

Non classifié

DCD(2000)10/ANN1



Organisation de Coopération et de Développement Economiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

30-Jul-2001

Français - Or. Anglais

DIRECTION DE LA COOPERATION POUR LE DEVELOPPEMENT

DCD(2000)10/ANN1
Non classifié

**ATELIER DU CAD : VERS L'ELABORATION DE BONNES PRATIQUES A L'INTENTION DES
DONNEURS POUR LE RENFORCEMENT DES CAPACITES DANS LE DOMAINE DES ECHANGES**

ETUDE DE CAS : EL SALVADOR

Le présent document est soumis en tant que document de référence à la réunion qui se tiendra à Paris les 29 et 30 mai 2000 ; il sera examiné conjointement avec le document de référence [DCD(2000)10].

Personne à contacter : Ebba Dohlman [tél : (33) 1 45 24 98 48, télécopie : (33) 1 44 30 63 33]
Adresse électronique : ebba.dohlman@oecd.org

JT00111260

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

Français - Or. Anglais

TABLE DES MATIÈRES

I.	La politique et les institutions du commerce extérieur en El Salvador	3
A.	Généralités.....	3
B.	Politique économique	4
Evolution et situation actuelle	4	
Evaluation.....	5	
C.	Politique commerciale	5
Evolution et situation actuelle	5	
Evaluation.....	8	
D.	Institutions du commerce extérieur.....	8
Evolution et situation actuelle	8	
Evaluation.....	10	
II.	Tenue des échanges	11
A.	Tendance générale.....	11
B.	Tendances observées dans quelques secteurs particuliers.....	13
C.	Evolution de la répartition géographique.....	15
D.	Conséquences de la croissance des échanges	17
E.	Evaluation de la performance des échanges et des problèmes dans ce domaine	18
III.	Pertinence des activités des donateurs	18
A.	Les programmes d'aide des donateurs	18
La prédominance de l'USAID, 1984-93	19	
L'impact des programmes de l'USAID en faveur du développement des échanges	20	
Les programmes des autres donateurs, 1993-1999	21	
B.	Questions relatives à l'efficacité des donateurs	24
La coordination des donateurs.....	24	
L'appropriation dans le pays hôte	25	
Viabilité.....	26	
Consultations secteur privé/secteur public	26	
IV.	Conclusions et enseignements tirés	27
	<i>Bibliographie</i>	29
	Appendice 1 : Chronologie des principaux événements survenus en El Salvador	31
	Appendice 2 : Personnes interrogées	32

ETUDE DE CAS RELATIVE A EL SALVADOR

Rapport préparé par : James W. Fox, consultant indépendant

I. La politique et les institutions du commerce extérieur en El Salvador

A. Généralités

1. Pour analyser la politique et les institutions du commerce extérieur en El Salvador, il faut remonter à 1961, date de création du marché commun centro-américain (MCCA). A cette époque, El Salvador était un pays très pauvre et essentiellement agricole. Pourtant, c'était le pays d'Amérique centrale le plus avancé sur le plan technique pour la production de café, laquelle était en grande partie contrôlée par les grands propriétaires terriens — situation héritée de la conquête espagnole. La croissance démographique en avait fait le pays le plus densément peuplé d'Amérique latine, et une grande partie de ses habitants constituaient un prolétariat agricole travaillant dans les grandes propriétés. Les programmes sociaux publics étaient très succincts et une proportion importante de la population rurale était analphabète. Le taux de mortalité infantile, environ 130 pour 1000 naissances, était l'un des plus élevés d'Amérique latine. Le café était le principal produit agricole d'exportation, représentant environ 70 % de l'ensemble des exportations de marchandises.

2. On pensait à l'époque que la création du MCCA permettrait au pays de sortir de sa dépendance historique à l'égard de l'agriculture. L'instauration d'un mur tarifaire élevé autour des cinq pays membres a en effet beaucoup stimulé les investissements dans l'industrie au cours des années 60, et El Salvador a été l'un des principaux bénéficiaires de cette évolution. Ces secteurs d'exportation se sont considérablement diversifiés et les ventes à l'étranger de biens manufacturés — presque entièrement destinés aux pays d'Amérique centrale — se sont développées.

3. Sous la direction de Raul Prebisch, la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes des Nations unies était convaincue que l'exportation de biens manufacturés pourrait succéder à une période initiale de substitution des importations mise en place grâce à des tarifs douaniers élevés. Les barrières douanières seraient graduellement abaissées pour stimuler la compétitivité du secteur manufacturier, lequel sortirait peu à peu de son état « d'industrie naissante ». Cependant, les baisses tarifaires attendues par les économistes de la région à la fin des années 60 ne se sont pas produites, et ce pour deux raisons. Premièrement, les chefs d'entreprise du secteur manufacturier, désormais influant sur le plan politique, considéraient qu'elles menaçaient la survie ou la rentabilité des industries manufacturières locales. Deuxièmement, une guerre de courte durée entre El Salvador et le Honduras en 1969 a mis effectivement fin au renforcement de l'intégration économique entre les membres du MCCA.

4. La faible croissance économique enregistrée au cours des années 70, associée au recul de la liberté d'expression politique sous les différents régimes militaires qui se sont succédés, ont entraîné une polarisation de la société. Cette situation a abouti à la guerre civile en 1979. Le coup d'état réformiste perpétré dans les derniers mois de l'année a porté aux affaires José Napoléon Duarte, l'un des premiers réformateurs du pays, tout d'abord en tant que membre de la junte au pouvoir, puis en tant qu'unique

leader et par la suite en 1984, en tant que Président élu. Duarte a lancé un programme de réforme agraire prévoyant la saisie et la redistribution des terres des plus grandes propriétés du pays, la nationalisation des banques et la création d'organismes publics chargés de contrôler les exportations de café et de coton. Il a également pris diverses mesures en vue d'élargir la participation de la population aux affaires publiques et promouvoir la démocratie. Cependant, les politiques menées par le Président Duarte n'ont pas réussi à mettre fin à la polarisation de la société, et la guerre civile s'est poursuivie après son départ.

5. Le gouvernement conservateur réformiste, conduit par Alfredo Cristiani en 1989, est rapidement revenu sur la plupart des changements économiques institués par Duarte. Le système bancaire a été privatisé, le système de taux de change multiple abandonné au profit d'un taux de change fixé par le marché, sans contrôle des mouvements de capitaux, et les institutions du commerce extérieur ont été rendues au secteur privé. Le programme de réforme agraire du Président Duarte et bon nombre de ses initiatives dans le domaine de la santé et de l'éducation ont été cependant maintenues.

6. Comme son prédécesseur, Cristiani a cherché à mettre fin à la guerre civile par la négociation. Bien que le fossé idéologique avec la gauche fût beaucoup plus profond dans son cas que dans celui de Duarte, un accord de paix définitif entre le gouvernement Cristiani et les leaders du FMLN a été signé à Mexico en janvier 1992. Les anciens guérilleros ont commencé à participer au processus politique, qui a continué d'être démocratique. Les élections présidentielles de 1994 et 1999 ont consolidé la mainmise des conservateurs sur la politique économique nationale mais, à l'issue des élections législatives de 1996, la gauche est devenue une force majeure au Congrès. Aux élections nationales de mars 2000, la gauche a gagné 29 des 84 sièges et est ainsi devenue le parti le plus important de l'Assemblée législative.

B. Politique économique

Evolution et situation actuelle

7. El Salvador a toujours suivi des politiques économiques largement inspirées du principe du laissez-faire. Son administration, de petite taille, n'assurait que quelques services publics dans les zones rurales. La banque centrale du pays, privée jusqu'en 1961, menait une politique monétaire passive qui a maintenu l'inflation au niveau de celui du principal partenaire commercial du pays, les Etats-Unis.

8. Bien que les gouvernements qui se sont succédés au cours des années 60 et 70 aient commencé à mener une politique plus active, la période Duarte a tout de même représenté un changement radical par rapport au passé. Comme on l'a vu ci-dessus, le gouvernement a joué un rôle central dans l'économie, nationalisant les banques et le commerce extérieur des principaux produits. Les dépenses publiques ont brusquement augmenté en raison tant de l'accroissement des dépenses de défense dues à la guérilla que du développement des programmes publics dans les domaines de la santé, de l'éducation et autres secteurs sociaux. Une politique monétaire active a été menée pour soutenir les dépenses publiques, et des contrôles ont été imposés aux transactions commerciales afin de prévenir la dépréciation de la monnaie.

9. Le gouvernement Cristiani entré en fonction en 1989 s'est efforcé de rétablir les principes de base de l'économie de marché. Les banques commerciales ont été privatisées, les transactions commerciales extérieures ont été remises aux mains du secteur privé et le taux de change a pu baisser pour atteindre le niveau du marché. Cependant, les politiques sociales du gouvernement ont continué d'être menées selon les orientations définies par le gouvernement précédent en vue d'accroître l'accès à l'éducation et à la santé, de poursuivre la réforme agraire et d'une manière générale de promouvoir un développement à large assise. La Banque mondiale salue sans réserve ces efforts (Banque mondiale 1996, p. 1) :

« Depuis 1989, les dirigeants d'El Salvador ont accompli trois hauts faits : mettre fin à la guerre civile ; appliquer une stratégie économique cohérente conduisant à la stabilisation de l'économie et à la relance de la croissance ; et lancer une attaque systématique contre la pauvreté... La performance économique de ces six dernières années est tout à fait remarquable. Au cours des années 90, Salvador a enregistré l'un des taux de croissance les plus élevés d'Amérique latine et ce malgré l'émigration des meilleurs éléments de sa population active vers les Etats-Unis. »

10. Les principaux objectifs de la politique macro-économique ont été atteints au milieu des années 90 et le gouvernement s'est tourné vers certains problèmes sectoriels. Les entreprises publiques dans le secteur de l'électricité et dans celui de la téléphonie ont été privatisées. La privatisation des services de téléphone, en particulier, a eu des résultats spectaculaires. L'an dernier, le nombre total de téléphones dans le pays a doublé pour passer à environ 900 000 grâce à l'expansion du réseau cellulaire et à l'utilisation des cartes préchargées pour téléphone cellulaire. Les tarifs téléphoniques ont considérablement chuté, le coût d'un appel vers les Etats-Unis étant aujourd'hui inférieur à 20 cents la minute. Le taux de croissance économique global du pays a reculé en 1996 et a été en moyenne de 3 % seulement au cours de la période 1996-99 contre 6 % entre 1991 et 1995. La hausse des prix a été maîtrisée au cours de la première partie des années 90 et depuis 1997, le taux d'inflation est en moyenne inférieur à 2 %, une légère baisse des prix ayant été enregistrée en 1999.

11. Aujourd'hui, le principal problème macro-économique apparaît dans le niveau très élevé des taux d'intérêt réels. Les taux de prêt sont de l'ordre de 15 % pour les emprunteurs en monnaie locale et de 10 % en dollars. La conjonction de deux facteurs économiques rend indispensable l'adoption d'une politique monétaire restrictive : d'une part, la tendance du gouvernement à accumuler les déficits budgétaires et, d'autre part, les entrées massives d'envois de fonds des Salvadoriens vivant à l'étranger.

Evaluation

12. Dans l'ensemble, la politique économique salvadorienne est très favorable à la croissance économique et au développement des échanges. Il n'y a pas de lacune manifeste dans l'action des pouvoirs publics. Beaucoup d'observateurs estiment que le taux de change (comme vu ci-dessus) est surévalué mais il résulte néanmoins du jeu des forces du marché et non de l'action du gouvernement. Quant aux obstacles à une croissance économique plus rapide qui existent dans le pays, ils sont moins dus à la politique gouvernementale qu'à des facteurs liés à l'environnement général. Les deux plus évidents étant la faiblesse des infrastructures et de la formation de la population active.

13. L'infrastructure routière, en particulier dans les zones rurales, a souffert pendant la guerre civile à la fois du manque d'entretien et de l'absence d'investissements nouveaux qui auraient été faits en temps de paix. Les ports sont inadaptés. Le faible niveau moyen d'instruction de la population active limite les possibilités de développement des compétences et la modernisation requise par les secteurs d'exportation faisant appel à des savoir-faire de haut niveau. Ces problèmes ne pourront être résolus qu'à long terme grâce à des investissements appropriés. Les donateurs peuvent soutenir ces activités mais les résultats seront progressifs.

C. Politique commerciale

Evolution et situation actuelle

14. Depuis 1990, les gouvernements qui se sont succédé à la tête du pays se sont efforcés de conduire une politique commerciale transparente et très ouverte, considérant que la liberté des échanges est

importante pour assurer la croissance économique à long terme d'un petit pays comme El Salvador. Le pays a également adopté une politique très libérale à l'égard de l'investissement étranger, en particulier dans les secteurs d'exportation. Ces points de vue semblent bénéficier d'un très large appui dans le pays. On trouvera ci-après les principales caractéristiques de la politique menée dans le domaine des échanges.

15. *Système tarifaire.* El Salvador a entrepris une importante réforme de son système tarifaire au début des années 90 en réduisant brutalement les tarifs les plus élevés. Le gouvernement avait proposé d'adopter un tarif uniforme de 6 pour cent sur toutes les importations afin de supprimer les distorsions qui résulteraient de la variation des taux effectifs de protection appliqués à différents produits. Face à la résistance des industriels et des autres membres du MCCA, les autorités ont approuvé un nouveau système tarifaire, entré en vigueur en janvier 2000, dont les taux varient de zéro à 15 pour cent et tous les pays d'Amérique centrale ont adopté les mêmes taux. Il y a une progressivité des droits de douane, les biens d'équipement et les matières premières non produites en Amérique centrale se voyant appliquer des taux faibles ou nuls, et les biens de consommation étant frappés du taux de 15 pour cent. Néanmoins, il s'agit d'une réduction spectaculaire par rapport aux droits de douane communs très protectionnistes appliqués par le MCCA ; les biens de consommation étaient en effet soumis à des taux allant de 40 à 80 pour cent.

16. *Politique de taux de change.* Le colon salvadorien est officiellement rattaché au dollar, la valeur d'échange étant de 8.75 colons pour un dollar depuis 1993. Entre 1993 et 1996, l'inflation a atteint en moyenne 10 pour cent par an, de sorte que le taux de change réel vis-à-vis du dollar s'est considérablement dégradé. L'inflation étant proche du taux américain depuis 1997, aucune nouvelle dégradation du taux de change réel n'a été observée depuis lors. Cependant, les exportateurs ont indiqué que l'augmentation du taux de change réel nuisait à leur compétitivité à l'étranger. L'entrée régulière des envois de fonds des Salvadoriens vivant aux Etats-Unis — 1.5 milliard de dollars en 1999 selon les estimations, soit un montant équivalent à plus de 12 pour cent du PNB d'El Salvador — est le principal facteur qui explique la hausse du taux de change réel. Les banques prêtent et empruntent à la fois en dollars et en colons, la devise nationale. La « dollarisation » substantielle de l'économie a conduit certains, notamment des personnalités importantes du secteur bancaire, à proposer la suppression pure et simple de la devise nationale et son remplacement par le dollar.

17. Le gouvernement a pris une mesure décisive dans ce domaine consistant à accorder aux exportations non traditionnelles une « remise » correspondant à 6 pour cent de la valeur exportée. Cette disposition ne s'applique pas au café, au sucre, aux crevettes ou aux exportations des zones franches pour l'industrie d'exportation (ZFIE) mais automatiquement à tous les autres produits. Si cette remise est présentée comme un remboursement des droits payés, il s'agit en fait d'une simple subvention directe aux exportations : l'exportateur reçoit un chèque du gouvernement d'un montant égal à 6 pour cent de la valeur exportée. En conséquence, les exportateurs qui en bénéficient risquent de se voir imposer des droits compensateurs sur les marchés étrangers.

18. *Investissement étranger.* El Salvador a adopté une loi libérale sur l'investissement étranger en 1990 et la recherche active d'investissements étrangers est un élément important de son programme de promotion des exportations. Si quelques entreprises nationales opèrent dans les ZFIE du pays, la plupart des sociétés qui y sont implantées sont étrangères. Les décideurs politiques sont convaincus que les entreprises étrangères apportent, sur le plan de la technologie et de la commercialisation des produits, d'importants avantages susceptibles de dynamiser les exportations. Ces dernières années, le pays a été en mesure d'attirer un fort volume d'investissements vers les secteurs exportateurs et les infrastructures nationales. Le système énergétique national et la société de téléphonie ont été vendus à des entreprises étrangères, ce qui s'est traduit par un apport net de ressources étrangères supérieur à 1 milliard de dollars en 1998-99. Cependant, aucun investisseur étranger potentiel ne peut manquer de remarquer la présence de gardes armés devant la plupart des entreprises. Le haut niveau de la criminalité et de l'insécurité des personnes est sans doute un obstacle important à l'investissement étranger.

19. *Position à l'égard des négociations commerciales.* Beaucoup de pays en développement considèrent que les négociations commerciales multilatérales sont complexes et qu'elles échappent à leur pouvoir d'influence. Ce n'est pas le cas d'El Salvador ou des autres pays d'Amérique centrale. Tous participent activement aux négociations commerciales multilatérales. Les dirigeants salvadoriens comme les grands chefs d'entreprise du secteur privé appuient sans réserve l'établissement de liens plus étroits avec l'économie mondiale — en particulier avec le grand partenaire pour l'exportation, les Etats-Unis. Ils s'accordent en général à penser que la liberté des échanges avec les Etats-Unis est le principal objectif de la politique commerciale et qu'elle pourrait être obtenue grâce à l'Accord de libre-échange des Amériques (ALEA) que les Etats-Unis et 34 autres pays de l'Hémisphère occidental se sont engagés à faire aboutir d'ici à 2005. Cependant, le sentiment général en El Salvador est que la mise en place de l'ALEA est désormais moins certaine en raison de l'évolution de la position des Etats-Unis sur les échanges, évidente dans la récente politique commerciale de ce pays et clairement apparue à la Conférence de l'OMC à Seattle.

20. Comme alternative à moyen terme, les dirigeants salvadoriens et des groupes privés ont pressé le Congrès des Etats-Unis d'étendre aux pays des Caraïbes les conditions d'accès aux marchés des Etats-Unis dont bénéficient le Mexique et le Canada au titre de l'ALENA mais sans engagement de la part des Etats-Unis quant à la permanence du dispositif, ni obligation réciproque pour les pays bénéficiaires de libéraliser leurs marchés.

21. El Salvador s'efforce de favoriser l'intégration économique en Amérique centrale, afin de réduire les coûts, d'accroître la compétitivité et de promouvoir les exportations.¹ Ses demandes portent sur la libéralisation des échanges intrarégionaux de services, l'amélioration des infrastructures routières et portuaires régionales et la simplification des procédures de contrôle aux frontières. Récemment, El Salvador et le Guatemala sont convenus de chercher à mettre en place une union douanière. Dans le cadre de ce projet, pour la réalisation duquel la date butoir de 2002 a été fixée, les deux pays remplaceraient leurs postes frontières par un poste conjoint unique, destiné à être ultérieurement supprimé. Ce processus a rapidement progressé au niveau technique, des accords ayant été conclus sur les procédures permettant de partager les recettes douanières tirées des importations de produits en provenance de pays extérieurs à l'union, mais beaucoup reste encore à faire pour achever l'intégration prévue. L'union douanière présente notamment pour El Salvador l'intérêt de lui faciliter l'accès aux ports guatémaltèques situés sur la mer des Caraïbes.

22. Il semble qu'El Salvador prenne des mesures pour remplir la plupart de ses engagements envers l'OMC. Les investissements étrangers paraissent bénéficier du traitement national, notamment dans le domaine des assurances et dans celui de la gestion des nouveaux fonds de pension salvadoriens. Le pays a modernisé ses procédures douanières ; on peut désormais remplir les formulaires des douanes par voie électronique et établir soi-même les déclarations des droits à payer. La législation salvadorienne réserve encore aux entreprises nationales les grands marchés publics mais le gouvernement a introduit une loi afin que le pays se conforme aux obligations contractées dans le cadre de l'OMC.² Les engagements pris par El Salvador en ce qui concerne la propriété intellectuelle semblent ne pas faire l'objet de controverse. Le principal quotidien de San Salvador a récemment rapporté que le gouvernement salvadorien n'avait pas

1. Les échanges commerciaux régionaux en Amérique centrale ont essuyé un revers en novembre 1999 lorsque le Nicaragua a unilatéralement (et en violation des obligations découlant du traité) imposé un droit de douane de 35 pour cent sur les produits importés du Honduras. Cette mesure était prise suite à la ratification par le Honduras d'un traité avec la Colombie portant sur les droits territoriaux maritimes que le gouvernement nicaraguayen considérait comme une atteinte à la souveraineté du Nicaragua.

2. Le gouvernement des Etats-Unis a estimé (Ministère américain du commerce 1999) que la législation actuelle ne constituait pas un obstacle important dans la mesure où la plupart des grands projets sont financés par des banques multilatérales qui exigent des appels d'offres internationaux.

respecté la date butoir du 1er janvier pour l'application des mesures relatives aux droits d'auteur dans le cas des enregistrements et concerts de musique mais qu'il ferait le nécessaire d'ici au 1er juin.³ Le Parlement devait être saisi en février d'une nouvelle législation sur les marques de commerce et d'un traité de coopération sur les produits brevetés. Dans un autre article, le journal présentait une nouvelle association de compositeurs salvadoriens déterminés à s'assurer que la nouvelle loi protège leur travail. Une chanson salvadorienne avait été largement diffusée en Amérique centrale et aux États-Unis sans que son compositeur ne perçoive de droits d'auteur.

Evaluation

23. Tout comme l'environnement politique global, la politique commerciale est d'une manière générale favorable au développement des échanges. Le gouvernement salvadorien sait clairement l'orientation qu'il veut donner à son action et il s'emploie à la mettre en œuvre.

24. Les capacités techniques du gouvernement semblent être satisfaisantes et le pays a pris ses engagements à l'égard de l'OMC en parfaite connaissance de cause. Comme on le verra ci-après, les donateurs ont joué un rôle efficace en mettant en œuvre des programmes de formation et d'assistance technique spécialisées afin de renforcer les capacités des institutions salvadoriennes. Néanmoins, il semble que ce soit à la détermination des autorités Salvadoriennes qui facilitent la mise en place d'une assistance technique efficace.

25. Le taux de change est le facteur le plus problématique pour la politique commerciale. Le pays souffre à l'évidence du « syndrome des Pays-Bas » : la rentabilité pour l'économie des envois de fonds des travailleurs « exportés » est si forte que le taux de change peut être défavorable aux autres activités d'exportation.⁴ Les gouvernements successifs avaient prédit une baisse graduelle de ces apports de fonds mais, jusqu'ici, rien de tel n'a pu être observé. La politique macro-économique a empêché de nouvelles dégradations du taux de change réel depuis trois ans mais El Salvador doit trouver les moyens d'accroître sa productivité ou trouver d'autres moyens de compenser l'augmentation des coûts.

26. Il y a eu quelques retours en arrière dans la politique commerciale, comme l'adoption d'un tarif progressif au lieu du tarif uniforme auquel le gouvernement s'était engagé. Plus récemment, lors des négociations avec le Mexique portant sur un accord de libre échange, El Salvador a présenté des demandes de dérogation pour cinq secteurs dans lesquels les grandes entreprises salvadoriennes ont un intérêt évident à voir limiter la concurrence.

D. Institutions du commerce extérieur

Evolution et situation actuelle

27. El Salvador s'est doté d'un ensemble d'institutions — publiques, privées et à but non lucratif — bien établies qui fournissent des informations et d'autres services aux secteurs exportateurs. Quelques organisations soutiennent depuis longtemps le développement technologique et la promotion des exportations de certains produits (par exemple, le café, le coton et le sucre). Cependant, la plupart des

3. *Prensa Grafica*, 25 janvier 2000.

4. L'expression est tirée de l'expérience des Pays-Bas après la découverte de gisements de pétrole dans la mer du Nord. Les exportations pétrolières ont provoqué une appréciation du florin qui a nuit à la compétitivité de nombreux produits hollandais traditionnels sur les marchés étrangers.

institutions qui appuient les exportations non traditionnelles ont été créées au cours des quinze dernières années.

28. *L'Association salvadorienne des industries de l'habillement (ASIC)*. Cette association regroupe les fabricants de vêtements, y compris les sociétés installées dans les ZFIE. L'ASIC s'emploie notamment à promouvoir la substitution des tissus importés par des tissus salvadoriens pour les exportations de vêtements, apparemment avec quelques succès. L'ASIC travaille également avec des groupes de défense des droits de l'homme afin d'établir un code de conduite dans le secteur de l'habillement et suivre le respect des engagements pris en ce qui concerne le travail des enfants et les conditions de travail.

29. *La Coexport*. Cet organisme, appelé *Corporación de Exportadores de El Salvador*, a été créé au début des années 80 en tant que Comité de l'Association des industriels salvadoriens. Au milieu des années 80, l'USAID a apporté des fonds pour aider la Coexport à devenir une entité autonome et permettre aux exportateurs non traditionnels d'être représentés. Cet organisme assure toute une gamme de services aux exportateurs et aux acheteurs étrangers ; il leur propose notamment une page web, un annuaire des exportateurs et divers autres services spécialisés. Il reçoit des fonds de ses 299 entreprises membres pour ses activités de base et utilise les crédits versés par les donateurs pour mener à bien divers projets de promotion des exportations. La Coexport reçoit des aides financières de l'USAID, de la BID et de l'Union européenne, entre autres.

30. *La FUSADES*. La FUSADES, Fondation pour le développement économique et social, a été créée en 1983 en tant qu'organisation privée à but non lucratif dans le but de promouvoir les idées novatrices sur les problèmes nationaux. Elle est rapidement devenue le principal canal par lequel l'USAID achemine son aide au pays. Les différentes activités de la FUSADES comprennent :

- Des études économiques. La recherche sur les problèmes économiques du pays et les stratégies à mettre en œuvre pour les résoudre ont été d'emblée au centre des travaux de la FUSADES. L'unité chargée de cette activité a fourni la majeure partie de la réflexion pour l'élaboration du programme de réforme économique du gouvernement Cristiani et elle continue de jouer un rôle important dans le débat économique du pays.
- La promotion des investissements. L'unité chargée de cette activité (Pridex) a été créée au milieu des années 80 dans le but de promouvoir l'investissement étranger en El Salvador, et elle reçoit des fonds importants de l'USAID pour faire fonctionner des bureaux à l'étranger et attirer des investisseurs potentiels en El Salvador.
- Le financement et le soutien des exportations. Un service (Fidex) fournit des crédits à l'exportation aux entreprises grandes et moyennes tandis qu'un autre (Propemi) assure des financements et une assistance technique aux firmes de petite taille et aux micro-entreprises.
- Le développement de la technologie agricole et la promotion des exportations agricoles. Une autre unité assurait auparavant des activités d'assistance technique pour promouvoir les exportations agricoles non traditionnelles ; elle gère aujourd'hui une grande exploitation agricole qui exporte et effectue des travaux de recherche sur la technologie agricole. Un laboratoire autonome de contrôle de la qualité effectue des analyses de sol et assure d'autres services liés à l'environnement et à l'agriculture aux entreprises salvadoriennes.

31. *Ministère de l'économie*. Le Ministère de l'économie joue un rôle de premier plan au sein du gouvernement tant en ce qui concerne les négociations commerciales que la promotion des exportations et des investissements. Le Ministère s'est vu restituer cette compétence après la suppression du Ministère du commerce extérieur dans les années 90. Un vice-ministre est chargé des négociations commerciales et de

l'intégration régionale en Amérique centrale tandis qu'un autre est responsable de la promotion des exportations et de l'investissement étranger. Cela semble donner plus de cohérence à la politique commerciale que lorsque les deux ministères se partageaient la tâche.

- *Négociations commerciales.* Le programme de négociations commerciales du gouvernement est chargé. En Amérique centrale, il y a un processus continu de négociations en vue de réduire les obstacles aux échanges dans la région. Le pays a également négocié des accords de libre échange avec le Mexique et plusieurs autres pays d'Amérique latine. L'accord avec le Mexique devrait être conclu au cours de l'année 2000. Les négociateurs salvadoriens semblent avoir bénéficié d'une importante assistance technique de la part de divers donateurs.
- *Promotion des exportations et de l'investissement.* Le Ministère met en œuvre un programme limité de promotion des exportations et s'efforce de coopérer avec les diverses associations privées et organismes publics qui œuvrent dans ce domaine. Le Ministère travaille aussi avec un certain nombre de groupes sectoriels, ou associations, dont l'objet est d'améliorer les conditions de concurrence dans le secteur considéré. Ces groupes ont été constitués à l'issue d'une série d'études financées par la Banque mondiale, conformément aux suggestions de Michael Porter de l'Université d'Harvard. Les activités de promotion des investissements du Ministère doivent être confiées à un nouvel organisme qui devrait commencer ses travaux en mars 2000. Le Centre pour l'investissement doit être géré comme un organisme quasi privé, et être supervisé par un conseil de direction dont les membres représentent à la fois le secteur privé et le secteur public. Le Centre est considéré comme un instrument permettant d'accroître considérablement le niveau des dépenses publiques consacrées à la promotion des investissements.

32. *Le Ministère des relations extérieures.* Les ambassades d'El Salvador à l'étranger participent également à la promotion des exportations et des investissements et fournissent des orientations générales pour les négociations commerciales. La collaboration entre les grandes ambassades du pays à l'étranger et les associations d'exportateurs semble être relativement bonne, le courrier électronique permettant de communiquer rapidement sur les problèmes importants.

Evaluation

33. Au cours de ces quinze dernières années, El Salvador s'est doté d'un ensemble d'institutions utiles dont le but est de soutenir le développement des échanges. Celles-ci permettent aux différents acteurs du secteur des exportations de communiquer et d'échanger leurs points de vue. Des groupes privés peuvent identifier les obstacles aux exportations et ils peuvent demander au gouvernement d'intervenir. Les principaux groupements privés se sont montrés à la fois capables de durer et déterminés à assurer des services à un coût minimum.

34. La plus grosse lacune aujourd'hui dans l'arsenal des institutions et des programmes dont le pays s'est doté semble être dans le domaine de la promotion de l'investissement étranger. Plus que la promotion des exportations, la promotion de l'investissement est par nature un « bien public ». Dans le cas de la promotion des exportations, la prise en charge, par les exportateurs potentiels d'une partie des coûts de l'assistance technique, des voyages effectués pour se rendre dans des foires commerciales, ou d'autres services de développement des marchés, garantit que l'aide est correctement ciblée. Si ce type d'aide vise les entreprises qu'il faut, ces dernières bénéficieront directement de l'accroissement des exportations et des bénéfices et devraient donc être désireuses de partager les coûts.

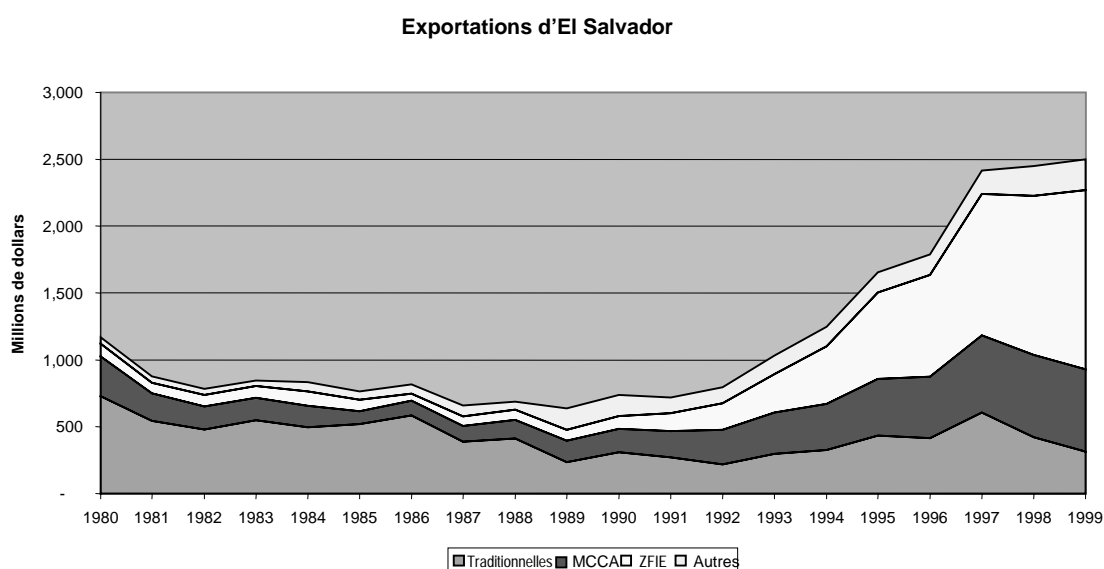
35. Il en va différemment de la promotion des investissements. Les investisseurs étrangers dans un secteur particulier font généralement preuve d'un tempérament grégaire. Lorsqu'il est démontré que des investisseurs étrangers peuvent réussir dans un secteur donné (par exemple, dans celui de l'habillement en El Salvador), les nouveaux investisseurs étrangers explorent le pays seuls. Cependant, les investissements concernant le secteur de l'habillement n'attireront pas d'investisseurs vers des domaines nouveaux et plus avancés sur le plan technologique. Les investisseurs potentiels considèrent généralement que le pays présente des risques : s'il réunit les conditions nécessaires, pourquoi d'autres n'ont-ils pas investi dans ce secteur ? Il faut attirer ces investisseurs par la ruse afin qu'ils découvrent que les conditions sont plus attrayantes qu'ils ne le pensaient. Ils ne voudront pas payer pour explorer le pays seuls. Ces efforts de séduction nécessitent donc des fonds de la part des pouvoirs publics ou des donneurs.

36. La Fusades apporte à présent un concours modeste à cette activité mais dispose d'un budget très limité. Le gouvernement a conscience du problème et prend des mesures pour créer un Centre de promotion de l'investissement afin d'attirer les investisseurs étrangers. L'expérience internationale de la promotion de l'investissement par les pouvoirs publics est assez mitigée. Les institutions publiques sont généralement moins souples que les organismes privés, en partie au moins, en raison des procédures requises et sont souvent plus au diapason des débats internes au gouvernement qu'à l'écoute des besoins des investisseurs potentiels.

II. Tenue des échanges

A. Tendances générales

37. Les exportations d'El Salvador se sont rapidement accrues au cours de ces dix dernières années. Le graphique 1 et le tableau 1 font apparaître la tendance enregistrée depuis 1980 en dollars courants. On peut observer une baisse progressive des ventes à l'étranger au cours des années 80, le point le plus bas étant atteint en 1989, suivi d'une remontée régulière au cours de la décennie suivante.



Graphique 1

38. Les catégories de produits retenus pour élaborer le graphique appellent quelques explications. Le groupe de base, à savoir les produits traditionnels, comprend le café, le sucre, le coton et la crevette. Le café domine ce groupe et est responsable du recul régulier enregistré. La deuxième catégorie, appelé MCCA, représente les exportations à destination du marché commun centro-américain. Il s'agit presque entièrement d'exportations de produits manufacturés. Les échanges avec les autres pays d'Amérique centrale ont diminué au cours des années 80 lors de l'effondrement du système de paiement intrarégional mais les échanges régionaux ont ensuite retrouvé leurs niveaux antérieurs puis atteint de nouveaux sommets. La troisième catégorie, ZFIE, représente les exportations des zones franches pour l'industrie d'exportation en El Salvador. Il s'agit pour l'essentiel de vêtements exportés vers les Etats-Unis. Les exportations de vêtements à destination des Etats-Unis sont passées de 11 millions de dollars en 1986 à 1.6 milliard en 1999⁵ — progression spectaculaire qui a accompagné l'augmentation des recettes d'exportation des pays voisins d'Amérique centrale. Enfin, la dernière catégorie est constituée des exportations non traditionnelles à destination des pays hors MCCA.

Tableau 1

Exportations d'El Salvador, 1980-1999

(en millions de dollars)

Année	Total	Traditionnelles	MCCA	ZFIE	Autres
1980	1,170	730	296	95	49
1981	878	544	206	80	48
1982	785	479	174	85	47
1983	848	550	165	90	43
1984	836	499	156	110	71
1985	764	520	96	85	63
1986	817	586	109	52	70
1987	660	387	120	70	83
1988	686	413	140	75	58
1989	637	234	163	80	160
1990	739	310	175	95	159
1991	720	273	195	132	120
1992	796	218	258	198	122
1993	1,032	296	310	290	136
1994	1,249	328	343	430	148
1995	1,652	433	427	647	145
1996	1,789	417	456	765	151
1997	2,416	606	579	1,057	174
1998	2,452	422	616	1,189	225
1999	2,500	318	627	1,333	222

Source: D'après Banco Central de Reserva et FMI

5. Jusqu'à une période récente, les exportations des ZFIE n'étaient pas prises en compte dans les statistiques relatives aux exportations, mais aujourd'hui elles le sont. Cela crée évidemment un problème de comparabilité des données car la valeur ajoutée représente une part nettement moins importante dans les produits destinés au marché intérieur — généralement de 20 à 25 % pour les vêtements — que dans ceux destinés à l'exportation. Étant donné que les produits manufacturés exportés vers le MCCA sont souvent en grande partie fabriqués à partir d'éléments importés, ce problème n'est pas nouveau en Amérique centrale.

B. Tendances observées dans quelques secteurs particuliers

39. *Café.* Tout au long des années 60 et 70, El Salvador a été le principal exportateur de café d'Amérique centrale et le café salvadorien se vendait généralement au prix le plus élevé dans la région. La situation a changé au cours des années 80. La production de café en El Salvador s'est tout d'abord stabilisée puis a graduellement baissé alors qu'elle augmentait au Guatemala, au Costa Rica et au Honduras. El Salvador a peu à peu perdu son avance dans le domaine de la technologie du café : les rendements ont augmenté dans les autres pays alors qu'ils diminuaient en El Salvador.

40. Au cours des années 80 et 90, les autres pays ont renouvelé leurs cultures avec des variétés à plus haut rendement mais pas El Salvador. La réforme agraire et la guerre civile, dont les zones rurales étaient le principal théâtre, ont sans doute contribué au recul de la compétitivité du pays. Cependant, il est intéressant de noter que la perte de compétitivité s'est poursuivie tout au long des années 90 bien que la guerre civile ait été terminée, que la situation se soit stabilisée en ce qui concerne l'occupation des sols et que les politiques gouvernementales aient accru la rentabilité des exportations. Cela montre — du moins pour un arbre productif à longue durée de vie comme le caféier — qu'une longue interruption de la production, entraînant un report des investissements et la perte d'une main-d'œuvre qualifiée, peut avoir des conséquences durables. Il peut falloir du temps pour retrouver l'avantage technologique perdu. Il est malheureux qu'à cause, essentiellement sans doute, de la guerre civile, la redistribution des richesses aux travailleurs agricoles due à la réforme agraire se soit accompagnée d'une baisse de la productivité de la terre et donc de la richesse des zones rurales. En outre, l'évolution des prix mondiaux du café a aggravé ces problèmes. La baisse brutale des exportations de café au cours de ces deux dernières années est due principalement à la baisse des prix mondiaux.

41. *Autres produits traditionnels.* En dehors du café, trois autres produits — le coton, la crevette et le sucre — sont classés parmi les exportations « traditionnelles ». Les exportations de coton pèsent peu puisqu'elles ont pratiquement disparu au cours des années 80 sous l'effet combiné de la faiblesse des prix mondiaux, de la réforme agraire et de la guerre civile. Le sucre est un secteur d'exportation uniquement parce qu'El Salvador bénéficie d'un accès préférentiel au marché protégé des Etats-Unis et les exportations sont déterminées par le niveau des quotas américains. Quant aux exportations de crevettes (25 millions de dollars en 1999), elles ont légèrement augmenté.

42. *Le marché commun centro-américain (MCCA).* El Salvador exporte une large gamme de produits manufacturés vers les pays d'Amérique centrale, les denrées alimentaires, les textiles et les biens de consommation produits par l'industrie légère figurent parmi les principaux articles exportés. Les exportations vers l'Amérique centrale sont une composante dynamique des échanges salvadoriens. Les responsables politiques estiment qu'il y a une très grande différence entre l'expansion des échanges en Amérique centrale au cours des années 90 et l'accroissement enregistré au cours des années 60. Comme tous les pays d'Amérique centrale ont adopté des droits de douane extérieurs maximums de 15 %, il y a beaucoup moins de risque de détournement des courants d'échange et il est beaucoup moins probable que les producteurs utilisent des méthodes en grande partie inefficaces. On a également assisté à une modification des exportations régionales d'El Salvador au profit des biens intermédiaires et au détriment des biens de consommation finale. Les acteurs du secteur privé relèvent une autre différence majeure entre les années 60 et les années 90 en Amérique centrale : le volume important des investissements étrangers provenant d'Amérique centrale. Au cours des années 60, la majeure partie des investissements étrangers en Amérique centrale venait d'autres régions, essentiellement des Etats-Unis. Les entreprises étrangères étaient les principaux acteurs au niveau régional. Depuis quelques années, en revanche, les entreprises d'Amérique centrale commencent à opérer au-delà des frontières de leur pays. Cela est le cas en particulier du commerce de détail, des supermarchés et de la banque. Les chefs d'entreprise salvadoriens sont particulièrement dynamiques. La ligne aérienne salvadorienne, TACA, a également acquis la plupart des

lignes aériennes nationales des autres pays et amélioré considérablement les horaires de transport régionaux, San Salvador étant le noyau des liaisons aériennes.

43. *Les zones franches pour l'industrie d'exportation.* Les exportations des ZFIE d'El Salvador sont presque entièrement composées de vêtements. 95 % des importations de produits manufacturés des États-Unis (1er marché pour les exportations des ZFIE) sont composées de vêtements et d'autres produits textiles. C'est le cas depuis la création des premières zones franches privées vers 1990. La croissance de ces exportations est spectaculaire, et s'explique par l'effet conjugué de plusieurs facteurs : amélioration de l'accès au marché des États-Unis grâce à la Caribbean Basin Initiative ; politique du gouvernement salvadorien qui a éliminé les obstacles au développement des zones franches ; et réorientation de la stratégie de la concurrence des entreprises américaines consistant à concurrencer les importations de vêtements d'Asie en délocalisant en Amérique centrale les activités à forte intensité de main-d'œuvre implantées aux États-Unis.

44. Les autres pays qui ont fait des ZFIE une composante importante de leur stratégie d'exportation, tels que le Costa Rica et la République Dominicaine, ont été peu à peu en mesure de diversifier la production de celles-ci. Cette évolution a généralement impliqué la diminution de la part du secteur des vêtements au profit de diverses autres industries d'assemblage, notamment les appareils électriques, les fournitures médicales et autres produits. Dans le cas du Costa Rica, Intel a fini par construire une usine de fabrication de puces électroniques. Cette diversification s'est accompagnée de plusieurs avantages. Premièrement, une structure plus diversifiée de la production réduit la vulnérabilité face à l'évolution de la demande dans un secteur donné. Deuxièmement, ces nouveaux secteurs d'assemblage ont généralement besoin d'une main-d'œuvre plus qualifiée. Ils favorisent donc la mobilité vers le haut des travailleurs qui acquièrent des qualifications de base dans le secteur du vêtement. En El Salvador, ce mécanisme ne fonctionne pas car les entreprises des autres secteurs ne s'implantent pas dans le pays. Simultanément, la part de la valeur ajoutée intérieure augmente régulièrement dans les ZFIE d'El Salvador. Le rapport importations/exportations du secteur des ZFIE diminue progressivement, passant de 81 pour cent en 1991 à 71 pour cent en 1998.

45. On ne sait pas très bien pourquoi El Salvador n'a pas réussi jusqu'ici à attirer les investisseurs étrangers. L'ALENA peut être une explication, incitant les entreprises à ne pas dépasser les frontières du Mexique. Le Costa Rica et la République Dominicaine ont commencé à réduire la part du secteur des vêtements alors qu'El Salvador était encore considéré comme présentant des risques pour l'investissement. Si cela est vrai, c'est une autre conséquence de la guerre civile prolongée : El Salvador n'était pas très attractif au moment le plus propice pour attirer les investissements étrangers.

46. Les entreprises des ZFIE, en particulier dans le secteur du vêtement, ont été l'objet de controverse ces dernières années en raison de problèmes touchant le travail des enfants, l'absence de droits des travailleurs (notamment celui de s'organiser et de négocier collectivement), et la qualité des conditions de travail. « Ateliers de misère » est devenu le nom générique pour désigner cette combinaison de pratiques abusives. En El Salvador, des groupes de défense des droits de l'homme soulèvent depuis longtemps des questions quant aux conditions de travail dans les ZFIE et demandent aux pouvoirs publics d'intervenir afin de prévenir les abus. Les importateurs américains de vêtements sont devenus sensibles à ces questions.

47. En raison sans doute de l'attention considérable dont ces problèmes font l'objet, les ZFIE salvadoriennes semblent des modèles de bonne pratique dans tous les domaines sauf un, les syndicats. L'Ambassade américaine visite régulièrement les usines et rend compte des conditions de travail. Elle indique (1998a) que : « les conditions de travail et les prestations destinées aux travailleurs sont conformes aux normes juridiques en vigueur au titre de la loi salvadorienne et sont supérieures à la moyenne du secteur privé pour un travail comparable ». Les normes juridiques requièrent des prestations de retraite et

des prestations médicales ainsi que deux semaines de congés payés. En cas de violation de la loi, l'ASIC, Association des industriels du vêtement, a chargé les organisations de défense des droits de l'homme de surveiller les mesures prises par l'entreprise incriminée pour remédier à la situation.

48. *Les autres produits non traditionnels.* Les donneurs et les autorités salvadoriennes ont promu un certain nombre de secteurs d'exportation potentiels, notamment les fruits et légumes d'hiver destinés au marché américain, les produits d'artisanat et les produits alimentaires nationaux destinés aux Salvadoriens vivant à l'étranger. Aucun de ces secteurs n'a encore obtenu de résultats significatifs. En ce qui concerne les fruits et légumes d'hiver, El Salvador a connu un succès initial avec les melons, le sésame et l'okra. Cependant, après plusieurs années de hausse, les exportations de chacun de ces produits ont commencé à diminuer ou se sont arrêtées. Dans la mesure où les exportations de ses voisins d'Amérique centrale ont continué de croître rapidement, El Salvador semble avoir été dans une situation concurrentielle défavorable. Le fait que le pays ne dispose pas d'un port sur la mer des Caraïbes permettant d'exporter ses produits vers la côte Est des Etats-Unis peut avoir contribué à cette situation.

49. *Les services.* Il n'existe aucune donnée chiffrée sur les exportations salvadoriennes de services mais le pays s'efforce de devenir leader dans ce domaine. Les autorités salvadoriennes veulent développer le tourisme malgré le retard pris par rapport à la plupart des pays voisins. Cependant, la criminalité et le grand nombre de gardes armés nuisent sans doute à l'attrait du pays pour les touristes à moyen terme. El Salvador dispose du secteur bancaire le plus solide d'Amérique centrale et les banques salvadoriennes ont ouvert des filiales dans plusieurs pays. La ligne aérienne salvadorienne domine à présent la région. Les efforts salvadoriens de promotion des investissements visent à présent à faire du pays un « centre d'appels » pour les services de téléphonie. Plusieurs entreprises ont commencé à travailler dans le pays dans ce secteur. Les autorités salvadoriennes veulent aussi faire du pays un centre de développement de logiciels. L'institution publique chargée de la formation a financé une année d'études dans un centre de formation informatique en Inde à 120 étudiants salvadoriens dans l'espoir de créer une masse critique de techniciens formés dans ce secteur.

C. *Evolution de la répartition géographique*

50. L'évolution de la destination géographique des exportations pour la période 1994-98, ventilées en produits primaires et produits manufacturiers, apparaît au tableau 2. Les échanges avec l'Hémisphère occidental ont fortement augmenté tandis que le commerce avec l'Europe n'a que peu progressé. Les Etats-Unis n'apparaissent pas séparément mais ils comptent pour 96 pour cent des exportations destinées aux pays de l'ALENA présentées dans le tableau et pour l'ensemble de la croissance enregistrée entre 1994 et 1998 par les exportations en direction de l'ALENA. La majeure partie de cette croissance est due aux ZFIE.

Tableau 2

Exportations d'El Salvador, 1994–98
par partenaire commercial et type de produit
(millions de dollars)

A. Exportations 1994

	Total	Produits		
		Primaires	Manufacturés	ZFIE
ALENA	638	139	75	425
MCCA	343	72	272	0
AUTRES AMERIQUE LATINE	54	25	29	0
AUTRES OCDE	212	203	4	5
AUTRES PAYS	2	1	0	0
Total	1 249	440	379	430

B. Exportations 1998

	Total	Produits		
		Primaires	Manufacturés	ZFIE
ALENA	1 454	182	102	1 170
MCCA	618	175	443	
AUTRES AMERIQUE LATINE	84	26	58	
AUTRES OCDE	249	226	4	19
AUTRES PAYS	38	35	2	
Total	2 443	644	609	1 189

C. Evolution des exportations entre 1994 et 1998

	Total	Produits		
		Primaires	Manufacturés	ZFIE
ALENA	816	44	27	745
MCCA	274	103	171	-
AUTRES AMERIQUE LATINE	30	1	29	-
AUTRES OCDE	37	23	0	14
AUTRES PAYS	36	34	2	-
Total	1 193	205	230	759

D. Répartition géographique des exportations

	Total	Produits		
		Primaires	Manufacturés	ZFIE
ALENA	60%	28%	17%	98%
MCCA	25%	27%	73%	0%
AUTRES AMERIQUE LATINE	3%	4%	10%	0%
AUTRES OCDE	10%	35%	1%	2%
AUTRES PAYS	2%	5%	0%	0%

Source : D'après les statistiques d'El Salvador relatives aux exportations, les chiffres correspondants aux exportations des ZFIE sont des estimations.

51. La plupart des exportations à destination des pays de l'OCDE autres que les Etats-Unis et le Canada sont constituées de produits primaires, pour l'essentiel du café, et — du moins selon les statistiques salvadoriennes — les exportations de produits manufacturés sont insignifiantes. Les statistiques relatives aux importations de l'OCDE (disponibles uniquement jusqu'en 1997) présentent un tableau quelque peu différent. Selon cette source, les importations de biens manufacturés en provenance d'El Salvador sont passées de 23 millions de dollars en 1994 à 34 millions de dollars en 1997. Les écarts entre les sources salvadoriennes et l'OCDE existent aussi pour les produits primaires. Le fait que les expéditions pour l'Europe passent généralement par un port au Guatemala peut être une source d'erreur.

52. Les échanges avec l'Amérique latine, notamment de produits manufacturés, ont en effet brusquement augmenté entre 1994 et 1998. Les échanges avec Panama et la République Dominicaine, en particulier, se sont rapidement accrus.

D. Conséquences de la croissance des échanges

53. *Pauvreté et salaires.* Après 1991, l'économie salvadorienne s'est redressée rapidement et le pays a connu quatre années consécutives de croissance supérieure à 6 pour cent par an. Cette période a également été caractérisée par une augmentation des salaires réels. Se fondant sur les données issues des enquêtes auprès des ménages, le Ministère de l'économie indique que le salaire moyen est passé de 99 pour cent des dépenses de consommation de base (« canasta basica »), à 144 pour cent en 1998. Selon le rapport le plus récent du PNUD sur le développement national (Rivera Campos, 1999, page 118), le pourcentage de la population vivant dans la pauvreté est tombé de 59 pour cent en 1992 à 48 pour cent en 1997. Les salaires semblent avoir enregistré une croissance particulièrement rapide à l'extrémité inférieure de la structure des salaires et la part de la population vivant dans l'extrême pauvreté est tombée de plus d'un tiers au cours de la même période, passant de 28 à 18 pour cent. Deux facteurs ont probablement contribué à cette évolution favorable. Premièrement, l'émigration vers les Etats-Unis de travailleurs relativement peu qualifiés aurait réduit la concurrence pour les emplois peu qualifiés. Deuxièmement, la croissance rapide de l'emploi dans les ZFIE au cours des années 90 a probablement contribué à accentuer la tension sur le marché du travail. Le taux de chômage officiel, environ 7.3 pour cent en 1999, semble n'avoir que légèrement reculé au cours des cinq dernières années mais il est bien inférieur à son niveau des années 80.

54. *Exportations et production pour le marché national.* Au cours de la période de substitution des importations, lorsque les obstacles à l'importation étaient fort élevés, il était très facile de faire la distinction entre la production pour l'exportation et la production pour le marché intérieur. La qualité des produits d'exportation devait être relativement élevée et fiable tandis que celle de la production destinée au marché intérieur était généralement moins bonne. Les exportateurs ont dû tenir compte de l'évolution des technologies et surveiller étroitement les coûts, les calendriers de livraison et la qualité.

55. En revanche, il était d'une manière générale plus aisé de fabriquer des produits pour le marché intérieur. Les coûts étaient moins perçus comme posant un problème car la concurrence des prix était moins vive. Les styles étaient souvent démodés car les consommateurs avaient peu de choix et les matériaux étaient de qualité inférieure mais les biens se vendaient tout de même en raison de l'absence de la concurrence des importations. Aujourd'hui, avec un droit de douane maximum de 15 pour cent sur les produits finis, les magasins sont remplis de produits importés. Les industriels destinant leur production au marché intérieur ont été contraints de se comporter comme les exportateurs. Il n'y a plus de place désormais pour des produits ayant un mauvais rapport qualité/prix.

56. En effet, la libéralisation des échanges devrait atténuer certaines distinctions qui existaient dans le passé entre les secteurs d'exportation et les secteurs de substitution des importations. Tous aujourd'hui ont à faire face aux mêmes défis — améliorer la productivité, la qualité et la fiabilité de la production.

E. Evaluation de la performance des échanges et des problèmes dans ce domaine

57. La performance des échanges salvadoriens au cours des dix dernières années a été bonne, reflétant l'amélioration de l'environnement général. La fin de la guerre civile, la suppression d'un grand nombre de procédures faisant obstacle aux exportations et l'établissement d'un environnement macroéconomique stable ont joué un rôle important. La tendance à la dégradation régulière des exportations au cours des années 80 a été inversée et un important nouveau secteur d'exportation — l'assemblage de vêtements dans les ZFIE — s'est développé. De nouveaux débouchés ont été trouvés pour les produits salvadoriens, en particulier dans les pays d'Amérique latine. La politique menée par les autorités salvadoriennes a contribué à réactiver le MCCA sur une base, cette fois-ci, beaucoup plus proche des prix mondiaux.

58. Malgré ces progrès, les sources de la croissance future des exportations ne sont pas évidentes. L'activité du secteur de l'habillement devrait se ralentir en raison de divers facteurs dont la concurrence exercée par les pays voisins à bas salaire et l'arrivée à échéance de l'arrangement multifibres en 2005. El Salvador est trop tributaire du secteur de l'habillement et ne possède pas encore un vaste ensemble de secteurs manufacturiers susceptibles de concourir sur les marchés mondiaux. Il serait important de développer ces secteurs.

59. Compte tenu de son expérience récente, El Salvador devra relever quatre défis :

- Aborder la question du taux de change de manière à ce que les produits salvadoriens soient plus compétitifs ;
- Trouver les moyens de restaurer les capacités techniques d'El Salvador dans le secteur du café ;
- Attirer de nouveaux investissements dans d'autres secteurs implantés dans les ZFIE de manière à ce que le secteur manufacturier d'exportation, à forte intensité de main-d'œuvre, n'ait pas une base aussi étroite ; et
- Trouver les produits ou les moyens permettant d'entrer sur les marchés européens, afin de réduire la très forte dépendance à l'égard du marché américain.

III. Pertinence des activités des donateurs

60. La présente section est consacrée aux programmes d'aide des donateurs en faveur du développement des échanges. Elle se compose de deux parties : la première décrit et évalue les activités des donateurs tandis que la deuxième analyse l'aide des donateurs sous l'angle de la coordination et de l'appropriation par le pays hôte.

A. Les programmes d'aide des donateurs

61. Il existe deux périodes distinctes dans l'aide des donateurs en faveur du développement des échanges salvadoriens. La première, qui va du début des années 80 à 1992, se caractérise par la prédominance de l'USAID. Au cours de cette période en effet, l'USAID a été à l'origine d'environ 85 pour cent de l'ensemble des versements d'APD. La situation a brusquement changé en 1993, année au cours de laquelle les apports de l'USAID ont commencé à diminuer progressivement tandis que les autres donateurs de l'OCDE et la Banque mondiale accroissaient fortement leurs versements. L'Union européenne et ses membres sont peu à peu devenus la principale source d'aide étrangère.

La prédominance de l'USAID, 1984-93

62. L'ampleur et l'omniprésence de l'aide de l'USAID jusqu'en 1992 doivent être soulignés. Celle-ci représentait au total plus de 3 milliards de dollars, sans compter l'aide militaire substantielle accordée au gouvernement salvadorien. Au cours de la guerre civile, l'Etat n'avait pas les moyens de collecter les impôts et l'économie ne produisait pas suffisamment de recettes en devises pour satisfaire aux besoins du pays. L'aide de l'USAID a joué un rôle important en maintenant les flux d'importation et en permettant à l'Etat d'assurer ses fonctions sociales et économiques de base.

63. L'USAID était particulièrement dynamique dans le domaine du développement des échanges qu'il considérait comme un élément central de sa stratégie. Pour l'USAID, la croissance économique à long terme d'El Salvador dépendait fortement du développement des exportations de nouveaux produits sur les marchés mondiaux. En particulier, pour mettre fin à la dépendance chronique du pays à l'égard des apports d'aide américains, il fallait trouver d'autres sources de devises étrangères.

64. La stratégie de l'USAID consistait à opérer à deux niveaux : celui de la politique nationale et à celui des institutions. Dans le premier cas, il s'agissait pour l'essentiel de dialoguer avec le gouvernement Duarte à propos de la politique économique et de promouvoir la recherche et le débat sur les questions économiques — en particulier en finançant des études et des séminaires dans le cadre de la FUSADES. Les activités concernant les institutions portaient sur la création ou le renforcement d'un ensemble d'organisations et d'associations jugées importantes pour le développement des capacités d'exportation.

65. L'USAID n'a guère eu d'influence directe sur la politique nationale. Malgré sa lourde dépendance à l'égard des fonds américains, le gouvernement Duarte n'a guère tenu compte des recommandations américaines concernant la politique économique. Pour l'USAID, la dévaluation de la monnaie et la suppression du système complexe de contrôles des changes et de taux de change multiples étaient déterminantes pour le développement des exportations, mais le gouvernement Duarte a résisté à ces pressions. Les grandes priorités des autorités salvadoriennes étaient intérieures — mettre en œuvre la réforme agraire, mener à bien les programmes sociaux et mettre fin à la guerre civile. Comme l'objectif politique principal de la stratégie américaine était de soutenir le gouvernement Duarte, l'aide des Etats-Unis ne pouvait dépendre de la réforme de la politique menée en matière d'exportation.

66. En ce qui concerne les institutions, l'action de l'USAID a essentiellement visé à créer un ensemble d'organisations ou d'associations privées susceptibles de servir d'intermédiaires entre le programme de l'USAID et les exportateurs considérés individuellement. Cette stratégie reposait sur le constat selon lequel les organismes publics de promotion des exportations sont rarement efficaces. (Keesing et Singer (1990) présentent une bonne synthèse sur ce thème.) L'USAID pensait que les associations privées comprenaient mieux les problèmes des exportateurs et que les efforts menés conjointement avec le secteur privé permettaient d'identifier, pour le gouvernement, les problèmes les plus importants à résoudre. La stratégie de l'USAID s'accompagnait de financements substantiels au profit de la FUSADES, des zones franches pour l'industrie d'exportation, de la Coexport, et des exportations agricoles non traditionnelles.

67. La *Fusades*. La diversité des activités menées par la Fusades a déjà été décrite. Celles-ci se sont largement développées grâce à l'interaction entre le rôle prépondérant de la Fusades et l'aide de l'USAID au cours des années 80. Globalement, l'USAID a apporté plus de 120 millions de dollars en aide à El Salvador par le biais de cette institution.

68. *Les zones franches pour l'industrie d'exportation*. L'aide de l'USAID a été importante pour l'établissement initial des ZFIE. L'USAID a promu la législation, adoptée en 1991, autorisant la création de zones franches privées, et consenti un prêt de 26 millions de dollars pour la mise en place de ces zones.

Cela a stimulé la croissance des exportations à forte intensité de main-d'œuvre, en particulier dans le secteur de l'habillement.

69. El Salvador avait créé une zone franche publique pour l'industrie d'exportation au début des années 70. Celle-ci n'a eu que peu de succès. Une grande entreprise de l'électronique exportant des condensateurs et quelques entreprises de petite taille exportant des vêtements ont été séduites par la zone mais leur expérience n'a pas incité d'autres industriels à investir. Les exportations de cette zone ont stagné à 95 millions de dollars entre 1980 et 1990. (Les zones publiques installées dans d'autres pays ont connu le même sort. Les investisseurs étrangers tendent en effet à douter de la qualité des services proposés dans ce type de zone dont le site est souvent choisi davantage pour des raisons politiques qu'économiques.) La création de zones privées, ainsi que les activités de promotion de l'investissement menées par la FUSADES ont rapidement attiré de nouveaux investisseurs en El Salvador. Les exportations des zones franches ont augmenté, passant de 95 millions de dollars en 1990 à 1 335 millions en 1999, et l'emploi est passé de quelques milliers à 65 000 personnes.

70. L'USAID n'a pas lancé de nouvelles activités concernant les ZFIE ou la promotion des investissements après octobre 1992, date à laquelle le Congrès américain a adopté une loi interdisant effectivement l'utilisation des crédits de l'USAID à cette fin. Les ZFIE en El Salvador ont été le sujet d'un programme de télévision américain dans lequel on laissait entendre que les travailleurs américains perdaient leur emploi car les entreprises américaines allaient s'installer en El Salvador. Ce thème est devenu une question politique importante lors de la campagne présidentielle de 1992. Néanmoins la croissance rapide de ce secteur, même après l'arrêt de l'aide de l'USAID, donne à penser qu'il n'était pas nécessaire de maintenir l'aide. Six zones franches privées, à côté de la première zone publique (qui est en voie de privatisation) fonctionnent actuellement en El Salvador, employant environ 65 000 travailleurs.

71. *Les exportations agricoles non traditionnelles.* Les produits agricoles nouveaux sont le troisième domaine dans lequel l'USAID s'est efforcé de promouvoir les exportations. Comme dans les autres pays d'Amérique centrale, l'USAID s'est employé à accroître les revenus des zones rurales en El Salvador en aidant les petits agriculteurs à abandonner les cultures de faible valeur, comme le maïs et les haricots, pour des cultures de forte valeur comme les melons et les légumes d'hiver qui nécessitent beaucoup plus de travail à l'hectare et qui peuvent être exportés vers les Etats-Unis.

72. L'USAID a utilisé plusieurs moyens pour promouvoir ces exportations. La FUSADES a créé une division chargée de fournir la technologie nécessaire aux petits agriculteurs souhaitant exporter leur production. La Clusa, filiale internationale de U.S. National Cooperative Business Association, a également joué un rôle d'intermédiaire. D'autres activités ont été menées par le biais du Projet national de reconstruction qui fournit des terrains et différents types d'aide aux anciens combattants et aux autres Salvadoriens touchés par la guerre dans les campagnes.

L'impact des programmes de l'USAID en faveur du développement des échanges

73. Les activités de l'USAID menées il y a une dizaine d'années semblent avoir résisté relativement bien à l'épreuve du temps⁶. En ce qui concerne l'action des pouvoirs publics, les orientations promues par l'USAID par le biais de l'aide à la recherche consentie à la FUSADES et par le financement d'une assistance technique extérieure au cours des années 80 ont été intégrées dans la politique gouvernementale au cours des années 90. Il est bien entendu impossible de dire avec certitude pourquoi telle ou telle

6. Cela ne veut pas dire que les programmes de l'USAID ont été efficaces par rapport au coût. Une analyse plus approfondie serait nécessaire pour répondre à cette question, compte tenu des sommes massives versées par cet organisme.

politique a été adoptée mais il apparaît que l'USAID a été un acteur important, appuyant l'orientation suivie par l'action des pouvoirs publics.

74. S'agissant des institutions, des résultats durables semblent aussi avoir été obtenus. Malgré sa forte dépendance à l'égard de l'aide de l'USAID au début des années 90 et la réduction brutale de cette aide, la FUSADES a survécu et continue de jouer un rôle important. Son service des études économiques continue d'exercer une influence majeure et positive sur le débat politique national. Son programme de promotion des investissements, bien que bénéficiant d'un financement très modeste, semble être très efficace. D'autres programmes de la FUSADES ont permis d'obtenir une aide d'autres sources et jouent toujours un rôle de catalyseur dans le développement économique et social du pays. La Coexport continue également de se développer et d'améliorer la qualité des services proposés aux exportateurs. Ces deux organisations ont dû gérer des budgets austères, tirant la plupart de leurs ressources essentielles de leurs membres et recevant des fonds de divers donateurs pour la réalisation de programmes particuliers.

75. Les zones franches pour l'industrie d'exportation ont connu un développement rapide après l'aide initiale de l'USAID et continuent d'être, à tout le moins, un facteur important de l'intégration d'El Salvador à l'économie mondiale. En revanche, les programmes d'exportation de produits agricoles non traditionnels ont donné de moins bons résultats. Cela peut être dû à l'absence d'avantages comparatifs pour ce type de produit ou aux problèmes liés au régime foncier qui caractérisent l'agriculture salvadorienne depuis quelques dizaines d'années. Quelle qu'en soit la cause, l'investissement substantiel consenti par l'USAID (peut-être 30 millions de dollars) pour financer les exportations de produits agricoles non traditionnels ont donné des résultats très modestes et certainement un faible rendement.

Les programmes des autres donateurs, 1993-1999

76. Le niveau de l'aide consentie par les donateurs en faveur du développement des échanges ces dernières années n'est rien en comparaison des activités menées par l'USAID de la fin des années 80 au début des années 90. L'une des raisons à cela est évidente : l'USAID a mis en œuvre un tel éventail d'activités concernant l'action des pouvoirs publics et le renforcement des institutions dans le domaine de la promotion des exportations qu'il n'y avait pas de lacunes manifestes susceptibles de justifier des programmes de grande ampleur de la part des donateurs qui sont intervenus par la suite.

77. Le tableau 3 présente une synthèse des activités des donateurs depuis 1993. Il comprend trois parties : la politique commerciale, la mise en œuvre des politiques et la compétitivité des exportations. Ces catégories sont données à titre indicatif. Le tableau inclut également l'aide consentie à El Salvador dans le cadre de projets régionaux. On ne dispose pas des données relatives aux dépenses effectuées en El Salvador au titre de ces projets régionaux (la région considérée est soit l'Amérique centrale, soit l'ensemble de l'Amérique latine, selon le donneur). En outre, la frontière qui sépare les projets destinés à promouvoir les échanges des autres projets est souvent floue. Les projets réalisés dans le domaine des petites et moyennes entreprises, de la politique économique ou de l'infrastructure économique auront d'importantes conséquences pour le secteur commercial dans une petite économie ouverte comme El Salvador.

78. Globalement, les donateurs n'ont pas accordé une grande attention au développement des échanges dans leur programmation concernant El Salvador ces dernières années. Ils ont consacré environ 400 millions de dollars par an au pays, de sorte que les montants relatifs au développement des échanges — à savoir moins de 40 millions de dollars sur six ans — représentent moins de 2 pour cent du total. Ces dernières années, les apports des donateurs ont été pour l'essentiel centrés sur le secteur social et le redressement après la guerre civile. L'une de leurs préoccupations a été de procurer des terres et de fournir des services aux anciens combattants de la guerre civile. L'amélioration des soins de santé, de l'éducation,

de l'infrastructure économique en zone rurale — où le conflit a suspendu tout investissement pendant dix ans — est un autre poste de dépense important pour les donateurs.

Tableau 2

Echanges et développement : activités des donateurs depuis 1993

Activité par pays	Financement (\$)
1. <i>Elaboration de la politique commerciale et négociations</i>	
Banque mondiale – Compétitivité	16 000 000\$
BID Préparations pour l'ALEA, l'OMC	Régional
OEA Préparations pour l'ALEA, l'OMC	Régional
USAID Préparations pour l'ALEA, l'OMC	Régional
2. <i>Mise en œuvre des politiques et de l'accord</i>	
PNUD SYDONIA – Informatisation des douanes	710 000\$
IDB Modernisation de la législation commerciale	662 000\$
PNUD Système douanier automatisé	70 000\$
Canada Système d'information commerciale sur le web	Régional
3. <i>Compétitivité des exportations</i>	
USAID Exportations non traditionnelles via les coopératives	9 000 000\$
BID Coopératives agricoles – Proexsal	3 000 000\$
BID Compétitivité des petites entreprises	2 800 000\$
UE Café gourmet	990 000\$
Canada Productivité-diversité-marchés pour les petits producteurs	860 000\$
UE Promotion des exportations non traditionnelles	725 000\$
UE Renforcement des exportations vers la CE	660 000\$
UE Centre national d'information commerciale	660 000\$
UE Voyages d'importateurs européens en Amérique centrale	330 000\$
UE Promotion des investissements étrangers	300 000\$
Espagne (ONG) Commercialisation pour coopératives de crevettes	115 000\$
Espagne Formation des cadres de l'hôtellerie	107 000\$
Total	36 329 000\$

Source: PNUD et donateurs

79. En résumé, on a pu obtenir des informations notamment sur les activités suivantes : *Banque mondiale – Compétitivité*. C'est le plus important projet destiné à améliorer la politique des échanges et la compétitivité du secteur privé. La principale activité menée au titre de ce projet est une étude sur la compétitivité nationale menée par Fairbanks Associates, firme ayant adopté les idées de Michael Porter d'Harvard. L'idée de base est que la compétitivité des exportations ne vient pas d'un avantage comparatif quelconque mais de l'existence de « grappes » d'entreprises, constituées de concurrents et d'entreprises

périphériques tels que les fournisseurs, acheteurs et prestataires de services — liés à des institutions éducatives et au gouvernement. Selon cette théorie, ce n'est que lorsque tous les acteurs composant la grappe peuvent opérer en se soutenant mutuellement que le pays possède un secteur réellement compétitif. Les auteurs de l'étude de Fairbanks ont cherché à identifier une demi-douzaine de grappes potentielles sur lesquelles El Salvador pourrait concentrer son action à l'avenir. Le gouvernement s'est ensuite appuyé sur cette analyse pour créer un ensemble de commissions pour les secteurs choisis — café, vêtements, tourisme, logiciels, plantes ornementales, et quelques autres —, susceptibles de favoriser la coopération publique-privée nécessaire à l'émergence d'un avantage comparatif durable.

80. Les opinions quant à l'impact de ce projet sur la compétitivité sont nuancées. Un certain nombre d'interlocuteurs du secteur privé estiment que la plupart des grappes d'entreprises ont donné de piètres résultats parce que les participants du secteur public ont cherché à contrôler le processus et parce que les grappes représentaient des intérêts trop divers pour que leurs composantes puissent avoir des buts communs. Les interlocuteurs du secteur public jugent cette activité plus positivement.

81. *BID/OEA/USAID – Préparations en vue des négociations commerciales.* C'est une série d'activités de formation et d'assistance technique destinées à aider El Salvador à entrer à l'OMC et plus tard à se préparer en vue de l'ALEA. Les trois donateurs ont opéré séparément mais en étroite coordination. Ils ont instauré une certaine division du travail dans les domaines techniques.

82. *PNUD – Modernisation des douanes.* Cette activité comprenait l'installation d'un logiciel moderne pour la gestion des douanes et un système douanier automatisé. Selon les entreprises, les formalités de douane se sont considérablement améliorées ces dernières années, grâce à l'informatisation et à des procédures de dédouanement automatisées. L'USAID a également participé à cet effort.

83. *Canada – Système d'information commerciale sur le web.* Dans le cadre de ce projet régional, le Canada a apporté une aide au SIECA (Secrétariat pour l'intégration économique régionale du MCCA) pour la mise en place d'un système d'information sur Internet pour les cinq pays membres. Celui-ci est utilisé à la fois par les autorités salvadoriennes et le secteur privé. Ce système d'information est de très grande qualité et il fournit des renseignements sur l'intégration économique en Amérique centrale ainsi que des statistiques commerciales détaillées concernant les pays d'Amérique centrale. Il semblerait que ce système ait joué un rôle important dans les négociations commerciales et qu'il ait servi de modèle au système d'information de l'ALEA financé par la BID et destiné à être utilisé dans tous l'hémisphère.

84. *USAID – Exportations agricoles non traditionnelles.* Ce projet visait à développer les marchés d'exportation pour les produits agricoles non traditionnels, essentiellement aux Etats-Unis, par le biais de coopératives agricoles. Il faisait suite à un projet antérieur de développement des exportations des coopératives et devait créer des coopératives ayant des débouchés viables à l'exportation aux Etats-Unis, essentiellement pour les fruits et légumes d'hiver. Dans l'ensemble, l'USAID a consacré environ 20 millions de dollars à la promotion des exportations de melons et autres produits périssables vers les Etats-Unis. Les exportations de melons ont rapporté plusieurs millions de dollars par an, puis sont retombées à zéro car les producteurs salvadoriens n'ont pas été en mesure d'établir une chaîne de commercialisation permettant la rentabilité de l'opération. L'exportation de produits périssables est une entreprise difficile en particulier lorsque les canaux ne sont pas bien établis. Les coopératives n'ont pas été en mesure de maîtriser ces complexités et ont manqué de la flexibilité indispensable pour s'adapter à des marchés qui évoluent rapidement. Les exportations, qui au début ont été un succès grâce à d'importantes subventions, n'étaient pas compétitives sans l'aide des donateurs.

85. *BID – Coopératives agricoles.* Ce nouveau projet s'appuie sur les institutions renforcées dans le cadre du projet de l'USAID décrit ci-dessus ; cependant, il ne vise pas à développer les exportations mais plutôt la production de fruits et légumes biologiques à destination du marché salvadorien. Il vient juste

d'être lancé et il reste à voir si le changement d'orientation au profit du marché intérieur sera favorable à la viabilité du projet.

86. *BID – Compétitivité des petites entreprises.* Ce projet de la BID semble avoir lancé un processus fort utile de transfert de technologie en faveur des petites entreprises susceptibles de pouvoir exporter leur production.

87. *UE – Promotion des exportations non traditionnelles.* Ce projet, réalisé avec la Coexport, a financé diverses activités, notamment la production d'un annuaire des exportateurs salvadoriens et de manuels destinés aux exportateurs.

88. *UE – Voyage d'importateurs européens en Amérique centrale.* Selon la Coexport, ce projet de l'Union européenne devait donner de très bons résultats. Environ 20 millions de ventes fermes à l'exportation en ont découlé. Le succès du projet a été attribué au soin apporté aux préparatifs avant la visite des importateurs européens. L'identification des entreprises appropriées tant du côté européen que du côté salvadorien a été un facteur décisif.

89. *UE – Promotion des investissements étrangers.* Ce nouveau projet, qui n'a pas encore été lancé, financera les travaux de la FUSADES en vue de promouvoir l'investissement étranger lié aux exportations dans de nouveaux secteurs afin de diversifier la base industrielle au-delà du secteur des vêtements.

B. Questions relatives à l'efficacité des donateurs

La coordination des donateurs

90. Le partage d'une même conception par les donateurs est la forme la plus simple de coordination. Lorsque les donateurs s'entendent sur les difficultés d'un pays et sur les mesures à prendre pour y remédier, il est possible de venir à bout du problème de la « coordination des donateurs ». Or, aucune conception commune n'existe au sein de la communauté des donateurs en El Salvador. Au contraire, il y a opposition entre les donateurs (la Banque mondiale, le FMI et parfois la BID et l'USAID) qui se soucient essentiellement de la politique macroéconomique et du développement du secteur privé et la plupart des autres donateurs dont l'attention se porte principalement sur les problèmes qui se posent après un conflit et sur l'expansion des programmes sociaux afin de combler les retards importants dans les domaines de l'éducation et de la santé. Ces deux types de problème sont déterminants pour l'avenir d'El Salvador et il n'y a aucune raison que les donateurs travaillent sur les mêmes questions. Cependant, les plaintes selon lesquelles les autres donateurs ignorent les « véritables » problèmes du pays sont plus fréquentes lorsque, comme dans le cas d'El Salvador aujourd'hui, les donateurs n'ont pas les mêmes priorités.

91. Les donateurs indiquent que de modestes efforts de coordination sont faits depuis quelques années en El Salvador. (Dans les années 80, l'impératif de coordination était plus évident : les donateurs devaient savoir ce que l'USAID entendait faire et adapter leurs activités en conséquence.) Aujourd'hui, le PNUD prépare une compilation annuelle des projets des donateurs qui est fort utile pour découvrir les activités des autres donateurs. Pour l'essentiel, la coordination des donateurs consiste en échange d'informations. Les donateurs ne s'efforcent pas de coordonner leurs programmes : au contraire, ils se servent de ce qu'ils savent des activités des autres pour adapter leurs propres plans.

92. Comme on l'a déjà dit, le développement des échanges ne représente qu'une petite partie des activités des donateurs en El Salvador et la plupart de ces derniers n'opèrent guère dans ce secteur. Parmi ceux qui le font, la division du travail est limitée. Dans les échanges, l'USAID fournit une assistance technique en matière de droits de propriété intellectuelle, tandis que le Canada et d'autres assurent une

assistance technique et une formation concernant d'autres aspects des engagements auprès de l'OMC. Le système d'information régionale géré par le SIECA, mentionné plus haut, est un autre exemple de division du travail. Le Canada a fourni le logiciel, tandis que la BID et l'USAID ont fourni une partie du matériel nécessaire au bon fonctionnement du système.

93. Ce sont les organismes d'exécution qui sont le mieux à même d'assurer la coordination des projets des donateurs. Lorsqu'ils sont forts et ont une vision claire de leurs objectifs, ils peuvent intégrer les programmes des donateurs dans leur stratégie globale. En El Salvador, les principales institutions chargées de la promotion des exportations ont généralement une idée assez claire de leurs objectifs de sorte qu'il leur a été assez facile d'intégrer les activités des donateurs dans leur stratégie.

L'appropriation dans le pays hôte

94. Il est évident que les responsables politiques salvadoriens ont le contrôle suprême sur la politique des échanges. Au cours des années 80, l'USAID — alors le principal donneur — n'a cessé de presser le gouvernement Duarte de dévaluer la monnaie, sans succès. Lorsque le gouvernement Cristiani a dévalué en 1989, cette mesure était due à la volonté du gouvernement de mettre en œuvre des politiques économiques fondées sur le marché et non principalement aux encouragements des donateurs. De même, la décision de réduire les droits d'importation était une décision nationale.

95. Le premier prêt d'ajustement structurel de la Banque mondiale en 1991 illustre également ce schéma. Presque toutes les conditions fixées pour le versement du prêt étaient déjà remplies lorsque le Conseil de la Banque mondiale a approuvé le prêt. La Banque mondiale a accepté le programme que le gouvernement salvadorien avait conçu et mis en œuvre pour des raisons propres.

96. El Salvador a entrepris une série d'initiatives stratégiques concernant le secteur des exportations au cours de la dernière décennie. La première d'entre elles est une stratégie nationale en faveur des exportations élaborée avec l'aide de consultants de l'USAID au début du gouvernement Cristiani. Elle faisait des exportations la pièce maîtresse du redressement économique du pays. Le plan relatif aux exportations visait à définir des mesures concrètes pour la mise en œuvre de la stratégie globale du gouvernement et il a été établi par un groupe de travail conjoint secteur public/secteur privé. Il a isolé cinq secteurs devant faire l'objet d'une action à court terme en faveur des exportations : assemblage de vêtements, café, marché commun d'Amérique centrale, textiles et vêtements, produits agricoles non traditionnels.

97. Un deuxième effort visant à établir un consensus national a été fait au début du gouvernement Calderon Sol avec l'organisation d'une série de tables rondes et de débats publics de vaste portée — qui auraient associé environ 35 000 personnes représentant tout l'éventail de la société et des milieux économiques salvadoriens — supposés promouvoir le débat et le consensus sur les problèmes nationaux. Cette initiative semble avoir favorisé le débat mais aucun consensus n'en est ressorti. Quelques points de vue mis en évidence par cette initiative ont peut-être aidé le gouvernement Calderon Sol à élaborer ses politiques mais la contribution semble mineure.

98. La troisième initiative est celle des « grappes d'entreprises » financée par la Banque mondiale et qui était destinée à rassembler les différents acteurs intervenant dans le développement des exportations et à créer un consensus sur les principaux problèmes. Cet effort en vue d'une collaboration sectorielle se poursuit mais beaucoup de membres de la communauté des affaires sont très sceptiques quant à son efficacité. Certains en sont venus à penser que les grappes efficaces ne peuvent être issues de la collaboration ; elles naissent plutôt d'une vive concurrence associée à la souplesse des institutions et du comportement des entreprises.

99. Sur ces trois initiatives, seule la première peut être considérée comme un succès sans ombre. La plupart des actions entreprises ont été concrètes et pratiquement immédiates ; en outre elles relevaient clairement du gouvernement.

100. La deuxième initiative prise pour dégager un consensus semble avoir principalement permis de trouver un accord sur des problèmes de caractère très général. A la base, il se peut qu'il y ait une incompatibilité fondamentale entre l'idée de consensus national et la conduite de la vie politique par les partis politiques. Généralement, le parti au pouvoir cherche à justifier ses actions par l'intérêt national mais le rôle des partis d'opposition est précisément de l'en empêcher.

101. Enfin, l'initiative en faveur des « grappes d'entreprises » a donné des résultats mitigés sans que l'on sache très bien pourquoi. Dans la mesure où cette initiative est en cours depuis plusieurs années, il serait bon à présent de réaliser une analyse rigoureuse des résultats obtenus.

102. L'analyse ci-dessus de l'appropriation par le pays hôte porte sur des questions d'ordre général. Elle pourrait être faite du point de vue des projets financés par les donateurs. En général, la situation est en grande partie la même. Les organismes d'exécution salvadoriens ont adhéré aux projets dont ils ont assuré la mise en œuvre et ils ont semble-t-il participé au processus de conception. Le seul exemple contraire est celui de travaux de recherche sur des questions commerciales menées par l'un des donateurs multilatéraux ; les thèmes abordés étaient jugés peu importants et les chercheurs plutôt incompetents. Il semble que le financement de cette activité ait été faible.

Viabilité

103. Il semble qu'aucun problème sérieux de viabilité ne se pose dans les activités des donateurs réalisées dans le secteur du développement des échanges. La plupart des activités sont de petite taille et ne donnent pas lieu à la création d'institutions ou d'administrations qui auront des difficultés à continuer d'exister une fois achevé le projet du donneur.

Consultations secteur privé/secteur public

104. La coordination entre le secteur public et le secteur privé est assez bonne en El Salvador. En ce qui concerne les principes généraux, les responsables gouvernementaux estiment que leur rôle est de superviser l'économie de marché et qu'il revient au secteur privé de prendre les décisions économiques importantes. Dans la pratique, la propension du gouvernement à vouloir diriger et contrôler tout ce qui se passe dans le pays l'emporte. Plusieurs hommes d'affaires se sont plaints que le projet concernant les « grappes d'entreprises » ait été moins une entreprise conjointe privé-public qu'une occasion pour le gouvernement de tenter de contrôler les activités.

105. Le projet de la Banque mondiale qui a permis de créer des grappes d'entreprises s'est achevé il y a peu. Aucune évaluation n'a été encore menée. Une évaluation pourrait être fort intéressante pour déterminer la mesure dans laquelle ce type de stratégie de collaboration peut améliorer l'environnement général en renforçant le dialogue entre gouvernement et entreprises. Les statistiques commerciales elles-mêmes n'autorisent guère l'optimisme, puisque la croissance des exportations a été moins rapide au cours de ces dernières années, au moment même où les grappes d'entreprises opéraient.

IV. Conclusions et enseignements tirés

106. Le cas du Salvador est fort intéressant. Ce pays a obtenu des résultats appréciables dans le secteur des exportations, de vêtements en particulier, mais on ne voit pas bien ce qui pourrait faire fonction, dans l'avenir, de moteur de croissance pour ce domaine d'activité. La politique économique a permis de créer un climat de stabilité propice à la croissance économique, mais le taux de change constitue un obstacle pour les exportateurs. Les principales conclusions de l'étude de cas sont les suivantes :

107. **Les producteurs salvadoriens ont encore beaucoup d'efforts à faire pour satisfaire aux exigences des marchés extérieurs.** Le Salvador et ses voisins d'Amérique centrale bénéficient d'un large accès au marché des Etats-Unis, même dans le secteur de l'habillement soumis à des contingents. Les exportations de deux pays voisins, à savoir le Guatemala et le Costa Rica, ont progressé plus vite que celles d'El Salvador. Bon nombre des entreprises salvadoriennes qui souhaitent exporter sont incapables de répondre aux exigences du marché international pour ce qui est de la qualité et des délais.

108. **C'est dans le domaine de la promotion de l'investissement que les programmes actuels des donateurs laissent le plus à désirer.** Comme on l'a vu plus haut, la promotion de l'investissement est un domaine d'action qui relève par nature des pouvoirs publics. Si elle est jugée importante pour un pays donné, il y a lieu de la soutenir financièrement. Conscient de ce problème, le gouvernement d'El Salvador a pris des dispositions en vue de mettre en place un centre de promotion de l'investissement dont la gestion sera assurée par les pouvoirs publics. L'expérience de divers pays montre que les organismes de ce type sont généralement moins efficaces que les organismes privés. C'est pourquoi les donateurs ont choisi, entre autres solutions, d'assurer la promotion de l'investissement en finançant des organismes privés comme la Fusades.

109. **L'aide apportée par les donateurs pour faciliter la diversification des marchés d'exportation d'El Salvador a aussi son utilité.** El Salvador est par trop tributaire du marché des Etats-Unis pour ses exportations de produits manufacturés. Les exportations à destination de l'Europe et du Japon n'ont guère progressé au cours de ces dernières années. Les donateurs de ces régions pourraient chercher les moyens de permettre aux produits salvadoriens d'accéder plus largement à leurs marchés.

110. **Le renforcement des institutions a joué un rôle essentiel dans le développement du commerce salvadorien.** La création de la FUSADES, en particulier, a apporté une grande contribution aux efforts visant à l'expansion du commerce salvadorien.

111. **Exporter par l'intermédiaire des coopératives présente des risques.** L'USAID et d'autres donateurs ont tenté d'encourager l'exportation de produits agricoles non traditionnels par l'intermédiaire des coopératives. Ils se sont essentiellement appuyés sur le fait que ces dernières offrent aux agriculteurs à faible revenu les moyens d'accroître très sensiblement leurs ressources. Un soutien financier assez considérable a été apporté à des initiatives de cette nature aussi bien en El Salvador que dans les pays voisins, mais les résultats obtenus ont été plutôt médiocres, parfois même négatifs. Cet échec a principalement tenu, semble-t-il, à l'énorme complexité que revêt la gestion d'une activité d'exportation portant sur des denrées périssables. Cette activité exige en effet une grande souplesse, la faculté de s'adapter rapidement et de l'esprit d'entreprise, surtout en l'absence de circuits organisés et de réseaux structurés de services d'exportation. Il n'est donc guère réaliste de penser que les coopératives, dont le fonctionnement repose sur la règle du consensus entre les membres, puisse réussir dans de telles conditions.

112. **Les zones franches pour l'industrie d'exportation (ZFIE) ont apporté une grande contribution au développement des exportations salvadoriennes.** Les ZFIE peuvent constituer un moyen de faire progresser rapidement l'emploi des travailleurs relativement peu qualifiés, en contribuant

ainsi à faire reculer la pauvreté, et de surmonter différents obstacles à l'exportation d'autres types de produits. Cependant, il ne s'agit nullement d'une panacée et les pouvoirs publics doivent prendre les devants en œuvrant sans cesse en faveur des produits à plus forte intensité de savoir-faire et de l'intégration des ZFIE dans l'économie nationale.

113. **Les obligations liées au commerce multilatéral ne font pas peser une charge excessive sur El Salvador.** Le gouvernement salvadorien est foncièrement attaché à la mise en place d'un régime commercial ouvert, et l'assistance technique fournie par les donateurs a facilité le recours aux compétences spécialisées qui ont pu s'avérer nécessaires dans ce domaine. Les hauts fonctionnaires estiment qu'ils en savent suffisamment pour pouvoir décider de la politique commerciale qu'il convient d'adopter pour El Salvador, et affirment que leur pays entend devenir un acteur à part entière du système commercial mondial et donc accepter les obligations qui en découlent.

114. **Les donateurs ont apporté un soutien efficace et coordonné au renforcement des capacités de négociation en matière commerciale.** Une certaine division du travail a été instaurée entre les donateurs en ce qui concerne les aspects techniques de cet effort. Néanmoins, si le soutien assuré par les donateurs dans ce domaine a été si efficace, c'est principalement, semble-t-il, grâce au dynamisme de la partie salvadorienne (et des pays d'Amérique centrale). La mise en œuvre de moyens suffisants et une attitude déterminée de la part du gouvernement bénéficiaire constituent la meilleure condition de l'efficacité de l'assistance technique fournie par les donateurs.

115. **Les politiques économiques néolibérales ne sont pas une panacée pour remédier à la situation du pays sur le plan du commerce extérieur.** Au cours des années 90, la politique et les institutions économiques d'El Salvador ont évolué de façon spectaculaire vers l'instauration d'une économie de marché. Compte tenu de l'ampleur des changements d'orientation qui ont ainsi été opérés, les résultats enregistrés depuis quelques années, tant sur le front de la croissance économique que sur celui de la progression des exportations, paraissent décevants. La cause première du ralentissement observé pourrait être le « syndrome néerlandais ». Même si c'est effectivement le cas, il n'en ressort pas moins que les gouvernements des pays en développement ne parviennent pas à croire que le marché libre produira toujours l'effet qui convient le mieux. Les autorités salvadoriennes doivent trouver le moyen d'empêcher les entrées massives de capitaux d'agir comme un frein sur le secteur des exportations.

Bibliographie

- Ambassade des Etats-Unis, 1998a. "Survey of the Salvadoran Maquila Sector," www.usinfo.org.sv/econmaq.htm
- Ambassade des Etats-Unis, 1998b. "1988 Trade Estimates Report for El Salvador," Ambassade des Etats-Unis, San Salvador.
- Ambassade des Etats-Unis, 1998c. "Investment Climate Statement for El Salvador," Ambassade des Etats-Unis, San Salvador.
- Artavia, Roberto et Felipe Larrain, 1997. "El Salvador en el Ranking de la Competitividad Global," Instituto Centroamericano de Administracion de Empresas, San Jose, Costa Rica.
- Banque mondiale, 1996. El Salvador: Meeting the Challenge of Globalization, Banque mondiale, Washington.
- Bases para el Plan de Nacion, Temas Claves para el Plan de Nacion: Consulta Especializada. San Salvador, janvier 1999. UCA.
- Boyce, James K. 1995. "External Assistance and the Peace Process in El Salvador," World Development, 23:12 (décembre), pp. 2101-16.
- Campos Rivera, Roberto (dir.pub.), 1999. Estado de la Nacion en Desarrollo Humano, San Salvador, PNUD.
- Easterling, Tom, Keith Jamtgaard et Michael Schwartz, 1995. "Evaluation of the El Salvador Non-Traditional Export Strategy," USAID/El Salvador.
- Ferreiro, Baltasar, 1997. "Politica Agroindustrial y de Desarrollo Agropecuario", San Salvador.
- FUSADES, 1999. Crecimiento con Participacion: Una Estrategia de Desarrollo para el Siglo XXI, Departamento de Estudios Economicos y Sociales, San Salvador. http://ca2020.fiu.edu/Themes/Clarence_Zuvekas.html
- Huezo, Raul, 1998. "Financial and Economic Analysis of the Non-Traditional Agricultural Exports and Marketing Activity," Rapport final (ronéo).
- Jackson, Donald R., 1998. "Final Evaluation of the Non-Traditional Agricultural Production and Marketing Project," [USAID/El Salvador], AGRIDEC Consultants, Miami.
- Jenkins, Mauricio, Gerardo Esquivel, et Felipe Larrain, 1998. "Export Processing Zones in Central America," Development Discussion Paper No. 646, Harvard Institute for International Development, Cambridge, MA.
- Keesing, D. et Andrew Singer, 1990. "Development Assistance Gone Wrong: Why Support Services Have Failed to Expand Exports," PRE/WP, Working Paper No. 543, Washington, Banque mondiale.

McKean, Cressida et James Fox, 1994. Export and Investment Promotion Services: Do They Work? USAID Programme and Operations Assessment Report No. 6, Washington, USAID Center for Development Information and Evaluation.

Montoya, Michel et John Hewitt, 1999. "Tecnologías de Información para el fortalecimiento de la integración económica centroamericana y las negociaciones comerciales internacionales," Project Evaluation of project SIECA/CTPL/PAR, Guatemala, 7 décembre.

Tavares, Jose, 1999. "The Access of Central America to Export Markets: Diagnostic and Policy Recommendations," Development Discussion Paper No. 693, Harvard Institute for International Development, Cambridge, MA.

Zuvekas, Clarence, 1999. "The Dynamics of Sectoral Growth in Central America: Recent Trends and Prospects for 2020," Florida International University

Appendice 1 : Chronologie des principaux événements survenus en El Salvador

1961	Création du marché commun d'Amérique centrale
1969	Guerre avec le Honduras ; rapatriement massif des Salvadoriens vivant au Honduras
1979	Début de la guerre civile
1980	Entrée de Jose Napoleon Duarte dans la junte au pouvoir
Mars 1984	Election de Duarte à la présidence de la République
Juin 1989	Entrée en fonction du Président Cristiani
Janvier 1992	Signature des accords de paix
Juin 1994	Entrée en fonction du Président Calderon Sol
Juin 1999	Entrée en fonction du Président Flores
Mars 2000	Elections municipales et législatives

Appendice 2 : Personnes interrogées

Emma Arauz
Directeur, Centre des services pour les échanges et l'investissement, FUSADES
[Fondation salvadorienne pour le développement économique et social]
Téléphone: 503-278-3366
Fax: 278-3354
Email: earauz@fusades.com.sv

Guillermo Argumedo,
Contrôleur général des banques
Téléphone: 503-182-1466
Email: gargumedo@ssf.gob.sv

Eduardo Ayala Grimaldi
Vice-Ministre de l'économie

Merlin Barrera
Directeur général, Centromype
[Fondation pour la promotion de la compétitivité des petites et moyennes entreprises]
Téléphone: 503-267-0069
Fax: 267-0011
Email: mbarrera@sal.gbm.net

Silvia M. Cuellar
Directeur exécutif, Coexport
[Association des exportateurs salvadoriens]
Téléphone: 503-243-3110
Fax: 243-3159
Email: cuellar@ejje.com

Francisco Escobar Thompson, Président
Asociacion Salvadorense de la Industria de la Confeccion (ASIC)
Téléphone: 263-4413
Fax: 263-4340
Email: fresco.group@salnet.net

Baltasar Ferreiro
Exportateur de café grand cru
Téléphone: 503-263-4877
Fax: 263-4876
Email: ferreiro@es.com.sv

Rebeca Flor
Chef du Centre de documentation sur les exportations
Banque centrale d'El Salvador
Téléphone: 503-281-8090
Fax: 281-8086
Email: rflor@elsalvadortrade.com.sv

Yolanda Mayora de Gaviria
Conseiller, Ministère de l'économie
Téléphone: 503-281-1122
Fax: 281-0534
Email: yolix@yahoo.com

Sonia Umanzor de Hernandez
Spécialiste des exportations, BMI
[Banque d'investissement multisectorielle]
Téléphone: 503-267-0032
Fax: 267-0011
Email: shernandez.bmi@gbm.net

Janet de Infantozzi
Division des services pour l'exportation, Ministère de l'économie
Téléphone: 503-281-1122
Fax: 2213613
Email: janet.infantozzi@competi.gob.sv

Jose Mauro Iraheta
Directeur général, Administration et Finances
Ministère des relations extérieures
Téléphone: 503-221-2683
Fax: 221-5346

Atsushi Kamishima
Représentant permanent de JICA en El Salvador
Téléphone: 503-264-0739
Fax: 263-0935
Email: jica-jocv@salnet.net

Stanley Kuehn
Directeur, Clusa International
[Organisation d'aide aux coopératives]
Téléphone: 503-223-0302
Fax: 298-6489
Email: clusaes@es.com.sv

Mercedes Llorc
Directeur exécutif, Camagro
[Chambre d'agriculture salvadorienne]
Téléphone: 503-264-4622

DCD(2000)10/ANN1

Blanca Jaco de Magana
Vice-Ministre de l'économie
Téléphone: 503-281-0531
Fax: 281-0534

Jose Marques
Directeur, Synthesis Consultants
Téléphone: 503-264-2719
Fax: 263-2953
Email: synthesis@netcomsa.com

Mirna Lievano de Marques
Directeur, Escuela Superior de Economia y Negocios
Téléphone: 273-4031
Fax: 273-8843
Email: mlm@ensen.edu.sv

Leonel Mejia
Président, ASI
[Association des industriels salvadoriens]
Téléphone: 503-298-4042
Fax: 279-2488
Email: asi@asi.com.sv

Bruno E. Moro
Coordinateur résident en El Salvador, PNUD
Téléphone: 503-263-3369
Fax: 263-3501
Email: bruno.moro@undp.org

Roberto Murray Meza
Président, Agricola Industrial Salvadorena, SA
Téléphone: 503-263-8235
Fax: 263-6237
Email: rhm@ejje.com

Mary Ott
Chef de l'Unité Economie et Petites entreprises, USAID
Téléphone: 503-298-1666
Email: Mott@usaid.gov

Godofredo Pacheco
Directeur général
PROXSAL
[Coopérative des producteurs et exportateurs salvadoriens]
Téléphone: 503-273-6580
Fax: 273-6580
Email: proxsal@vianet.com.sv

Randall Peterson
Directeur des programmes régionaux, USAID/Guatemala
Téléphone: 502-332-0202
Email: rpeterson@usaid.gov

Ricardo Arturo Pinel
Directeur exécutif, Centro National de Produccion Mas Limpia
[Programme d'aide suisse]
Téléphone: 503- 279 2488
Fax: 298 4031
Email: ricardopinel@hotmail.com

William Pleitez
Président, CA5 Consultores
Téléphone: 503-298-2257
Fax: 298-2257
Email: cacinco@cyt.net

Julie Pons Peccorini
Conseiller, SIAPE
[Système intégré d'aide aux petites entreprises]
Téléphone: 503-243-3110
Fax: 243-3159
Email: scoexp@cyt.net

Jean-Philippe Rondeau
Directeur, Bureau de coordination
Union européenne
Téléphone: 503-245-1105
Fax: 279-0427
Email: proyecto.ue@salnet.net

Claudio de Rosa
Directeur exécutif, Abansa
[Association des banques salvadoriennes]
Téléphone: 503-298-6936
Fax: 223-1079
Email: abansal@telecam.net

Mauricio Samayoa
Président, Banco Cuscatlan
Téléphone: 503-228-7777
Fax: 228-5700
Email: presidencia@sal.gbm.net

Ricardo Siman
Président, ANEP
[Association nationale des entreprises privées]
Téléphone: 503-224-1236
Fax: 223-8932
Email: anep@salnet.net

DCD(2000)10/ANN1

Enilson Solano, Conseiller pour les questions économiques, Ambassade d'El Salvador aux Etats-Unis
Téléphone: 202-265-9671 x234
Fax: 202-234-3834
Email: esolano@elsalvador.org

Carmen Tobar, Chef de mission adjoint, Ambassade d'El Salvador aux Etats-Unis
Téléphone: 202-234-9427
Fax: 202-234-3834
Email: ctobar@elsalvador.org

Mario Urrutia, Directeur
Clusa El Salvador

Michael Wise
Directeur, Peace Corps/El Salvador
Téléphone: 503-263-9474
Email: wise.llort@ejje.com

Jorge Zablah
Président, FUSADES
[Fondation salvadorienne pour le développement économique et social]
Téléphone: 503-278-3366
Fax: 278-3356