographie	
II. Dépendance des pays à l'égard des produits de base pour leurs recettes d'exportation	

Chapitre premier

I. INTRODUCTION : DEPENDANCE A L'EGARD DES PRODUITS DE BASE ET EXPERIENCE DES PAYS EN DEVELOPPEMENT EN MATIERE DE DIVERSIFICATION

1. A sa huitième session, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement a reconnu que l'un des objectifs de la communauté internationale était de réduire progressivement la dépendance excessive de certains pays à l'égard des exportations de produits primaires au moyen d'une diversification aussi bien horizontale que verticale de la production et des exportations, et qu'un appui international devait être apporté aux efforts réalisés dans ce sens. Elle a également réaffirmé que la CNUCED devait continuer de contribuer aux programmes de diversification, de transformation, de commercialisation et de distribution 1/. Le programme de travail de la Commission permanente des produits de base, adopté par la Commission à sa première session, prévoit, en ce qui concerne la réduction de la dépendance excessive à l'égard des produits primaires, une analyse de l'expérience des pays en matière de diversification horizontale et verticale, y compris dans le domaine du remplacement des cultures.

2. Dans le cadre de ce mandat, le secrétariat de la CNUCED a entrepris une série d'études de cas sur l'expérience des pays dans le domaine de la diversification. Les études consacrées au Cameroun, à la Colombie, à la République-Unie de Tanzanie, aux Iles Salomon et au Sénégal étant presque achevées, le secrétariat s'en est inspiré pour illustrer le présent rapport. La situation varie considérablement d'un pays à l'autre : si la Colombie a réussi une diversification portant sur un large éventail de produits non traditionnels, le Cameroun, la République-Unie de Tanzanie et le Sénégal n'ont obtenu que de modestes résultats, principalement au niveau d'une diversification horizontale, tandis qu'aux Iles Salomon, le bilan reste à ce jour insignifiant. Le présent document s'inspire également d'autres études sur le sujet réalisées aussi bien à la CNUCED que dans d'autres organisations 2/. Bien qu'il traite essentiellement d'activités liées à l'exportation, il serait abusif d'en conclure que les efforts de diversification visant à répondre aux besoins du marché intérieur sont sans importance. Toutefois, dans la plupart des cas la diversification dans le secteur des produits de base demandera un minimum d'efforts au niveau des exportations, du fait de l'exiguïté du marché intérieur dans beaucoup des pays en développement.

3. Dans leur grande majorité, les pays en développement ont en commun le fait que les exportations de produits de base assurent une forte proportion de leurs recettes en devises. La production et l'exportation de produits de base constituent les principales activités génératrices d'épargne intérieure, de ressources en devises et d'emplois, et forment la base matérielle de la croissance et du développement économiques. En règle générale, beaucoup de pays tributaires des produits de base tirent aussi l'essentiel de leurs recettes d'exportations d'un nombre très limité de produits primaires. Des niveaux de production souvent variables, et l'instabilité de prix qui sont en outre fixés sur des marchés internationaux font que les recettes d'exportation de ces pays sont extrêmement sensibles à des conditions et à des événements sur lesquels ils n'ont aucune prise.

4. Si certains pays en développement diversifient avec succès leur production vers d'autres secteurs, la plupart continueront pendant de nombreuses années encore à dépendre très largement des produits de base. Ils peuvent être tentés d'exploiter au maximum les avantages comparatifs à court terme de leurs produits d'exportation traditionnels, ce qui peut apparaître comme une solution de facilité puisque les structures de production et d'appui existent déjà. Il ne fait toutefois aucun doute que ces pays doivent diversifier leur production pour rendre leur économie moins sensible à l'instabilité des marchés mondiaux de produits de base. Certes, des mesures de stabilisation des cours et des mécanismes de financement compensatoire peuvent atténuer les effets négatifs à court terme d'une dépendance excessive à l'égard de quelques produits de base destinés à l'exportation, mais la solution à long terme passe inéluctablement par une diversification qui, dans la majorité des cas, devra reposer sur des facteurs de production issus du secteur des produits de base.

5. Au cours des années 80, la dépendance des pays en développement à l'égard des recettes d'exportation de produits de base a suivi des tendances tout à fait différentes. Si les pays en développement d'Amérique latine et d'Asie ont, comme le montre l'annexe II, enregistré une diminution de la part des produits de base, y compris les produits transformés, dans leurs recettes d'exportation totales, la dépendance des pays d'Afrique, des Caraïbes et d'Océanie à l'égard des produits de base n'a pas diminué et a même augmenté dans certains cas. L'Afrique et l'Océanie restent les régions géographiques qui dépendent le plus des produits de base, tous les pays appartenant à ces groupes tirant plus de 70 % de leurs recettes d'exportation de ces produits. Ce sont des pays d'Asie et d'Amérique latine qui ont enregistré la diminution la plus marquée de leur dépendance à l'égard des produits de base. Ainsi, entre 1979-1981 et 1988-1990, celle-ci est passée de 95 % à 55 % en République arabe syrienne, de 87 % à 59 % au Mexique, de 78 % à 53 % en Malaisie et de 73 % à 44 % aux Philippines.

6. C'est dans les pays d'Afrique du Nord et d'Asie du Sud et du Sud-Est que la diversification verticale, c'est-à-dire l'accroissement de la quantité d'un produit de base subissant divers stades de transformation avant l'exportation, a été la plus importante, alors que les progrès les plus lents concernaient les pays d'Afrique subsaharienne : la part des produits primaires dans les recettes d'exportation reste supérieure à 70 % dans 30 des 42 pays de cette région pour lesquels des données sont disponibles. Quelques pays subsahariens sont néanmoins parvenus à accroître la part des produits semi-finis ou transformés dans leurs exportations totales. Ainsi, une augmentation spectaculaire a été enregistrée de la part des produits finis dans les exportations des Seychelles (1 % en 1979-1981, 72 % en 1988-1990, grâce aux exportations de produits halieutiques transformés) et, dans une moindre mesure, de la part des produits semi-finis (essentiellement le bois d'oeuvre) en Guinée équatoriale.

7. Une diversification horizontale dans le secteur des produits de base a été réalisée dans de nombreux pays en développement, sur un large éventail de produits - par exemple, produits horticoles, fleurs coupées et plantes, bois d'oeuvre, produits de la pêche, produits minéraux et agricoles occupant traditionnellement une grande place dans les échanges internationaux. Cependant, beaucoup de ces nouvelles exportations, bien que représentant un potentiel de diversification, n'occupent encore qu'une place modeste dans les recettes d'exportation. De surcroît, au cours des dix dernières années, un certain nombre de pays ont affiché un degré de dépendance identique ou croissant, à l'égard d'un nombre limité de produits traditionnels ou ont diversifié leurs exportations vers des produits de base traditionnellement exportés par d'autres producteurs sur des marchés mondiaux déjà saturés.

8. Une corrélation semble exister entre une forte dépendance à l'égard d'un nombre limité de produits de base traditionnels d'exportation hors combustibles d'une part, et un faible revenu d'autre part, la majorité des pays fortement tributaires de tels produits se trouvant en Afrique subsaharienne. Au cours de la dernière décennie, les prix réels à l'exportation des produits traditionnels, en particulier le cacao et le café, ont considérablement diminué, ce qui, en dépit des efforts mis en oeuvre pour accroître les volumes exportés, a eu des effets négatifs sur les recettes en devises des pays producteurs et limité du même coup les possibilités de diversification. En fait, malgré l'effondrement des cours du café et du cacao, la part de ces produits dans les recettes d'exportation de la majorité des pays exportateurs africains n'a pas reculé, et elle a même augmenté au Rwanda. Quelques pays, dont la Guinée équatoriale et Madagascar, ont réussi à compenser la baisse de leurs recettes d'exportation de café ou de cacao par une augmentation de leurs exportations d'autres produits de base, traditionnels et non traditionnels. Une situation tout aussi mitigée peut être observée dans les pays producteurs de café d'Amérique latine : si le Brésil et la Colombie ont réussi à diversifier leurs exportations, l'effondrement des cours des cultures traditionnelles a conduit les agriculteurs de certains pays d'Amérique latine à se tourner vers la culture de la coca et d'autres plantes servant de matières premières aux exportations illégales de stupéfiants. La coca rapporte plus que les cultures traditionnelles et assure des revenus plus stables, puisqu'elle peut être récoltée quatre fois par an et est issue d'un plant plus résistant.

9. Les données statistiques indiquent que les pays qui ont le mieux réussi dans le domaine de la diversification sont souvent des pays économiquement avancés, tels que le Brésil et la Malaisie, ou des pays, tels un certain nombre de pays exportateurs de pétrole (Venezuela, Indonésie, Trinité-et-Tobago), ayant une économie relativement diversifiée qui leur a donné accès à d'importantes ressources extérieures 3/. A l'inverse, des pays moins avancés, largement tributaires d'un nombre limité de produits de base et dont les modestes recettes d'exportation continuent de décliner, ont généralement eu moins de succès. Quelques exceptions sont néanmoins à signaler, s'agissant en particulier de pays qui ont réussi à créer des zones franches industrielles (Maurice). La création de telles zones, principalement motivée par des coûts de main-d'oeuvre relativement bas, ne peut cependant pas être considérée comme une solution à long terme; de plus, ces zones sont généralement enclavées et, du fait qu'elles dépendent largement de facteurs de production importés, elles contribuent souvent peu à la transformation

des produits primaires locaux. Les pays moins avancés ne disposent généralement ni des ressources financières, ni des structures de production diversifiées qui leur permettraient d'adapter rapidement leur structure d'exportation. Les pays relativement plus grands et plus économiquement avancés, dotés d'une infrastructure plus solide, de services d'appui développés, d'une force de travail plus flexible et de programmes de recherche-développement plus efficaces, ont moins de difficultés à diversifier leurs activités vers des produits de base "nouveaux" ou à stimuler la production de certains produits de base traditionnels (ou de variétés ou qualités spécifiques). Il convient également de souligner que la diversification dans ces pays s'est généralement faite au profit d'activités nouvelles et non en remplacement d'activités traditionnelles.

Chapitre II

II. EXPERIENCE DES PAYS EN MATIERE DE DIVERSIFICATION DANS LE SECTEUR DES PRODUITS DE BASE, Y COMPRIS DANS LE DOMAINE DU REMPLACEMENT DES CULTURES

10. Les perspectives de diversification des exportations de produits de base dans les pays en développement dépendent d'un ensemble de facteurs intérieurs et extérieurs. Les obstacles à la diversification tout comme les mesures employées pour l'encourager varient d'un pays à l'autre et d'un produit à l'autre, les modalités de cette diversification se caractérisent par une extrême diversité. Les travaux de recherche en cours et les analyses antérieures faites sur des pays ayant réalisé une diversification verticale ou horizontale montrent qu'il est impossible d'établir une liste de facteurs et de conditions spécifiques d'application universelle, mais ils révèlent néanmoins quelques traits communs intéressants.

11. Dans les pays en développement où elle a été un succès, la diversification des exportations de produits de base a généralement été rendue possible par un ensemble de facteurs fondamentaux et de conditions internes et externes favorables, y compris celles découlant de l'action des gouvernements. Parmi ces conditions figurent, comme on pourrait s'y attendre, des débouchés intérieurs et internationaux pour les produits non traditionnels, des ressources financières suffisantes pour les investissements consacrés aux activités de diversification, des infrastructures appropriées, une main-d'oeuvre et du personnel qualifiés, des activités de recherche-développement, et des services d'information et de promotion. Dans la plupart des pays en développement à faible revenu fortement tributaires des produits de base, l'absence de plusieurs de ces facteurs a considérablement entravé les efforts de diversification, sans pour autant les empêcher systématiquement : dans de nombreux cas, ces pays ont réussi à développer des activités d'exportation non traditionnelles. Les expériences réussies en matière de diversification ont toutes en commun d'avoir bénéficié de politiques et de mesures publiques de soutien, tant au niveau macro-économique qu'au niveau sectoriel. A partir d'exemples tirés de l'expérience de différents pays, le présent chapitre aborde les diverses catégories de facteurs et de conditions nécessaires à une diversification viable dans le domaine des produits de base.

A. Facteurs fondamentaux

12. Les particularités géophysiques et climatiques d'un pays influent beaucoup sur sa capacité de diversification. Sa superficie, sa position géographique et sa topographie exercent notamment une grande influence, sur la nature et le coût des transports, l'existence de terres cultivables, les conditions d'accès aux matières premières et les possibilités de commercialiser certaines denrées périssables. Le climat peut être favorable ou défavorable à la diversification des activités, selon la rareté ou la fréquence de catastrophes naturelles telles que sécheresses, inondations, ouragans, etc. Le succès des efforts de diversification horizontale, et dans une certaine mesure verticale, dépend aussi de l'importance des ressources naturelles dont dispose un pays dans les secteurs de l'agriculture, de la pêche, des forêts et des minéraux. La diversification peut également dépendre d'un approvisionnement

suffisant en facteurs de production tels que engrais, pesticides ou matériaux d'emballage; lorsqu'elle s'effectue plus particulièrement au profit d'activités de transformation, la diversification peut être conditionnée par la disponibilité d'intrants secondaires et par la régularité avec laquelle ils sont livrés, ainsi que par un approvisionnement fiable en matières premières de qualité satisfaisante.

13. La taille du marché intérieur est un autre facteur déterminant de la viabilité des efforts de diversification. L'expérience montre qu'au cours de la période initiale, les activités de diversification engagées dans de nombreux pays se sont limitées à satisfaire les besoins intérieurs et plus particulièrement les besoins alimentaires, les exportations n'intervenant qu'à une phase ultérieure en complément du marché local. Toutefois, dans un certain nombre de cas concernant notamment l'extraction et la transformation à plus ou moins grande échelle de minéraux, l'exportation était la préoccupation première, le marché intérieur ne pouvant absorber qu'une faible part de la production.

14. En Colombie, les efforts de diversification ont été favorisés par d'abondantes ressources minérales et agricoles, un contexte géophysique et des conditions climatiques propices, celles-ci étant suffisamment différentes d'une région à l'autre pour permettre la culture d'une grande variété de produits. Ainsi, la situation géographique et le climat de la région de Bogota sont très favorables au développement d'une production de fleurs destinée à l'exportation. La diversification des exportations reflète à la fois la diversification de l'économie nationale (production de ferronickel et de fleurs, et transformation de plusieurs produits agricoles) et l'augmentation de la part des exportations dans des secteurs traditionnellement tournés vers le marché intérieur et dont le développement a été encouragé par la politique de remplacement des importations menée au cours des années 70 (production de pétrole et de charbon, transformation du cacao, du sucre et du coton et des cuirs et peaux). La plupart des minéraux extraits dans le pays restent destinés au marché local. Il en allait de même pour le charbon, jusqu'en 1985, année qui a inauguré un essor des exportations. Dans de nombreux cas, les industries de transformation qui ont été créées, notamment dans les secteurs du cuir, du coton, du ciment, du sucre et du cacao, se sont d'abord tournées vers le marché intérieur, avant de développer leurs exportations. La production de ferronickel, d'extraits de café, de soie, d'acide citrique et d'ananas en conserves a toutefois d'emblée visé les marchés internationaux.

15. Contrastant avec la situation colombienne, les Iles Salomon se caractérisent par un territoire extrêmement dispersé, d'où des coûts de transport élevés. Malgré la pauvreté des sols en général, le pays possède d'abondantes ressources minérales et plus particulièrement des forêts tropicales qui sont actuellement en train de disparaître en raison d'une exploitation massive et effrénée. Le milieu marin environnant offre une diversité de ressources encore mal exploitées. L'exiguïté et le morcellement du marché intérieur expliquent que la production forestière, halieutique, et minière (or) ainsi que les principales cultures marchandes soient destinées à l'exportation. Le manque d'engrais et d'autres intrants, ainsi que les fréquents cyclones ont également eu pour effet de limiter les possibilités de diversification de l'agriculture.

16. Par comparaison avec d'autres pays de la côte ouest de l'Afrique, le Sénégal affiche un potentiel de ressources agricoles et minérales relativement réduit. Comme dans les autres pays du Sahel, la diversification dans les secteurs de l'agriculture et de l'élevage se heurte à de graves problèmes de sécheresse, de précipitations inégales et d'invasions de criquets. Le pays possède un avantage naturel pour la culture de produits maraîchers destinés au marché européen, car il est l'un des pays les plus proches de l'Europe où ces produits peuvent être cultivés en plein champ pendant la période de contre-saison européenne. Cependant, les coûts de transport sont relativement élevés pour le Sénégal 4/. La faible dimension du marché intérieur sénégalais a des effets négatifs sur la production maraîchère, car l'excédent de production par rapport aux exportations ne peut être absorbé par le marché local 5/. La faible consommation intérieure et le caractère saisonnier de la production agricole ont aussi nui au développement d'industries de transformation. En revanche, le marché intérieur absorbe les deux tiers environ de la production nationale d'engrais phosphatés, le reste étant exporté vers des pays de la sous-région.

17. Ni le Cameroun, ni la République-Unie de Tanzanie ne bénéficient d'un vaste marché intérieur, mais ces deux pays possèdent des ressources naturelles très abondantes et variées. Ils sont relativement proches du marché européen et disposent d'une façade maritime, ce qui leur confère une position géographique relativement favorable; quant aux conditions agroclimatiques, elles sont bonnes dans l'ensemble, à l'exception de certaines régions (par exemple les régions de théiculture en République-Unie de Tanzanie, où les sécheresses sont fréquentes). La production agricole est destinée à la fois au marché intérieur et au marché international, celui-ci absorbant la quasi-totalité des principales cultures marchandes et des produits non traditionnels. Ce secteur souffre toutefois d'un approvisionnement insuffisant ou aléatoire en engrais et autres facteurs intermédiaires tels que matériaux d'emballage, tandis que les industries de transformation (notamment les installations de transformation de noix de cajou et l'industrie textile en République-Unie de Tanzanie) sont confrontées à des pénuries de matières premières.

18. Différents facteurs ont limité ou, au contraire, élargi les possibilités de diversification dans d'autres pays en développement. Ainsi, au Bangladesh, les inondations ont fréquemment posé des problèmes d'approvisionnement aux industries agro-alimentaires exportatrices et la fréquence des cyclones a freiné la diversification vers des cultures telles que la papaye et la mangue à Maurice. De nombreux pays en développement sont déjà victimes de l'érosion des sols ou ont exploité une bonne partie de leurs ressources minérales (épuisement des gisements de bauxite en Haïti et de phosphates à Kiribati). Le caractère aléatoire des livraisons de produits primaires de qualité supérieure aux industries de transformation constitue un autre problème, et c'est l'un des facteurs qui a le plus contribué à freiner le développement des exportations de fruits et légumes transformés au Zimbabwe 6/.

19. Un certain nombre de pays dont le marché intérieur est effectivement limité ont réussi à développer des activités d'exportation (production à forte intensité de capital d'acier, de méthanol et d'urée à Trinité-et-Tobago, financée par les revenus pétroliers 7/, ou production au Kenya de fleurs coupées et d'ananas en conserves pour le marché européen 8/). Toutefois,

une demande intérieure suffisamment forte peut être particulièrement utile lorsque la diversification concerne de grands projets agricoles, car elle réduit les risques liés à des investissements qui s'appuient exclusivement sur des marchés d'exportation. Par exemple, l'existence d'une demande intérieure d'huile de soja et d'huile de palme suffisante a joué un rôle déterminant dans le développement d'un complexe de production de soja au Brésil et de l'industrie ivoirienne de transformation de l'huile de palme, qui est la plus développée d'Afrique 9/.

20. L'expérience de différents pays en développement et plus particulièrement de ceux qui sont fortement dépendants des produits de base montre que des facteurs fondamentaux ont souvent été un obstacle important au succès des activités de diversification. Cela ne signifie pas que des pays petits, pauvres en ressources, sans littoral ou insulaires ne peuvent pas diversifier leurs activités; il s'agit plutôt en règle générale, de trouver les moyens d'alléger ou de contourner les contraintes existantes.

B. Conditions intérieures et extérieures

21. Dans la plupart des pays en développement, le manque de moyens financiers est un obstacle à l'identification et à l'exploitation des possibilités de diversification. Le financement local joue un rôle important dans la plupart des projets de diversification mis en oeuvre dans des pays en développement. Dans le même temps, l'économie locale et les marchés financiers locaux sont souvent trop modestes pour assurer le financement nécessaire, ce qui rend la diversification tributaire des investissements étrangers. Les apports de capitaux étrangers privés dans les pays en développement sont cependant restés concentrés sur un nombre limité de pays et de secteurs, au détriment, à quelques exceptions près, des pays moins avancés fortement dépendants des produits de base. Ainsi, depuis la seconde moitié des années 70, le secteur minier africain (sauf au Botswana) n'a bénéficié d'aucun investissement étranger d'envergure. Ces dernières années, le rapport des coûts de prospection à la production totale a été en moyenne inférieur à 1,2 % dans presque tous les grands pays africains producteurs de minéraux, alors qu'il était en moyenne compris entre 6 et 14 % au Canada, dans le Nevada et dans les mines d'or australiennes 10/. Dans ces conditions, de nombreux pays en développement tributaires des produits de base ont dû faire appel au financement public (bilatéral et multilatéral) du développement, pour couvrir une grande partie de leurs investissements, et seule une proportion relativement faible de ce financement a été consacrée à des activités d'exportation dans le secteur des produits de base 11/.

22. Un autre problème tient à l'insuffisance des infrastructures (moyens de transport, installations de stockage, approvisionnement en eau et en électricité, systèmes d'irrigation et télécommunications), la conséquence en étant un important surcoût pour les entreprises qui, très souvent, doivent utiliser leurs propres ressources pour s'assurer les infrastructures nécessaires. Par ailleurs, cette situation décourage une production agricole commerciale en raison des difficultés d'accès aux marchés des exploitants et des négociants. La pénurie de main-d'oeuvre qualifiée, de gestionnaires et de savoir-faire entrave aussi considérablement les efforts de diversification, notamment en Afrique et en Océanie.

23. La viabilité des efforts de diversification des exportations passe non seulement par la solution du problème complexe de l'identification des marchés d'exportation, mais aussi par une implantation durable sur ces marchés. Pour de nombreux pays et de nombreux produits, les conditions d'accès aux marchés restent difficiles. Si les droits de douane applicables sur les trois marchés principaux (Communauté européenne, Etats-Unis et Japon) sont généralement bas pour les produits primaires, ils sont plus élevés en ce qui concerne les produits agricoles qui concurrencent des produits locaux et augmentent dans des proportions importantes à chaque stade de transformation des produits. Les obstacles à l'accès aux marchés pour les pays en développement sont souvent très difficiles à surmonter. Bien que la plupart des pays en développement bénéficient de conditions préférentielles d'accès aux marchés des pays développés en vertu du système généralisé de préférences, de la Convention de Lomé, du programme des Etats-Unis intitulé "Caribbean Basin Initiative" et d'autres mécanismes, les dispositifs existants ne prévoient souvent aucune concession pour les produits pour lesquels les pays en développement sont compétitifs et disposent déjà de capacités de production importantes. Ainsi, le sucre, les vêtements et d'autres produits essentiels sont soumis à de stricts contingents nationaux, lorsqu'ils ne sont pas exclus comme dans le cas du programme des Etats-Unis en faveur des Caraïbes. De plus, la conclusion d'accords préférentiels avec un petit groupe de pays en développement, voire avec un seul (par exemple l'accord de libre-échange entre les Etats-Unis, le Canada et le Mexique), sans que d'autres pays en développement bénéficient d'accords analogues peut considérablement amoindrir les perspectives de ces derniers en matière de diversification de leurs exportations.

24. En Colombie, le sous-développement du marché financier et la pénurie de ressources financières locales rendent tout financement cher et difficile à obtenir, même si quelques entrepreneurs ont accès à l'argent de la drogue. Les capitaux privés locaux n'ont véritablement contribué qu'au développement du secteur des fleurs, et n'ont joué qu'un rôle beaucoup plus limité dans le développement des exportations de produits de la pêche et de fruits et légumes. L'infrastructure en Colombie privilégie encore le marché intérieur, mais certaines installations récentes ont été conçues pour des industries d'exportation spécifiques et ont contribué au développement des exportations dans d'autres branches : ainsi, les infrastructures initialement créées pour les exportations de fleurs ont largement contribué à rendre possibles les exportations de fruits et légumes. Les industries nouvelles disposent en général d'une main-d'oeuvre relativement bon marché et bien formée, même si les qualifications demeurent insuffisantes dans certains secteurs et plus particulièrement dans le commerce d'exportation. La présence d'une main-d'oeuvre bon marché et l'existence d'un savoir-faire permettant d'adopter de nouveaux procédés et de les adapter aux conditions locales a beaucoup contribué au développement des exportations de fleurs.

25. Bien que la plupart des exportations colombiennes, y compris les exportations de produits de base non traditionnels, bénéficient d'un certain nombre d'accords préférentiels, elles sont fréquemment confrontées à des difficultés d'accès aux marchés. Pour surmonter ces difficultés, le Gouvernement colombien a apporté à chaque secteur un soutien adapté à ses besoins. Par exemple, lorsque les recours en droits antidumping et en droits compensateurs sont devenus un obstacle majeur pour les exportations de fleurs

vers le marché - d'une importance vitale - des Etats-Unis, le coût des procédures judiciaires a été pris en charge par le Fonds de diversification, organe administré par le gouvernement.

26. Dans les Iles Salomon, le faible potentiel d'épargne intérieure explique la pénurie de capitaux nationaux et le recours croissant du secteur privé aux emprunts extérieurs. L'activité économique est fortement entravée par le mauvais état ou l'absence d'infrastructures, problème particulièrement grave dans un pays dont la population est dispersée sur des dizaines d'îles. Les infrastructures nécessaires à la transformation du poisson existent, mais elles sont sous-exploitées et doivent être modernisées. La pénurie de compétences techniques, commerciales et gestionnaires est générale, et les possibilités d'éducation et de formation professionnelle restent limitées. A l'exception du coprah, les principaux produits exportés - huile de palme, palmistes, huile de noix de coco, thon, bois d'oeuvre et produits dérivés du bois - sont commercialisés par des sociétés multinationales. Les exportations de produits de base du pays vers tous les grands marchés ne subissent que peu de restrictions.

27. Dans les trois pays africains étudiés - Cameroun, Sénégal et République-Unie de Tanzanie - le faible potentiel d'épargne, la pénurie chronique de ressources financières intérieures et les carences du système bancaire national freinent considérablement l'investissement, tandis que le manque d'infrastructures pénalise les efforts de diversification. Au Sénégal, les installations de stockage de poisson sont insuffisantes et se sont progressivement détériorées, tandis que les efforts de diversification au profit des exportations de produits de maraîchage étaient contrariés par l'insuffisance des capacités de fret aérien et d'entreposage. Le port de Dakar n'est pas en mesure d'assurer le chargement des gros minéraliers exploités pour le transport des phosphates. Les produits agricoles provenant des régions reculées ne pourront être compétitifs sur les marchés internationaux tant que les moyens de transport et les installations d'entreposage n'auront pas été améliorés. Le coût de la main-d'oeuvre au Sénégal reste plus élevé que dans la plupart des autres pays d'Afrique et les compétences font défaut dans de nombreux domaines. En outre, la législation du travail interdit les contrats saisonniers de courte durée, ce qui décourage les investissements dans les secteurs où la production varie en fonction des saisons. Comme d'autres pays africains, le Sénégal bénéficie d'un accès préférentiel aux marchés des pays développés, mais certains obstacles demeurent qui découragent les exportations de produits non traditionnels primaires et surtout transformés 12/. Les droits de douanes élevés appliqués sur les marchés des pays africains voisins sont un obstacle supplémentaire à la transformation des produits de base pour l'exportation.

28. En République-Unie de Tanzanie, le manque de ressources financières locales et une grave pénurie de devises font obstacle à l'entretien d'infrastructures qui sont de toute façon inadéquates. Une rapide dégradation du réseau de transport a entraîné des difficultés de livraison de matières premières aux installations de transformation. Ainsi, les goulets d'étranglement du réseau ferroviaire ont provoqué la saturation des moyens de transport et des installations d'entreposage durant les périodes où la production de coton atteignait son maximum, rendant impossible la transformation d'une partie de la récolte. Les déficiences des infrastructures

nécessaires aux exportations entravent également les exportations de produits maraîchers et de fleurs coupées. Les compétences font défaut dans tout le pays, notamment dans le domaine de la commercialisation au niveau des entreprises privées. Les exportations de textiles étaient d'abord destinées aux pays voisins; mais ceux-ci manquant eux-mêmes de devises et ayant adopté des politiques d'importation très restrictives, elles ont progressivement été réorientées vers le marché de la CEE, relativement plus ouvert.

29. Au Cameroun, l'effondrement de l'épargne intérieure et de la capacité d'investissement à partir du milieu des années 80, conjugué à un mouvement de fuite des capitaux, a provoqué une aggravation sensible du manque de moyens financiers. La grave crise économique qui a frappé le pays a entraîné une détérioration des infrastructures, notamment de transport et d'entreposage, pour la production de produits transformés et de produits non traditionnels. Le développement de la capacité des pêcheries nécessiterait la remise en état et la modernisation des chaînes du froid et des installations de congélation, tandis que d'importants gisements de gaz naturel et de bauxite ne peuvent être pleinement exploités par manque d'infrastructures appropriées. La destination des exportations de produits primaires et de produits transformés est en grande partie dictée par les préférences accordées en vertu de la Convention de Lomé et, dans une moindre mesure, par les arrangements préférentiels conclus avec les pays voisins membres de l'UDEAC. La transformation du cacao, du bois, du tabac et de l'aluminium est contrôlée par des actionnaires étrangers qui assurent eux-mêmes la commercialisation internationale des produits.

30. L'expérience d'autres pays en développement confirme l'importance des conditions mentionnées plus haut pour la réussite des efforts de diversification. Dans les pays où il y a pénurie de main-d'oeuvre qualifiée, le développement de nombreuses activités de diversification n'est possible qu'en recourant à du personnel expatrié (pêcheries de Mauritanie ou industries extractives au Niger), ce qui grève sensiblement les recettes brutes d'exportation. En Zambie, le manque d'entrepôts frigorifiques à proximité des aéroports a entravé le développement d'une industrie d'exportation de fruits pourtant potentiellement lucrative 13/; l'expansion des exportations du secteur de la pêche en Mauritanie et au Mozambique a également été freinée par le manque d'installations de stockage adaptées 14/. Même dans des pays, tels le Mexique, ayant atteint un certain niveau de développement économique, le mauvais état des infrastructures est considéré comme l'un des principaux obstacles à la diversification et au progrès économique - à la fin des années 80, le port de Houston, aux Etats-Unis, assurait avec le Mexique un trafic supérieur au trafic représenté par l'ensemble des ports mexicains 15/. Les pays dotés d'une infrastructure relativement développée ont naturellement un avantage certain par rapport aux autres, car il leur est plus facile d'accroître leur part sur les marchés internationaux - le fait de disposer de moyens de transport bien développés et modernes a contribué de façon décisive à faire du Brésil le premier pays exportateur de jus d'orange concentré.

31. Les obstacles à l'accès aux marchés des pays développés peuvent freiner une diversification vers des produits primaires possédant un avantage comparatif certain, comme en témoigne l'exemple des avocats mexicains, bien moins chers que les avocats californiens, mais interdits d'entrée

aux Etats-Unis pour des raisons sanitaires. A l'inverse, un accès préférentiel donne aux pays bénéficiaires un avantage compétitif par rapport aux autres pays fournisseurs et peut en fait encourager l'exportation de produits non traditionnels vers des marchés spécifiques : la Jamaïque, le Kenya et l'Ethiopie ont ainsi principalement diversifié leurs exportations vers des produits de base soumis à un protectionnisme particulièrement strict de la Communauté européenne, et pour lesquels les préférences prévues par les accords de Lomé étaient donc tout à fait appréciables 16/. Quoique non négligeable, le rôle des conditions d'accès aux marchés n'est pas primordial : confrontées aux mesures protectionnistes appliquées par les pays industrialisés, les entreprises malaisiennes et brésiliennes de production d'huile de palme et d'huile de soja ont su adapter leur production et se sont tournées vers des marchés non traditionnels dans les pays en développement et les pays d'Europe orientale. En outre, l'expérience montre que certains pays en développement ont réussi à diversifier leurs exportations et à s'implanter sur des marchés pourtant très protégés, alors que d'autres ont échoué malgré des restrictions moins draconiennes.

32. Pour s'assurer des débouchés commerciaux, les pays en développement commencent à s'associer dans le cadre de coentreprises de production et de commercialisation de produits non traditionnels. Par exemple, l'Algérie et le Congo ont créé une société mixte pour la transformation et la commercialisation du bois et de ses dérivés 17/. Un nombre croissant d'entreprises (producteurs vénézuéliens d'aluminium, producteurs indonésiens et thaïlandais de thon) procèdent à une diversification verticale et obtiennent un accès direct à des réseaux de distribution sur les marchés étrangers, notamment ceux de pays en développement. Confrontée à la concurrence croissante d'exportateurs indonésiens et thaïlandais plus efficaces, une entreprise malaisienne exportatrice d'huile de palme a construit une raffinerie en Egypte et envisage de réaliser des investissements similaires dans d'autres pays en développement qui achètent de l'huile de palme malaisienne 18/.

C. Politiques gouvernementales et activités de soutien

33. Les activités de soutien et le rôle de coordination des gouvernements sont d'une importance capitale pour la viabilité des efforts de diversification. Les gouvernements doivent assurer une synergie délicate entre une bonne gestion macro-économique et des mesures spécifiques d'appui afin de créer un environnement favorable aux activités de diversification. L'examen de l'expérience des pays en développement et des pays développés qui ont réussi à diversifier leurs exportations (par exemple, le Brésil, la Colombie, l'Inde, le Mexique, la Malaisie, la République de Corée, Maurice, l'Australie et les Etats-Unis 19/) a montré qu'une action volontaire et cohérente des gouvernements, généralement pour soutenir les entrepreneurs privés, jouait un rôle essentiel. En outre, dans de nombreux pays en développement, les entrepreneurs privés ne sont le plus souvent pas en mesure d'exécuter sans le soutien de l'Etat des projets de diversification dès que ceux-ci dépassent une certaine envergure, en particulier dans le secteur des exportations, en raison d'un accès limité aux sources extérieures de financement et d'un manque d'expérience, notamment dans le domaine de la commercialisation d'exportations non traditionnelles.

1. Contexte de la politique économique

34. Les études de pays confirment que la création et le maintien d'un environnement économique approprié sont essentiels au succès de la diversification des exportations. Cet environnement résulte notamment d'un ensemble de politiques et de mesures macro-économiques judicieuses, qui encouragent la croissance des investissements et l'expansion des capacités d'exportation et qui, le plus souvent, ne visent pas spécifiquement à soutenir la diversification dans le secteur des produits de base.

35. Parmi les variables macro-économiques qui influent sur la diversification et l'accroissement des recettes d'exportation, la plus importante est probablement le taux de change réel. L'étude des résultats obtenus par différents pays indique qu'une dévaluation de la monnaie nationale peut contribuer au développement des exportations dans les pays où les autres obstacles à la diversification ne sont pas démesurés, pour autant que cette dévaluation soit durable en valeur réelle et qu'elle ne soit pas progressivement annulée par l'inflation. A chaque fois que des pays en développement ont laissé leur monnaie nationale atteindre un taux de change réel sensiblement surévalué, comme ce fut le cas en Malaisie au début des années 80 ou au Chili entre 1979 et 1982, leurs exportations en ont été pénalisées jusqu'à ce que les monnaies se déprécient à nouveau. Au Kenya, l'essor rapide des exportations maraîchères a coïncidé avec une dévaluation progressive et importante de la monnaie nationale, qui a entraîné une dépréciation en valeur réelle de 28 % entre 1985 et 1988 20/. En revanche, dans d'autres pays et tout particulièrement dans des pays fortement tributaires des produits de base (le Malawi, par exemple), la diversification au profit de produits non traditionnels n'a pas été stimulée par une dépréciation en valeur réelle, notamment parce que d'autres obstacles n'ont pu être surmontés. Si le maintien d'un taux de change réaliste contribue de façon fondamentale à assurer la compétitivité des exportations nationales, ni cette mesure, ni d'autres mesures d'ajustement allant dans le sens d'une libéralisation (la levée du contrôle des allocations de devises, par exemple) ne peuvent en elles-mêmes toujours garantir un accroissement automatique ou rapide des exportations de produits non traditionnels.

36. Le développement d'activités de diversification nécessitant à la fois des investissements locaux et des investissements étrangers, les gouvernements jouent un important rôle dans la promotion de ces investissements en définissant un régime d'investissement, y compris des mesures d'incitation sectorielles. Cependant, les entreprises étrangères qui envisagent d'investir dans un pays prennent leurs décisions en fonction non seulement des mesures adoptées en faveur des investissements directs, mais aussi du caractère durable des politiques de promotion des investissements qui, associées à la stabilité macro-économique et politique d'un pays, déterminent les conditions propices à de nouveaux investissements.

37. Nombreux sont les pays en développement qui, pour promouvoir leurs exportations, prévoient des incitations, notamment fiscales, en faveur des investisseurs (exonérations fiscales temporaires, droits mobiles à l'exportation, subventions, prix spéciaux sur les fournitures de facteurs de production, concessions sur les droits et licences d'importation, création de zones franches industrielles et réglementations spéciales en matière

de devises et de conservation et transfert des bénéfiques). Toutefois, un programme de mesures d'encouragement des exportations ne peut influencer la décision d'investisseurs potentiels que si ces mesures sont bien définies et les investisseurs informés de leur existence, ce qui souvent ne semble pas être le cas 21/. Les gouvernements doivent donc redoubler d'efforts pour diffuser le plus largement possible l'information voulue dans leurs pays respectifs et à l'étranger. Des centres pour les investissements créés dans le but de communiquer des informations sur les règles, les réglementations et les mesures incitatives relatives aux investissements et de favoriser un allègement des procédures bureaucratiques ont donné des résultats satisfaisants dans de nombreux pays.

38. Parallèlement aux mesures de portée générale visant à encourager les exportations, beaucoup de pays prennent des mesures d'incitation spécialement destinées aux produits non traditionnels. En Amérique latine, par exemple, des programmes de promotion de cultures non traditionnelles ont été lancés au début des années 70 au Chili, en Colombie et au Mexique. Au milieu des années 70, le Brésil a, à son tour, pris des mesures en faveur d'une production récente d'agrumes et de soja, exemple qui a été suivi par de nombreux pays d'Amérique centrale et d'Amérique latine. Ainsi, le Costa Rica a accordé des exonérations fiscales temporaires et des subventions à l'exportation aux producteurs qui souhaitaient exporter des produits agricoles non traditionnels 22/. De telles politiques de soutien ont largement contribué au démarrage et à l'essor de la production d'un certain nombre de produits non traditionnels et transformés. En Malaisie, les généreuses mesures d'incitation prises par le gouvernement à partir de 1970 pour encourager la transformation en aval de l'huile de palme, avec notamment une exemption partielle ou totale des droits d'exportation en fonction du degré de transformation des produits, ont permis de développer une importante activité de raffinage. Alors qu'en 1960, la Malaisie ne raffinait pas d'huile de palme, elle comptait dès 1985 37 raffineries, y compris des entreprises assurant l'intégralité de la transformation de l'huile de palme en produits destinés à la consommation 23/.

39. Les encouragements à la diversification vers des produits spécifiques, en particulier des produits transformés, peuvent prendre la forme de réglementations publiques relatives au commerce d'exportation, prévoyant de restreindre ou d'interdire les exportations de matières premières (le bois, par exemple), ou d'appliquer des droits mobiles à l'exportation (cas de l'huile de palme). L'un des exemples les plus spectaculaires d'encouragement des activités de transformation par l'imposition de restrictions aux exportations de matières premières et l'octroi d'avantages fiscaux aux activités de transformation concerne l'Indonésie; mise en oeuvre à la fin des années 70, la politique gouvernementale consistant à contraindre les exportateurs de bois d'oeuvre à se reconvertir dans le contre-plaqué et le bois de sciage a donné des résultats plus rapides que prévus. La proportion de grumes exportées est passée de 70 % de la production nationale totale en 1979 à 22,5 % en 1982 24/.

40. La politique gouvernementale régissant les conditions du crédit et l'accès au crédit des entrepreneurs locaux joue également un rôle essentiel. L'octroi de prêts subventionnés et l'ouverture de lignes de crédit spéciales, à la fois pour les activités d'exportation en général et pour des secteurs

non traditionnels spécifiques, ont été utilisés pour encourager la diversification dans un certain nombre de pays. Cette source de crédit revêt une importance particulière pour les petites et moyennes entreprises, qui ont généralement plus de difficultés à obtenir des prêts aussi bien étrangers que nationaux en raison du coût élevé et des risques de cette formule de financement. Dans de nombreux pays, l'accès au crédit est aussi rendu difficile par le fait que les banques exigent des garanties excessives, que la plupart des entreprises d'exportation petites ou récentes ne sont pas en mesure de fournir. Ce problème peut même se poser lorsque les banques ne font que garantir les prêts accordés à de petites entreprises nationales par des institutions financières internationales ou régionales. Ainsi, le fond d'aide aux petites entreprises fourni au Gouvernement ghanéen par la Banque mondiale en 1989 est resté quasiment inutilisé pendant deux ans, car les entrepreneurs n'étant pas en mesure de financer 25 % au moins du coût de leur projet, et les banques commerciales hésitaient à couvrir de 10 % à 15 % des besoins d'investissement des entreprises sur leurs propres ressources 25/. C'est pour éviter ce genre de problèmes qu'a été créée en 1991 la Fondation bolivienne pour l'exportation qui, en tant qu'entité privée (avec un financement de la Banque mondiale et du Gouvernement néerlandais) fournit du capital-risque à de petits exploitants agricoles pour les aider à développer la production de certaines exportations agricoles non traditionnelles. Cette institution a été créée parallèlement à l'adoption d'autres mesures d'investissement et mesures d'appui à l'agriculture découlant de généreux programmes d'aide visant au remplacement des cultures et à l'élimination systématique de la production de coca en Bolivie. La production nationale de blé a ainsi sensiblement progressé, les exportations de sucre et de soja ont plus que doublé et les agriculteurs ont commencé de cultiver des produits non traditionnels tels que les fleurs, qu'ils exportent vers les Etats-Unis 26/.

41. Une autre conséquence d'un potentiel d'épargne limité est que le gouvernement centralise souvent l'accumulation de ressources financières. Parallèlement au financement de programmes de diversification au moyen des recettes pétrolières, plusieurs pays ont créé des fonds spéciaux, alimentés en particulier par des taxes et autres revenus provenant des exportations de produits de base traditionnels. Fourni en quantité adéquate et à un coût raisonnable, le financement du crédit à l'exportation constitue un autre instrument important d'appui institutionnel.

42. Les gouvernements doivent déterminer avec le plus grand soin les secteurs d'exportation destinés à bénéficier d'aides à l'investissement et d'autres mesures d'appui. Outre qu'elles risquent d'être qualifiées de subventions déloyales par les pays concurrents ou les pays importateurs, ces mesures peuvent stimuler de façon artificielle des exportations en réalité inefficaces. Qui plus est, un soutien public à des produits de base spécifiques qui concurrencent d'autres produits d'exportation peut avoir des effets négatifs sur la compétitivité de ces derniers. En témoigne l'exemple du Costa Rica, qui manque de bras pour la récolte du café du fait de l'essor, encouragé par l'Etat, de la production de fraises, secteur à forte intensité de main-d'oeuvre 27/.

43. Quant aux mesures concernant les prix à la production, leur effet sur la diversification des exportations est souvent difficile à évaluer, car le contrôle officiel des prix se limite essentiellement aux principaux produits traditionnels d'exportation. Le bas niveau des prix réels à la production des principales exportations traditionnelles, qui s'explique par les politiques de prix pratiquées par les organismes publics de commercialisation, peut avoir stimulé les investissements en faveur d'activités non traditionnelles dans un pays, ou en faveur des mêmes produits dans d'autres pays où ceux-ci étaient considérés comme des exportations non traditionnelles 28/; à l'inverse, le relèvement des prix à la production découlant d'une modification de ces politiques a essentiellement favorisé le redressement des exportations traditionnelles.

44. En Colombie, la stratégie de développement économique fondée sur le remplacement des importations qui a été appliquée dans les années 70 et qui n'accordait que peu de place aux exportations, a été remplacée, au milieu des années 80, par un vaste programme d'ajustement économique qui a abouti à l'ouverture de l'économie et à la création d'un environnement macro-économique propice aux activités d'exportation. Les décisions quant aux grandes orientations sont prises par le gouvernement, en consultation avec un secteur privé relativement développé; dans le cadre de l'actuel programme économique, le développement des exportations et plus particulièrement des exportations non traditionnelles constitue une priorité. La diversification visant à réduire la dépendance excessive à l'égard du café est depuis longtemps un objectif à part entière de la politique économique gouvernementale. Plusieurs fonds de diversification ont été créés pour canaliser les ressources vers le développement d'autres secteurs. Le plus important d'entre eux, le Fonds pour le développement et la diversification, est administré par l'Etat; il sert à promouvoir diverses exportations agricoles non traditionnelles et est alimenté par des taxes prélevées sur les exportations de café, par d'autres contributions des producteurs de café, par des crédits budgétaires directs de l'Etat et par des emprunts extérieurs. Le taux de change réel du peso, nettement surévalué durant les années 70, a commencé à se déprécier au milieu des années 80, ce qui a stimulé la compétitivité des exportations colombiennes et plus spécialement le développement des exportations non traditionnelles. Cependant, au cours des années suivantes, l'excédent en compte courant du pays et l'afflux massif de devises provenant pour l'essentiel des exportations illégales de stupéfiants ont entraîné une hausse du taux de change de la monnaie nationale et, du même coup, érodé la compétitivité des exportations. Pendant les années 80, les exportations non traditionnelles ont bénéficié de mesures d'incitation financières comprenant, notamment, le remboursement des impôts indirects, des subventions sur les fournitures d'intrants et des programmes de crédit subventionné; ces mesures ont ultérieurement été remplacées par des lignes de crédit spéciales pour les activités d'exportation. Les exportations de bois brut sont interdites, tandis que les exportations de café semi-transformé ont repris après la levée de l'interdiction qui frappait toutes les exportations de café et qui visait, à l'origine, à donner la priorité à la demande intérieure.

45. En 1992, le Gouvernement des Iles Salomon a tenu des consultations avec le FMI et la Banque mondiale, mais aucun accord n'a encore été trouvé sur une stratégie d'ajustement structurel qui devait comprendre une dévaluation de la monnaie nationale, une diminution des taux d'intérêt et une réduction

des dépenses publiques; le gouvernement a récemment engagé un programme beaucoup moins ambitieux de réduction du secteur public. Malgré une dépréciation progressive de la monnaie nationale depuis 1989, le maintien de taux d'intérêt élevés afin de résister aux pressions en faveur d'une poursuite de cette dépréciation ne contribue pas l'instauration de conditions propices à un accroissement des investissements du secteur privé dans les industries d'exportation. Le pays a néanmoins commencé d'encourager les investissements étrangers et les exportations de produits de base non traditionnels en se dotant d'une législation permettant de soutenir la production et l'exportation de ces produits. Des efforts sont faits pour attirer les investisseurs étrangers dans les secteurs de la transformation et de l'extraction, et un Conseil des investissements étrangers a récemment été créé en tant qu'interlocuteur unique de ces investisseurs. Le gouvernement a fixé par voie législative un pourcentage minimal d'exportation de bois transformé, qui est toutefois loin d'être respecté.

46. Au Sénégal, les politiques macro-économiques appliquées depuis 1980 dans le cadre de programmes d'ajustement structurel ont certes contribué à un relatif assouplissement de la traditionnelle politique protectionniste du pays, mais elles ont aussi freiné la diversification et le développement des activités d'exportation, notamment en favorisant une diminution des dépenses publiques consacrées aux services et aux structures d'appui à l'exportation et une hausse des taux d'intérêt, ainsi qu'en restreignant l'accès du secteur privé au crédit. La diversification vers le coton, les pêcheries et les phosphates afin d'échapper à la monoculture de l'arachide a été un élément important des politiques gouvernementales des années 60 et 70. Dans les années 80, un plan de subvention des exportations a été adopté, visant à accroître les exportations de produits dont la liste était fréquemment révisée (il s'agissait initialement des conserves de poisson, des engrais, des chaussures, des textiles et du matériel agricole), les procédures d'exportation et d'importation étant parallèlement simplifiées. A plusieurs reprises toutefois, le gouvernement a dû réduire de moitié ses aides à l'exportation et prélever temporairement des droits à l'exportation sur les secteurs concernés, afin de réduire son déficit budgétaire. De plus, la suppression des subventions pour les achats de facteurs de production, en particulier les engrais et les insecticides, a découragé les investissements en faveur d'une production agricole d'exportation. Dans le même temps, un certain nombre d'activités de diversification au profit, notamment, de la production de riz et de blé, ont été encouragées dans le cadre de politiques de remplacement des importations et de politiques commerciales protectionnistes. La surévaluation du franc CFA, monnaie indexée sur le franc français, est jugée pénaliser les exportateurs sénégalais de produits non traditionnels, en particulier de produits agricoles transformés et de produits maraîchers, bien que les industries qui dépendent de facteurs de production importés semblent mieux s'en accommoder que d'autres contraintes.

47. Au lendemain de son accession à l'indépendance, le Cameroun a adopté une politique de développement fondée sur le remplacement des importations et renforcée par des mesures protectionnistes, qui a débouché sur l'instauration durable d'activités inefficaces et de prix intérieurs élevés. Essentiellement limitée aux produits de consommation de masse, cette politique a été menée sans coordination avec les pays voisins membres de l'UDEAC. Ainsi, le

développement d'industries de la chaussure destinées à remplacer les importations dans les autres pays de l'UDEAC a fait perdre à l'usine camerounaise Bata l'essentiel de ses exportations et l'a contrainte à fermer en 1989. Les programmes d'ajustement structurel mis en oeuvre au Cameroun à partir de 1988 avaient pour objectif non pas de promouvoir la diversification des exportations, mais de libéraliser les prix intérieurs et les importations, et de restructurer le système bancaire et les activités agro-industrielles liées aux exportations traditionnelles. Le nouveau code des investissements prévoit des mesures destinées à attirer les investissements étrangers, avec la mise en place d'un organisme multiservices, et encourage des activités à valeur ajoutée fondées sur l'exploitation des ressources naturelles, offrant en outre quelques débouchés à l'exportation. Malgré le succès de la restructuration du système bancaire, les crédits pour l'investissement et l'exportation restent difficiles à obtenir et chers, ce qui freine la diversification des activités d'exportation.

48. Au milieu des années 80, le Gouvernement de la République-Unie de Tanzanie a commencé d'adopter un ensemble de mesures d'ajustement structurel, avec l'appui du FMI et de la Banque mondiale. L'application de ces mesures a réduit la surévaluation de la monnaie nationale, entraîné une libéralisation du commerce intérieur et extérieur, et permis d'amorcer une restructuration de la commercialisation des produits agricoles, des infrastructures et du secteur financier. Tout en mettant l'accent sur la réorganisation des structures de production existantes, ces mesures ont favorisé le développement de structures de production et d'exportation de produits non traditionnels. En fait, les dévaluations successives de la monnaie ont eu moins d'effet sur les exportations traditionnelles que sur les exportations non traditionnelles, celles-ci bénéficiant d'un système de commercialisation relativement plus souple et plus avantageux pour les producteurs. Au lieu de se répercuter sur les producteurs de cultures traditionnelles, une très grande partie des plus-values à l'exportation procurées par les réajustements du taux de change a été absorbée par les organismes de commercialisation spécialisés, ce qui a incité certains producteurs à abandonner les cultures d'exportation (coton) au profit de cultures vivrières (riz). Un certain nombre de systèmes de non-rétrocession des recettes d'exportation mis en place pour stimuler les exportations, en particulier celles de produits non traditionnels, ont aussi contribué à élargir l'éventail des exportations. Il est cependant admis que, comparée au Kenya et au Zimbabwe, la République-Unie de Tanzanie avait un choix plus limité de mesures d'incitation, et que la principale faiblesse des systèmes en vigueur tient à l'absence de mécanismes de financement adéquats ^{29/}. Une réglementation pesante et un système complexe de traitement des pièces administratives demeurent un obstacle au développement des exportations, malgré les efforts déployés par le Trade Facilitation Council. Les institutions financières nationales accordent des crédits d'abord aux grandes entreprises semi-publiques, tandis que l'accès au crédit pour des emprunteurs potentiellement plus efficaces et plus particulièrement pour les petites et moyennes entreprises locales est très difficile et reste assujéti à des conditions de garantie draconiennes.

2. Services et activités d'appui

49. Des politiques macro-économiques équilibrées sont nécessaires, mais insuffisantes pour faire de la diversification une réalité. L'analyse des études consacrées à l'expérience des pays en matière de diversification a démontré que l'application par les gouvernements de mesures de soutien spécifiques était essentielle. Le contraste entre le succès, notamment grâce à un partenariat utile entre l'Etat et le secteur privé, de la diversification réalisée au Kenya vers des produits maraîchers d'exportation, et les problèmes encore non résolus rencontrés par le Sénégal concernant les mêmes produits en est l'illustration 30/. De nombreuses activités de diversification ne sont tout simplement pas possibles ou viables sans certains services d'appui, que le gouvernement assurera lui-même directement ou qu'il encouragera le secteur privé à fournir. Ces services d'appui comprennent : la création et l'entretien d'infrastructures; des évaluations des ressources, généralement réalisées par l'Etat qui en assure le financement direct ou passe des contrats avec des sociétés privées; un travail d'information et d'analyse sur la consommation intérieure et extérieure, présente et future, des produits visés, ainsi que l'identification et l'évaluation de marchés potentiels; l'accès à une information commerciale au jour le jour; l'établissement de normes de qualité; la mise en place de structures de formation et la réalisation de programmes de recherche-développement.

50. L'implantation durable sur de nouveaux marchés d'exportation est une entreprise complexe, qui exige le soutien de l'Etat. Malgré les succès commerciaux enregistrés pour un certain nombre de produits de base non traditionnels provenant de pays en développement, le secteur de la commercialisation reste souvent relativement négligé par rapport à la production. La compétitivité sur les marchés internationaux des exportations non traditionnelles passe par l'application de mesures gouvernementales énergiques concernant le strict maintien et, si nécessaire, l'amélioration avec le temps de la qualité des produits. L'étude de l'expérience des pays montre que cet objectif a pu être atteint en combinant plusieurs mesures, dont des programmes spéciaux d'amélioration de la qualité, l'instauration d'un système efficace de classification, l'élaboration de normes, la collecte d'informations et l'octroi de licences aux producteurs et aux exportateurs, toutes mesures qui peuvent être mises en oeuvre au niveau gouvernemental soit par des organismes spécialisés dans tel ou tel produit, soit par des établissements chargés plus généralement de promouvoir les exportations. La formation dans les domaines de la production, de la gestion et de la commercialisation, ou encore de la collecte et du traitement de l'information, constitue un autre élément important. De nombreuses entreprises, en particulier les grandes entreprises privées, sont en mesure de former la main-d'oeuvre et le personnel sur le tas, mais dans la majorité des cas, il existe, notamment en ce qui concerne les cadres supérieurs technico-commerciaux, un besoin permanent de formation complémentaire pour lequel il faut faire appel à divers programmes et structures de formation disponibles dans le pays ou à l'étranger, directement auprès de l'Etat ou par son intermédiaire. Une recherche-développement permettant d'adapter les techniques étrangères aux besoins locaux, de créer de nouvelles techniques répondant aux conditions locales et de mettre au point et de tester de nouveaux produits d'exportation est d'une importance capitale, car elle encourage les entreprises dans la voie de la diversification. Il est également

essentiel que les pouvoirs publics contribuent au développement de services spécialisés dans l'entretien de l'équipement industriel et la fourniture de pièces détachées.

51. Etant donné le manque de moyens financiers qui prévaut dans de nombreux pays en développement tributaires des produits de base et les difficultés qu'éprouvent ces pays pour attirer des capitaux étrangers, le succès des efforts de diversification dépend beaucoup de l'appui technique et financier apporté par l'aide internationale au développement. Au-delà des investissements consacrés à des activités spécifiques de diversification, une assistance technique et financière de l'étranger est nécessaire pour créer un contexte favorable aux investissements privés, avec notamment le développement des infrastructures nécessaires, la mise en valeur des ressources humaines et diverses activités de soutien assurées par le secteur public ou par le secteur privé, ainsi que pour l'ensemble des services situés en amont des investissements - élaboration de politiques et de programmes de diversification, évaluation des ressources, études de pré faisabilité, de faisabilité et de marché, identification de projets économiquement viables pouvant intéresser des investisseurs étrangers. L'importance de l'appui technique et financier étranger peut être illustrée par l'expérience du Ghana qui, dans les années 80, a été sélectionné en Afrique pour bénéficier d'un financement massif de la Banque mondiale, du FMI et de donneurs bilatéraux, en tant que modèle de pays à faible revenu et dépendant des produits de base désireux d'engager des réformes. Grâce à cet appui, le Ghana a notamment pu entreprendre de grands projets de remise en état des infrastructures (dans les transports, l'énergie, les communications et l'approvisionnement en eau), qui ont largement contribué à redonner une base solide aux services d'appui indispensables à la croissance et à la diversification des exportations.

52. La fourniture de services d'appui au secteur privé aux premières étapes de la chaîne de production (intrants, technologie, formation) occupe une grande place dans l'actuelle politique économique de la Colombie. Le système colombien de transports a récemment été amélioré, grâce à diverses mesures gouvernementales dans le secteur des infrastructures, encourageant la privatisation du système et créant les conditions nécessaires au développement de l'initiative privée. Les exportations de nombreux produits non traditionnels et produits transformés (fleurs, fruits, vêtements et articles de cuir) en ont été facilitées. Par exemple, un accord spécial signé avec le Venezuela en 1991 a permis aux exportateurs colombiens de disposer d'un plus grand espace de chargement aérien, et de pouvoir ainsi exploiter pleinement les concessions tarifaires applicables à leurs exportations de fleurs et de fruits sur le marché de la CEE. Une grande partie des investissements consacrés au développement des infrastructures a été fournie dans le cadre de programmes de diversification financés par le Fonds pour la diversification et le développement, qui a également encouragé la diversification par le biais de la recherche-développement et la création de réseaux de commercialisation et d'information sur les prix pour les fruits, les tubercules et les légumes. Par l'intermédiaire de l'organisme Proexpo, le gouvernement a mis en place des structures d'appui à la promotion des exportations. Jusqu'en 1991, année où la plupart des services d'appui assurés par cet organisme ont été repris par le Ministère du commerce extérieur, Proexpo a joué un rôle important en informant les entrepreneurs privés des débouchés à l'exportation, en les mettant en rapport avec des acheteurs

potentiels, en adaptant les produits aux exigences des marchés étrangers et en soutenant des campagnes de promotion, notamment pour les fruits colombiens. Ainsi, pour promouvoir les exportations d'articles du cuir, Proexpo s'est attaché à améliorer la qualité et la productivité et à organiser des contacts entre producteurs colombiens et clients étrangers. D'autres organismes publics participent à la création de réseaux d'information commerciale, à l'organisation de séminaires spécialisés et à la pénétration de nouveaux marchés. L'établissement de normes de qualité et la diffusion d'informations relatives aux normes internationales de qualité relèvent de la responsabilité du Conseil du commerce extérieur.

53. Dans les Iles Salomon, l'aide de l'Etat au développement du secteur des exportations a davantage porté sur des mesures d'encouragement des investissements que sur les services d'appui. Le manque d'accès à l'information commerciale et l'insuffisance des infrastructures et des aides à la commercialisation entravent considérablement le développement des exportations non traditionnelles. L'incapacité des pêcheurs locaux d'accroître leurs profits en utilisant les pêcheries et les dépôts construits au milieu des années 80 avec une aide extérieure est principalement imputable aux difficultés d'accès aux marchés d'exportation et à une méconnaissance de ces marchés, auxquelles les autorités provinciales, chargées de la gestion des pêcheries, n'ont pu remédier. De plus, en raison d'un financement irrégulier, les installations n'ont pas été correctement entretenues et la plupart ont aujourd'hui besoin d'être remises en état. La participation de l'Etat à la commercialisation se limite aux exportations de coprah; elle est réalisée par la Commodities Export Marketing Authority, qui contrôle la qualité, encourage l'amélioration de la qualité des cultures et exerce des fonctions de commercialisation et de stabilisation des prix.

54. Comme indiqué dans la section précédente, la compression des dépenses publiques due aux mesures d'ajustement structurel mises en oeuvre au Sénégal, a entraîné une diminution sensible du soutien de l'Etat aux activités d'exportation en matière d'infrastructures, de formation, de recherche-développement, de contrôle de qualité et d'information sur les marchés. Par exemple, hormis la création du Comité du fret aérien, chargé d'affecter des espaces de chargement, l'Etat n'a mené aucune action de soutien à la production et à l'exportation de produits maraîchers. La réduction des moyens consacrés au soutien, traditionnellement important, de la formation dans le secteur de la pêche a entraîné une détérioration du matériel de formation, ainsi qu'une pénurie de personnel qualifié. L'Institut sénégalais de la recherche agricole serait également touché par des réductions d'effectifs et un gel des salaires. Contrastant avec les exportations d'arachide et de phosphates, qui bénéficient de réseaux de commercialisation ainsi que de l'expérience accumulée depuis plusieurs années par deux grands organismes semi-publics, les exportations non traditionnelles, en particulier les exportations de produits de la pêche et de produits maraîchers, ne reçoivent pas l'aide dont elles auraient besoin en matière de commercialisation, d'adaptation à l'évolution des conditions et des exigences des marchés (notamment en Europe) et de contrôle de la qualité. Cette carence s'est traduite par une baisse de la qualité des produits de la pêche, entraînant l'adoption par certains pays importateurs de mesures restrictives à l'encontre des exportations sénégalaises de poisson. L'absence de système de classification encourageant une production de qualité supérieure, conjuguée à

la mauvaise qualité des systèmes de traitement après-récolte, de stockage et de transport, explique en partie la faible classification des haricots verts en provenance du Sénégal sur les marchés européens.

55. Au Cameroun, la diversification vers des produits d'exportation non traditionnels et transformés se heurte à l'insuffisance des services d'appui. Les deux principaux réseaux nationaux de recherche agronomique - l'IRA et l'IRX - connaissent actuellement de graves difficultés. Le manque d'information commerciale et la mauvaise évaluation consécutive des débouchés commerciaux ont été à l'origine de pertes, ainsi que de la fermeture d'organismes semi-publics dans les secteurs des engrais, de la chaussure, du papier et de la pâte à papier. En 1991, le démantèlement de l'organisme semi-public chargé de la commercialisation (ONCPB) s'est soldé par la disparition de services d'aide à la commercialisation et de relations commerciales. L'organisme qui a remplacé l'ONCPB n'est actuellement pas en mesure de reprendre toutes les activités de son prédécesseur, notamment dans le domaine du contrôle et de la promotion de la qualité, tandis que les négociants privés qui ont repris les activités de commercialisation n'ont que peu ou pas d'expérience de la promotion des exportations et de la négociation de prix.

56. En République-Unie de Tanzanie, les services de promotion destinés aux secteurs d'exportation sont insuffisants. Depuis que plusieurs organismes spécialisés de commercialisation de produits ont cessé leurs opérations, l'information commerciale et l'appui à la commercialisation sont assurés par des structures à vocation commerciale, évolution qui n'a pas suffi à compenser l'inexpérience des exportateurs privés, qui manquent à la fois de compétences commerciales et d'informations sur les marchés et leurs tendances. Les garanties et les contrôles de qualité relèvent le plus souvent des exportateurs eux-mêmes, et la République-Unie de Tanzanie a subi de lourdes pertes en raison des faibles prix auxquels sont achetés certaines de ses exportations non traditionnelles (articles en cuir et vêtements), mal commercialisées et de mauvaise qualité.

57. D'autres pays en développement offrent des exemples d'expériences diverses en matière de services d'appui assurés par les pouvoirs publics. Ayant souvent des difficultés à faire face au coût élevé des infrastructures, les gouvernements privilégient dans certains cas des produits qui ne nécessitent que des dépenses d'infrastructure limitées : ainsi, le Gouvernement népalais encourage les investissements dans l'industrie des tapis et des vêtements de prix. A cet égard, les produits faciles à stocker et moins exposés aux risques de transport, tels que les fruits et les légumes en conserves, peuvent avoir un avantage par rapport aux produits frais lorsque existent des problèmes d'entreposage et de transport. Dans d'autres cas, les problèmes liés aux goulets d'étranglement dans le secteur des transports peuvent être résolus par des mesures législatives gouvernementales. Par exemple, les réglementations en matière de taux de fret aérien ont été assouplies en Thaïlande pour faciliter les exportations d'orchidées, et au Kenya, le gouvernement a réduit la taxe sur les carburants d'avion afin de favoriser un accroissement de l'espace de chargement aérien affecté aux produits non traditionnels 31/.

58. Le rôle important des gouvernements dans la diffusion de l'information commerciale peut être perçu à travers l'exemple des réseaux centralisés et sophistiqués d'information sur les exportations mis en place avec l'aide des pouvoirs publics dans les nouveaux pays industriels d'Asie du Sud-Est, réseaux qui proposent des études de marché approfondies et renvoient l'information des consommateurs aux producteurs. Il a souvent été constaté que l'insuffisance de l'information sur les marchés extérieurs - potentiel, conditions, prix, projets d'autres fournisseurs - était l'un des principaux obstacles au développement des activités d'exportation, notamment dans le cas des produits non traditionnels et des produits transformés (les exportations nigérianes de produits de la pêche, par exemple) 32/. L'information sur les marchés et les systèmes de commercialisation de ces produits étant bien moins abondante que celle qui concerne les principaux produits traditionnels, les exportateurs indépendants ont plus de difficultés à s'implanter sur de nouveaux marchés. En outre, beaucoup d'exportations non traditionnelles doivent répondre exactement à une demande qui varie d'un pays à l'autre et même d'une saison à l'autre. Par exemple, les exportateurs africains de fleurs sur les marchés européens profitent des périodes de l'année pendant lesquelles Israël, l'Espagne, le Portugal et la Turquie ne peuvent alimenter ces marchés. Un autre problème concerne l'accès à l'information sur des produits dont les spécifications ou les préférences des consommateurs varient largement d'un marché à l'autre - par exemple, pour la crevette sur les principaux marchés (CEE, Japon, Etats-Unis).

59. L'expérience de différents pays, notamment en Asie et en Amérique latine, dans le domaine de la diversification des exportations au profit de produits de base spécifiques révèle l'importance d'un effort concerté de l'Etat et du secteur privé en matière de commercialisation. La diversification réalisée au Chili pour réduire la dépendance du pays à l'égard du cuivre a été sensiblement facilitée par les activités de promotion des exportations menées par deux organismes d'Etat, Prochile et Asexma 33/. Les producteurs malaisiens ont élargi leur part sur différents marchés grâce à la politique de commercialisation dynamique conduite par les organismes de réglementation de différents produits de base 34/. L'entreprise d'Etat Pescom a mené à bien la commercialisation de la production de crevettes du Mozambique en Europe et au Japon 35/. Parmi les pays en développement les plus avancés d'Asie et d'Amérique latine, certains ont élaboré des stratégies publiques et/ou privées d'exportation de certains produits (bois au Brésil, produits agricoles non traditionnels en Bolivie, fruits et crevettes en Colombie, aluminium, acier et combustibles non traditionnels au Venezuela, produits agro-alimentaires transformés et produits de la mer en Inde, minéraux, bois transformé et produits agricoles en Indonésie, huile de palme et cacao en Malaisie, exportations non traditionnelles au Pakistan, etc.). Dans la plupart des cas, ces stratégies passent non pas par une centralisation de la commercialisation des exportations, mais par des services publics d'appui dans les domaines des institutions, de la formation et autres, fournis aux entreprises commerciales privées et comparables au soutien apporté aux efforts de commercialisation dans les pays développés à économie de marché.

60. Pour ce qui est de la formation, la coordination des programmes privés et publics et l'établissement de normes de formation appropriées peuvent être assurés par des organes spécialisés tels que le Conseil pour la formation industrielle et professionnelle, récemment créé à Maurice. En ce qui concerne

le financement de la formation, un certain nombre de pays en développement ont déjà eu recours à des prélèvements spéciaux sur la masse salariale des entreprises, prélèvements qui servent à financer - parfois avec une contribution de l'Etat - des activités spécifiques de formation. Par exemple, une contribution sur leurs salaires était exigée des employés expatriés de l'industrie indonésienne de transformation du contre-plaqué, que le gouvernement affectait ensuite au financement de la formation de travailleurs indonésiens pour cette industrie.

61. L'importance de la recherche-développement pour le succès des efforts de diversification est clairement établie. Un bon exemple en est le rôle déterminant que les activités de recherche ont joué dans le développement des exportations mexicaines de légumes vers le marché des Etats-Unis, quasiment inexistantes au début des années 60. Le soutien de l'Etat dans ce domaine peut prendre la forme de programmes spécifiques (tels que le programme national de recherche sur le soja financé par le Gouvernement brésilien, qui comportait plus de 150 projets répartis entre différents centres de recherche et universités 36/), consister en l'adoption de mesures juridiques visant à stimuler la recherche dans le secteur privé (recherche et promotion de la production de légumes au Mexique), ou passer par des organismes de recherche spécialisés dont la création est généralement financée ou patronnée par l'Etat. Les travaux de l'Institut malaisien de recherche sur l'huile de palme, établissement responsable de la recherche appliquée sur les techniques et la transformation de l'huile de palme, sont un exemple de réussite. La Malaisie a également créé des instituts de recherche sur le caoutchouc et sur la foresterie. On peut également citer l'Institut du thé au Malawi, les instituts sur les phosphates et les engrais en Tunisie et en Inde et l'Institut du bois en Indonésie. Plusieurs pays en développement possèdent des organismes de recherche s'occupant de groupes de produits, qui peuvent aussi contribuer à la promotion d'exportations non traditionnelles spécifiques : L'Institut ghanéen de recherche sur l'alimentation a récemment lancé un projet de culture de champignons destinés à la fois à la consommation locale et à l'exportation. Une politique dynamique visant à stimuler la recherche-développement et à faciliter l'obtention et l'adoption de technologies étrangères économiques nécessite souvent d'importants moyens financiers. Pour résoudre ce problème, les activités de recherche pourraient être cofinancées et gérées par le secteur privé, soit directement, soit par l'intermédiaire de taxes et de redevances versées par les producteurs et les exportateurs. Par exemple, les activités de l'Institut malaisien de recherche sur l'huile de palme sont financées par une taxe sur les exportations de l'industrie de l'huile de palme.

62. De nombreux exportateurs de produits de base non traditionnels, dans les pays en développement, ont du mal à satisfaire, à un coût raisonnable, aux critères de qualité et aux exigences des différents marchés. De plus, le transport, l'entreposage, le traitement après-récolte et l'emballage ne répondent souvent pas aux normes internationales. L'insuffisance des contrôles de qualité a ainsi freiné les efforts de diversification des exportations de coton et de bétail d'Ethiopie, de petit bétail d'Haïti ou de thé de plusieurs pays africains. Cette carence peut aussi entraîner des pertes de marchés, comme en témoignent le recul des exportateurs de bétail d'Afrique de l'Est sur les marchés du Proche-Orient (de 50 % à 3 % à peine en 10 ans, à partir de 1970 37/) ou l'incapacité du Zimbabwe de maintenir ses exportations de

chaussures en cuir vers les marchés européens au cours des années 80. Les problèmes de qualité des produits et de fiabilité des livraisons sont monnaie courante parmi les petits producteurs, mais l'exemple des petites exploitations maraîchères du Kenya montre qu'une production à petite échelle peut être de qualité et assurer des approvisionnements abondants et réguliers pour autant que les producteurs bénéficient d'un soutien efficace. Dans le cas des produits agricoles non traditionnels à valeur unitaire élevée, l'agriculture contractuelle, utilisée avec succès notamment pour les ananas en Thaïlande et aux Philippines ou pour l'huile de palme en Malaisie, peut également inciter les petits producteurs à satisfaire aux normes de qualité exigées par les entreprises de transformation et d'exportation.

63. En ce qui concerne la diversification visant à l'abandon des cultures utilisées pour la production illicite de drogues, les mesures de soutien au développement de cultures de remplacement, en particulier de cultures faisant appel à des techniques de production identiques (les fleurs, par exemple), peuvent être très efficaces, surtout si elles s'accompagnent de grands programmes d'aide (Bolivie), de l'octroi aux nouvelles exportations de préférences sur les marchés consommateurs (pays andins), et/ou de la capacité du secteur privé local d'investir massivement dans le développement d'activités non traditionnelles (Colombie). L'expérience des pays andins montre néanmoins que le développement d'activités agricoles de substitution n'élimine pas nécessairement les cultures servant à la fabrication de drogues, qui continuent d'être exploitées dans les régions reculées et inaccessibles où les programmes de cultures de remplacement sont coûteux et difficiles à appliquer.

Chapitre III

III. PRINCIPALES CONCLUSIONS ET DOMAINES POSSIBLES POUR UNE ACTION FUTURE

64. L'examen de l'expérience des pays en développement qui ont obtenu des résultats dans leurs efforts de diversification dans le secteur des produits de base et/ou vers d'autres secteurs montre que ce succès concerne essentiellement des pays à revenu élevé ou moyen qui ont pu amorcer un processus qui a fait boule de neige : les premiers succès en matière de diversification en ont appelé d'autres, avec une diversification aussi bien horizontale - vers de nouveaux produits - que verticale - vers des produits transformés. Ce processus a été rendu possible par tout un ensemble de facteurs et de conditions internes et externes, le plus souvent propres à chaque pays. Une importante conclusion est que même s'ils imposent certaines limites au développement des activités de diversification, certains facteurs fondamentaux tels que la base de ressources naturelles, les caractéristiques géophysiques et climatiques et la taille du marché intérieur d'un pays n'ont pas constitué une barrière infranchissable; ce sont plutôt des obstacles qui doivent être surmontés ou contournés.

65. Les pays où des résultats ont été obtenus en matière de diversification dans le secteur des produits de base avaient en commun une politique gouvernementale volontaire de soutien et d'encouragement à l'investissement privé, national et étranger. Les politiques et les mesures mises en oeuvre ont favorisé l'instauration d'un environnement économique et politique permettant d'attirer les investisseurs; elles ont contribué à promouvoir efficacement les possibilités d'investissements nationaux dans les pays mêmes et à l'étranger et à mobiliser à la fois les ressources intérieures et un soutien financier et technique adéquat de la communauté internationale. Les efforts de diversification dans les pays en développement nécessitent également un soutien spécifique de la communauté internationale, à savoir la suppression des entraves à l'accès aux marchés et l'absence de tous nouveaux obstacles au commerce. Un tel soutien peut, à son tour, contribuer à attirer des investissements dans la production pour l'exportation de produits non traditionnels et de produits transformés.

66. Il est évident qu'il existe une corrélation étroite entre les divers facteurs, conditions et mesures qui influent sur la viabilité des activités de diversification dans le secteur des produits de base. L'accès aux marchés est une condition préalable à une implantation durable sur les marchés extérieurs, mais il doit s'accompagner d'un accès à l'assistance technique et financière nécessaire au développement d'activités d'exportation viables. De même, les encouragements à l'investissement au niveau national doivent s'accompagner d'autres mesures et services d'appui indispensables (information, infrastructures, etc.) et d'une politique de taux de change appropriée. Ainsi, des conditions macro-économiques telles que celles qui sont prescrites dans le cadre des programmes d'ajustement structurel sont sans doute nécessaires, bien qu'insuffisantes, pour assurer le développement des activités de diversification.

67. Les domaines et les secteurs se prêtant à une diversification, mais aussi l'importance des facteurs et des conditions touchant à la diversification, varient d'un pays à l'autre en fonction de la situation particulière de chacun. Il n'existe évidemment pas de modèle universel de promotion des efforts de diversification, bien que certains problèmes communs aient pu être identifiés pour lesquels un échange d'expériences pourrait être utile. Il semble toutefois qu'il faille plutôt s'efforcer d'évaluer les perspectives de diversification qui s'offrent à différents pays ou groupes de pays et d'apporter une assistance spécifique aux efforts de diversification.

68. Une initiative dans ce sens a été prise en 1992 par la CNUCED avec l'exécution d'un projet pilote visant à promouvoir des activités de transformation au niveau local dans des pays fortement tributaires des produits de base. Financé par le Gouvernement japonais et par le PNUD, ce projet a été élaboré en coopération avec des organisations internationales compétentes et concerne actuellement deux pays : le Cameroun et les Iles Salomon. Il comporte plusieurs étapes. Tout d'abord, une évaluation indépendante et réaliste du secteur des produits de base du pays bénéficiaire, et plus précisément du potentiel de diversification verticale, est réalisée. Ensuite, il est procédé à une évaluation de la viabilité technique de projets potentiels et du développement de propositions de projet compte tenu des débouchés commerciaux existants. Enfin, des mesures de suivi sont étudiées concernant les investissements et l'assistance technique, ainsi que les politiques gouvernementales et autres mesures d'appui devant être mises en oeuvre. Les premières indications montrent que le dispositif de coordination du projet pourrait être mis à profit pour aider d'autres pays en développement dépendant des produits de base, et que l'assistance fournie pourrait logiquement être étendue à la promotion de la diversification horizontale.

69. L'éventail des mesures d'aide pourrait également porter sur la facilitation des échanges d'information entre les Etats en matière de diversification dans des secteurs de produits spécifiques, s'agissant en particulier des politiques de produit, des politiques sectorielles et des services d'appui connexes, ainsi que des modes de coopération avec le secteur privé. La CNUCED entreprend actuellement un projet dans ce sens, avec le soutien de l'Australie et d'Israël 38/.

70. La question de la réduction de la dépendance à l'égard des produits primaires fait l'objet de recherches et de discussions à la CNUCED quasiment depuis la création de l'organisation. Les travaux ont été particulièrement intensifs entre 1966 et 1975, puisque la question a été examinée à presque toutes les sessions de la Commission des produits de base, puis entre 1979 et 1987, lorsque la Commission a examiné la question sous l'angle des activités de transformation, de commercialisation et de distribution et, enfin, depuis la septième session de la Conférence, lorsque des orientations nouvelles ont été données aux travaux sur la diversification sur la base de discussions portant sur cinq domaines thématiques. Les succès obtenus en matière de réduction de la dépendance à l'égard des produits de base ont toutefois été bien plus modestes que prévu. L'intention d'apporter un soutien international aux efforts en faveur de la diversification et d'une réduction progressive de la dépendance excessive à l'égard des produits de base a été réaffirmée dans l'Engagement de Carthagène, adopté à la huitième session de la Conférence. Dans un esprit de continuité, la Commission permanente des

produits de base pourrait, à partir d'une analyse de l'expérience des pays, s'employer à déterminer les moyens de mettre en oeuvre des formes efficaces d'aide aux pays en développement en matière de diversification, y compris les moyens d'intensifier la coopération pour le renforcement des institutions et la promotion de l'esprit d'entreprise.

Notes

- 1/ Engagement de Carthagène (TD/364), par. 190, 203 et 211.
- 2/ Une bibliographie est présentée à l'annexe I.
- 3/ Voir CNUCED, "Ressources minérales et développement durable" (TD/B/CN.1/16), 1993.
- 4/ Par comparaison, des coûts de transport relativement faibles ont été l'une des raisons principales de la domination mexicaine sur le marché américain des produits de contre-saison.
- 5/ Au Kenya, ces produits bénéficient d'une demande intérieure beaucoup plus forte.
- 6/ R. Riddell, p. 35.
- 7/ Williams, P., "The growth of non-traditional exports in the Caribbean", The Courier, No 127, 1991, p. 85.
- 8/ C. Stevens, p. 28 à 40.
- 9/ UNCTAD/ST/CD/2, par. 93 et 100.
- 10/ P. Fozzard, p. 101.
- 11/ Entre 1984 et 1988, le montant annuel des ressources consacrées par les principales institutions financières internationales et régionales aux activités de diversification dans le secteur des produits de base, et à vocation plus ou moins exportatrice, dans les pays en développement a représenté 5 % environ du total des engagements de ces institutions (TD/B/C.1/AC/12, par. 42).
- 12/ Des coentreprises créées avec des partenaires étrangers ont été utilisées pour surmonter ces obstacles : pour s'assurer un accès au marché japonais des phosphates, le gouvernement a autorisé l'entreprise Nissho-Iwai à investir dans la production sénégalaise de phosphates; de même, la participation de partenaires étrangers à la production maraîchère a été jugée nécessaire pour faciliter l'accès aux réseaux de distribution sur les marchés européens et américains.
- 13/ R. Baban, et al., p. 20.
- 14/ The Economist Intelligence Unit Country Profile on Mauritania, 1990.
- 15/ Financial Times, 25 octobre 1990.
- 16/ C. Stevens, p. 55.
- 17/ CNUCED, "Entreprises multinationales de l'Afrique subsaharienne - résumé analytique" (UNCTAD/ECD/201), 1989, par. 307 à 322.
- 18/ International Herald Tribune, 20 juin 1991.

19/ Voir, par exemple, TD/B/C.1/AC/2, 1986.

20/ Stevens, C., "Kenya. Broadening the range of agricultural exports", The Courier No 127, 1991, p. 70.

21/ Par exemple, selon une enquête réalisée au Ghana, la plupart des entreprises, y compris des entreprises exportatrices, ignoraient l'existence de beaucoup de mesures d'incitation à l'exportation prévues par le gouvernement. Voir C. Jebuni et al, p. 37.

22/ C. Arnade, p. 1.

23/ J. Pletcher, p. 628.

24/ UNCTAD/ST/CD/2, par. 133.

25/ D.K. Bedi-Bella, "Ghana. Diversifying the export base - problems and strategies", The Courier, No 127, 1991, p. 82.

26/ Financial Times, 18 juillet 1991.

27/ C. Arnade, p. 2.

28/ Ainsi, au milieu des années 80, la part du Brésil et de l'Inde sur le marché de la noix de cajou a augmenté à la suite d'un effondrement des exportations de la République-Unie de Tanzanie et du Mozambique, notamment dû à la faiblesse des prix à la production.

29/ K.S. Mbatia, "Constraints to the growth of non-traditional exports, with particular emphasis on incentive schemes", rapport établi pour une réunion sur les exportations non traditionnelles - Non-traditional exports: constraints to its growth and solutions, Dar es-Salaam, 1993.

30/ Au Kenya, contrairement au Sénégal, le secteur public a apporté un concours actif aux producteurs et aux exportateurs privés en réalisant des travaux de recherche, en fournissant des services de vulgarisation aux petits agriculteurs, en créant des stations d'emballage, en accordant des licences aux exportateurs, en diffusant des informations sur les marchés internationaux, en contribuant à la mise en place d'un système d'attribution des espaces de chargement aérien et d'inspection des expéditions de produits maraîchers.

31/ "Flowers and foliage: a blooming market", The Courier, No 127, 1991, p. 69; C. Stevens, p. 26.

32/ Projet de proposition pour un programme d'assistance technique sur le renforcement du secteur du commerce extérieur, à inclure au programme du PNUD pour la période allant de 1992 à 1996 pour le Nigéria, Genève, 11 février 1991, p. A12.

33/ Financial Times, 28 septembre 1988.

34/ J. Pletcher, p. 632 à 634; UNCTAD/ST/CD/2, par. 129.

35/ Financial Times, 15 janvier 1991.

36/ UNCTAD/ST/CD/2, par. 92.

37/ TD/B/C.1/312, par. 74.

38/ Pour plus d'informations sur cette initiative et sur les initiatives précédentes, voir CNUCED, "Coopération technique dans le domaine des produits de base : étude des domaines dans lesquels la coopération technique devrait être renforcée", TD/B/CN.1/12, 1993.

ANNEXE I

Bibliographie

- Arnade, C. et Lee, D., Risk aversion through non-traditional export promotion programmes in Central America, Ministère de l'agriculture des Etats-Unis, Washington, 1990.
- Baban, R.C. et Greene, J.E., "The Export Performance of sub-Saharan Africa, 1970-90: A Survey", IMF Working Paper, WP/92/55, 1992.
- Barghouti, S., Timmer, C., Siegel, P., "Rural diversification. Lessons from East-Asia", World Bank Technical Paper, No 117, 1990.
- Bond, M. et Milne, E., "Export diversification in developing countries: recent trends and policies", IMF Staff Studies for the World Economic Outlook, août 1987.
- Le Courrier (ACP - Communauté européenne), "Côte d'Ivoire : Le Plan palmier - un exemple de diversification agricole réussi", No 106, 1987, p. 87 à 90.
- Le Courrier (ACP - Communauté européenne), "Nouveaux produits d'exportation ACP", No 127, 1991, p. 64 à 92.
- Duncan, R.C., "Agricultural export prospects for sub-Saharan Africa", Development Policy Review, vol. 11, 1993, p. 31 à 45.
- CEPALC, "Latin American commodity exports: policy issues", LC/R.969, 1991.
- Fisher, B., "From commodity dependency to development", OECD Observer, avril/mai 1991, p. 24 à 27.
- Fozzard, P.M., "Mining development in sub-Saharan Africa: investment and its relationship to the enabling environment", Natural Resources Forum, No 2, 1990, p. 97 à 105.
- Assemblée générale, "Situation économique critique en Afrique : examen et évaluation finals de l'exécution du programme d'action des Nations Unies pour le redressement économique et le développement de l'Afrique, 1986-1990 : moyens de diversifier les produits de base en Afrique aux niveaux national, sous-régional et régional avec l'appui de la communauté internationale".
- Howlett Spoor, C. et Kawule, G., "Non-traditional exports up too", Development Forum, novembre-décembre 1990.
- Israel, A., "The changing role of the state in development", Finance & Development, juin 1991, p. 41 à 43.
- CCI/CNUCED/GATT, Produits de la floriculture - Etude des principaux marchés, Genève, 1987.

- CCI/CNUCED/GATT, Fruits et légumes frais tropicaux de contre-saison - Etude de quelques marchés européens, Genève, 1987.
- Jebuni, C.D., Oduro, A., Asante, Y., Tsikata, G.K., Diversifying Exports. The supply response of non-traditional exports to Ghana's economic recovery programme, ODI Research Report, Londres, 1992.
- Lall, S., "Trade policies for development: A policy prescription for Africa", Development Policy Review, vol. 11, 1993, p. 47 à 65.
- Lele, U., "Agricultural growth, domestic policies, the external environment and assistance in Africa: Lessons for a quarter century", MADIA Discussion paper, No 1, Banque mondiale, Washington, 1989.
- McQueen, M., "ACP export diversification: the case of Mauritius", ODI Working Paper, No 41, Londres, 1990.
- Pletcher, J., "Regulation with growth: The political economy of palm oil in Malaysia", World Development, No 6, 1991, p. 623 à 636.
- Riddell, R.C., "ACP export diversification: the case of Zimbabwe", ODI Working Paper, No 38, Londres, 1990.
- Rodriguez, E. Costa Rica. A development path in the 1990s. North-South Institute, Ottawa, 1993.
- Stevens, C., "ACP export diversification: Jamaica, Kenya and Ethiopia", ODI Working Paper, No 40, Londres, 1990.
- CNUCED, Huitième session de la Conférence. Rapport analytique du secrétariat de la CNUCED à la Conférence, TD/358, 1992.
- CNUCED, Les pays les moins avancés, Rapport 1991, TD/B/1312, 1992.
- CNUCED, "The local processing in developing countries of primary commodities", UNCTAD/ST/CD/2, 1986.
- CNUCED, "Conditions d'accès aux marchés et autres facteurs et conditions intéressant la mise au point de programmes de diversification viables", TD/B/C.1/AC/6, 1989.
- CNUCED, "Définition des secteurs offrant des possibilités de diversification et de participation accrues des pays en développement à la transformation, à la commercialisation et à la distribution, y compris le transport, et étude des facteurs pouvant faciliter la diversification de l'économie des pays en développement lourdement tributaires des recettes provenant de l'exportation de produits de base, ainsi que des moyens de tirer parti de ces facteurs, compte tenu de l'expérience présente et passée", TD/B/C.1/AC/7, 1989.

CNUCED, "Assistance technique pour l'exécution de ces programmes, pour des études de faisabilité ainsi que pour le renforcement de l'infrastructure, et projets et programmes de coopération technique, en particulier pour la mise en valeur des ressources humaines : coopération technique relative aux programmes de diversification", TD/B/C.1/AC/8, 1989.

CNUCED, "L'amélioration des courants d'information comme moyen de faciliter les décisions d'investissement : les courants d'information comme moyen de faciliter les décisions d'investissement", TD/B/C.1/AC/11, 1990.

CNUCED, "Ressources financières adéquates pour la diversification : Ressources financières destinées à des projets et programmes de diversification, TD/B/C.1/AC/12, 1990.

CNUCED, "Diversification, transformation, commercialisation et distribution, y compris le transport : besoins et problèmes particuliers des pays les moins avancés", TD/B/C.1/312, 1990.

CNUCED, "Mesures et incitations visant à renforcer la compétitivité des secteurs des pays en développement offrant un potentiel d'exportation : expérience et bilan", UNCTAD/ITP/90, 1992.

CNUCED, "Diversification of trade in the least developed countries", UNCTAD/LDC/2, 1992.

ONUDI, Industrial processing of basic commodities, Vienne, 1989.

Banque mondiale, "Agricultural diversification: policies and issues from East Asian experience", Policy and Research Series, No 11, 1990.

ANNEXE II

Dépendance des pays à l'égard des produits de base
pour leurs recettes d'exportation

(Nombre de pays)

	Moyenne 1988-1990						Moyenne 1979-1981					
	Total produits de base <u>a/</u>			Produits primaires			Total produits de base <u>a/</u>			Produits primaires		
Pourcentage des produits de base dans les recettes d'exportation totales												
	>70	70-50	<50	>70	70-50	<50	>70	70-50	<50	>70	70-50	<50
OCDE <u>b/</u>	6	2	15	-	1	22	6	2	15	-	1	22
Pays d'Europe centrale et orientale	-	-	8	-	-	8	-	1	7	-	-	8
Afrique												
Afrique du Nord	5	-	-	1	-		5	-	-	3	2	-
Afrique subsaharienne	42	-	-	30	7	5	41	1	-	31	6	5
Pays en développement d'Asie et du Pacifique												
Océanie	8	-	-	4	2	2	8	-	-	5	3	-
Asie occidentale	7	3	-	5	1	4	9	1	-	8	-	2
Asie de l'Est et du Sud-Est	10	2	3	-	5	10	13	1	1	5	3	7
Pays en développement d'Amérique												
Caraïbes	8	3	-	3	2	6	7	3	1	2	5	4
Amérique latine	18	2	-	7	4	9	20	-	-	7	7	6

Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED. Comprend tous les pays pour lesquels des données homogènes sont disponibles.

a/ Produits primaires, produits semi-transformés et produits transformés.

b/ Les données pour la Belgique et le Luxembourg sont présentées groupées.
