



Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

Distr. générale
20 juillet 2022
Français
Original : anglais

Conseil du commerce et du développement Commission du commerce et du développement Réunion d'experts pluriannuelle sur les produits de base et le développement

Treizième session

Genève, 10-12 octobre 2022

Point 4 de l'ordre du jour provisoire

Stratégies de diversification économique dans les pays en développement tributaires des produits de base

Note du secrétariat de la CNUCED

Résumé

La présente note consiste en un tour d'horizon des questions relatives à la diversification de l'économie des pays en développement tributaires des produits de base et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires. Les crises actuelles, telles que la pandémie, la guerre en Ukraine et la crise climatique, mettent en évidence l'urgence de cette diversification. La dépendance à l'égard des produits de base a une multitude de répercussions préjudiciables et accentue de nombreux risques. La diversification économique peut non seulement réduire la volatilité liée aux aléas des marchés internationaux de produits de base, mais aussi être un moteur de la croissance et du développement. Les exemples de diversification réussie montrent qu'une forte volonté politique est nécessaire pour échapper au « piège de la dépendance à l'égard des produits de base ». Le secrétariat examine donc dans la présente note un ensemble de conditions propices à la diversification économique et de mesures ciblées que les pouvoirs publics peuvent prendre pour la favoriser, étant entendu que les stratégies doivent être adaptées à la situation particulière de chaque pays, et que l'intégration régionale et la coopération internationale peuvent faciliter l'élimination des obstacles à la diversification et à la création de valeur ajoutée. Lorsque les cours des produits de base sont élevés, les pays en développement tributaires de ces produits pourraient profiter de l'occasion pour promouvoir la diversification, stimuler la création de valeur ajoutée et réduire ainsi leur niveau de dépendance. Quant aux pays en développement importateurs nets de produits alimentaires, ils pourraient accroître leur résilience en diversifiant leurs sources d'approvisionnement. Il peut s'agir notamment de développer le commerce régional, d'améliorer la productivité et la diversité des activités nationales de production alimentaire ou de constituer des stocks alimentaires, qui leur permettront d'absorber les chocs à court terme.



Introduction

1. Au titre du paragraphe 208 de l'Accord d'Accra, le Conseil du commerce et du développement de la CNUCED a été chargé d'instituer une réunion d'experts pluriannuelle sur les produits de base. Ce mandat a été prorogé jusqu'en 2016 en application du paragraphe 17 du Mandat de Doha, puis jusqu'en 2020 en application du paragraphe 100 s) du Maafikiano de Nairobi, et l'a une nouvelle fois été en application du paragraphe 123 et du paragraphe 127 m) et kk) du Pacte de Bridgetown, dans lequel il est dit que la CNUCED devrait « accorder une attention particulière aux problèmes des pays en développement tributaires des produits de base, ainsi que des pays en développement importateurs nets de denrées alimentaires » et « continuer de s'attaquer aux difficultés des pays en développement à diversifier leur économie, et les aider à élaborer des politiques de développement propices à un développement durable et inclusif »¹.

2. Conformément à la décision prise par le Conseil du commerce et du développement à sa soixante et onzième réunion directive au sujet de l'approbation officielle des thèmes des réunions d'experts pluriannuelles et de la réunion d'experts à session unique², la présente note porte sur les stratégies de diversification économique que pourraient suivre les pays en développement tributaires des produits de base et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires. La dépendance à l'égard des produits de base, qui demeure un problème répandu, est source de risques et d'instabilité dans les pays concernés, et peut être un piège, ainsi que de récents travaux de recherche de la CNUCED l'ont révélé³. Dans la présente note, le secrétariat met en évidence des stratégies que les pays pourraient adopter pour sortir de ce piège et diversifier leur production et leurs exportations. Il décrit aussi les difficultés auxquelles se heurtent les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires en mettant l'accent sur les crises actuelles, qui ont de profondes incidences sur les marchés internationaux de ces produits. Il défend l'idée que la diversification et la création de valeur ajoutée sont des enjeux de développement majeurs et appellent à ce titre l'adoption de politiques globales, qui conjuguent des mesures de portée générale, dont le but est de créer un environnement favorable, à des mesures plus ciblées. Enfin, il suggère plusieurs points de départ possibles de l'action à mener pour promouvoir la diversification de l'économie dans les pays en développement tributaires des produits de base et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires.

I. Point sur la dépendance à l'égard des produits de base et sur les enjeux connexes

A. Dépendance à l'égard des exportations de produits de base

3. Un pays est dit tributaire des produits de base lorsque ces produits (denrées alimentaires, matières premières d'origine agricole, métaux de base, pétrole brut, etc.) représentent au moins 60 % de ses recettes d'exportation de marchandises. Sur la période 2018-2020, 101 des 195 États membres de la CNUCED étaient tributaires des produits de base et 14 autres tiraient 50 à 60 % de leurs recettes d'exportation de ces produits, d'après la base de données UNCTADstat⁴. La dépendance à l'égard des produits de base est plus fréquente aux premiers stades du développement d'un pays. Toujours sur la période 2018-2020, 16 % des États membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (6 sur 38) étaient tributaires des produits de base, tandis que la proportion était de 62 % parmi les États non membres (95 sur 153). De surcroît, 81 % des pays en

¹ TD/541/Add.2.

² TD/B/EX(71)/3.

³ CNUCED, 2021a, *Commodities and Development Report 2021: Escaping from the Commodity Dependence Trap through Technology and Innovation* (publication des Nations Unies, numéro de vente E.21.II.D.14, Genève).

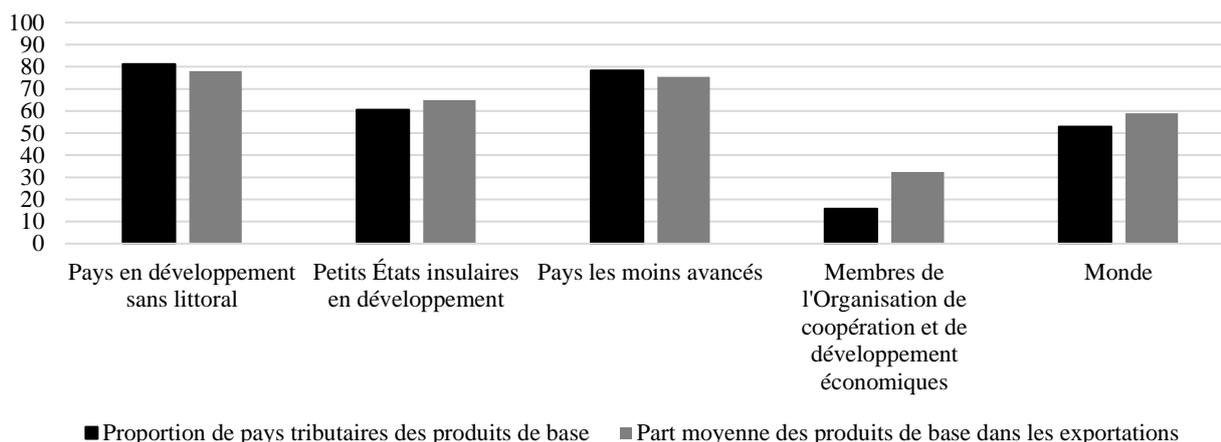
⁴ Aucune donnée n'est disponible pour Monaco, Saint-Marin et le Saint-Siège. Les données commerciales du Liechtenstein sont intégrées à celles de la Suisse. Les groupes de pays mentionnés aux paragraphes 2 à 4 correspondent à ceux de la base de données UNCTADstat.

développement sans littoral (26 sur 32), 61 % des petits États insulaires en développement Membres de l'ONU (23 sur 38) et 78 % des pays les moins avancés (36 sur 46) étaient tributaires de ces produits (fig. 1). Dans beaucoup de pays en développement tributaires des produits de base, l'un des facteurs de complication est que les recettes d'exportation reposent sur un petit nombre de ces produits, voire sur un seul. Par exemple, en 2020, le cuivre, le pétrole brut et l'or représentaient respectivement 74, 79 et 81 % du montant total des recettes d'exportation de marchandises de la Zambie, de l'Iraq et du Suriname, d'après la base de données UNCTADstat.

Figure 1

Dépendance à l'égard des produits de base par groupe de pays, 2018-2020

(En pourcentage)

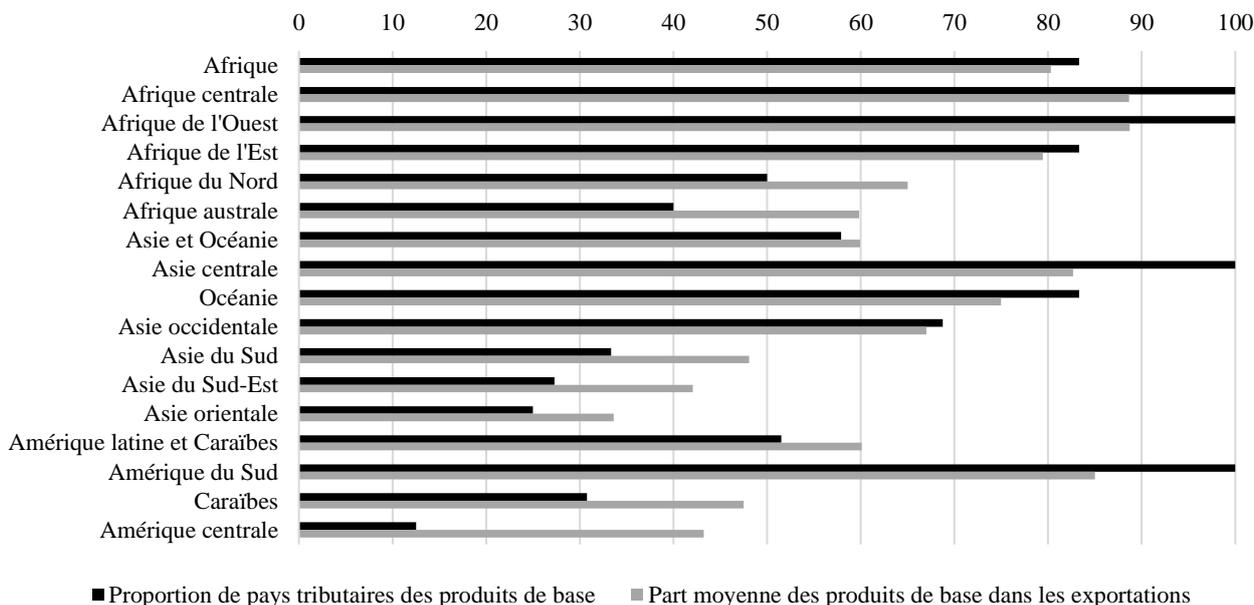


Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données UNCTADstat.

4. La dépendance à l'égard des produits de base est un problème répandu parmi les pays en développement dans leur ensemble, mais on constate des phénomènes de concentration régionale et sous-régionale (fig. 2). Sur la période 2018-2020, 83 % des pays d'Afrique (45 sur 54) étaient tributaires des produits de base, et tous les pays d'Afrique centrale et d'Afrique de l'Ouest faisaient partie de la catégorie. À l'échelle du continent, la part moyenne des produits de base dans le volume total des exportations de marchandises était de 80 %. Sur la même période, 58 % des pays d'Asie et d'Océanie (33 sur 57) étaient tributaires des produits de base, et tous les pays d'Asie centrale faisaient partie de la catégorie. À l'échelle des deux continents, la part moyenne des produits de base dans le volume total des exportations de marchandises était de 60 %. Sur la même période, 52 % des pays d'Amérique latine et des Caraïbes (17 sur 33) étaient tributaires des produits de base, et tous les pays d'Amérique du Sud faisaient partie de la catégorie. À l'échelle de la région, la part moyenne des produits de base dans le volume total des exportations de marchandises était de 60 %.

Figure 2
Dépendance à l'égard des produits de base par région, 2018-2020

(En pourcentage)



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données UNCTADstat.

Notes : Sur la période 2018-2020, la part médiane des produits de base dans le volume total des exportations de marchandises était de 87 % en Afrique, de 71 % en Asie et en Océanie, et de 60 % en Amérique latine et dans les Caraïbes. Les groupes de pays correspondent à ceux de la base de données UNCTADstat.

5. Il a été prouvé que la dépendance à l'égard des produits de base avait une multitude de répercussions sociales et économiques : faible niveau de développement humain et social, faible croissance de la productivité, volatilité des revenus, instabilité macroéconomique, instabilité politique, surévaluation des taux de change, etc⁵. En plus des difficultés liées à la dépendance elle-même, les pays concernés sont fortement touchés, souvent de manière disproportionnée, par les crises qui pèsent sur l'économie mondiale, comme la pandémie, la guerre en Ukraine ou les changements climatiques. C'est pourquoi le renforcement de leur résilience est essentiel à la réalisation des objectifs de développement durable.

6. La pandémie a provoqué un ralentissement spectaculaire de l'économie mondiale en 2020 et une forte contraction des marchés des produits de base. L'indice des prix des produits de base de la CNUCED a baissé de 35,7 % entre janvier et avril 2020, au début de la pandémie. Partout dans le monde, et notamment dans de nombreux pays en développement tributaires des produits de base, la récession survenue en 2020 a entraîné un retour en arrière sur la voie du développement. La pandémie a par exemple fait tomber 97 millions de personnes dans la pauvreté en 2020, selon les estimations⁶. Elle a aussi ralenti la réalisation d'autres objectifs de développement durable (éducation, sécurité alimentaire, etc.), voire anéanti les progrès déjà accomplis, menaçant de compromettre les perspectives de croissance et de développement. Dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire, elle pourrait faire passer de 53 à 70 % le taux de « pauvreté des apprentissages », c'est-à-dire le taux d'enfants qui ne savent pas lire un texte simple à l'âge de 10 ans⁷. En outre, la part de la population mondiale en situation de sous-alimentation est passée de 8,4 % en 2019 à 9,9 % en 2020, la hausse la plus marquée ayant été observée en Afrique, région où la prévalence de la sous-alimentation est la plus importante et où les pays sont fortement tributaires des

⁵ Voir CNUCED, 2021a.

⁶ Voir <https://blogs.worldbank.org/opendata/updated-estimates-impact-covid-19-global-poverty-turning-corner-pandemic-2021>.

Note : tous les sites Web mentionnés dans la présente note ont été consultés en juillet 2022.

⁷ Voir <https://www.banquemoniale.org/fr/news/press-release/2021/10/29/world-bank-pandemic-threatens-to-drive-unprecedented-number-of-children-into-learning-poverty>.

produits de base⁸. La pandémie a touché les groupes les plus vulnérables de manière démesurée, accentuant les inégalités dans et entre les pays. Par exemple, le taux d'emploi des femmes a diminué de 4,2 % en 2020, contre 3 % pour les hommes, d'après les estimations, et les disparités de revenus entre pays devraient également se creuser en raison de la pandémie⁹. Lorsque leurs revenus baissent, les ménages pauvres, comme ceux de nombreux petits exploitants agricoles des pays en développement tributaires des produits de base, ont tendance à recourir à des mécanismes d'adaptation qui pèseront sur leurs revenus futurs et réduiront donc la probabilité d'un recul de la pauvreté¹⁰. Compte tenu de ce qui précède, la lutte contre les inégalités devrait être l'une des priorités de l'action que mènent les pays aux niveaux national et international pour se remettre de la pandémie.

7. Le tribut que les pays en développement dépendant des produits de base paient aux changements climatiques est démesuré par rapport à leur contribution au réchauffement de la planète. En 2019, les 25 pays les plus vulnérables aux changements climatiques étaient tous des pays en développement tributaires des produits de base¹¹. En plus des incidences directes des changements climatiques sur les chaînes de valeur des produits de base, une décarbonisation rapide de l'économie mondiale, qui est nécessaire pour atteindre les objectifs de l'Accord de Paris conclu au titre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, ferait peser des risques majeurs sur les pays exportateurs de combustibles fossiles, dont la plupart sont des pays en développement tributaires des produits de base. Dans ce contexte, le blocage d'actifs et de ressources va vraisemblablement avoir des répercussions disproportionnées sur les pays en développement tributaires des produits de base, qui ont besoin de ces ressources pour financer la réalisation des objectifs de développement durable.

B. Dépendance à l'égard des importations de produits alimentaires et d'autres produits de première nécessité

8. Beaucoup de pays sont tributaires des importations de produits de première nécessité tels que des denrées alimentaires, des combustibles ou des engrais. Toutefois, c'est parmi les pays en développement sans littoral, les petits États insulaires en développement et les pays les moins avancés que l'on compte la proportion la plus élevée d'importateurs nets de ces produits, c'est-à-dire de pays dont la valeur des importations est supérieure à la valeur des exportations (fig. 3). Par exemple, sur la période 2018-2020, la proportion d'importateurs nets de produits alimentaires de base parmi les pays en développement sans littoral s'élevait à 84 % (27 sur 32), considérablement plus que la moyenne des pays n'appartenant pas aux trois groupes susmentionnés (31 %). Sur la même période, 95 % des petits États insulaires en développement (36 sur 38) étaient des importateurs nets de céréales et de préparations à base de céréales. En d'autres termes, leur sécurité alimentaire dépendait presque totalement du commerce international. De la même manière, 98 % des pays les moins avancés (45 sur 46) étaient des importateurs nets d'engrais, ce qui signifie que la productivité agricole des pays les plus pauvres dépend étroitement de la disponibilité et du coût de cet intrant essentiel sur les marchés mondiaux. En outre, la proportion d'importateurs nets de combustibles tels que le pétrole brut, le gaz naturel et le charbon est sensiblement plus élevée parmi ces trois groupes que dans le reste du monde.

⁸ Voir https://www.fao.org/3/cb4474en/online/cb4474en.html#chapter-2_1.

⁹ Voir https://www.ilo.org/gender/Informationresources/Publications/WCMS_814505/lang--fr/index.htm.

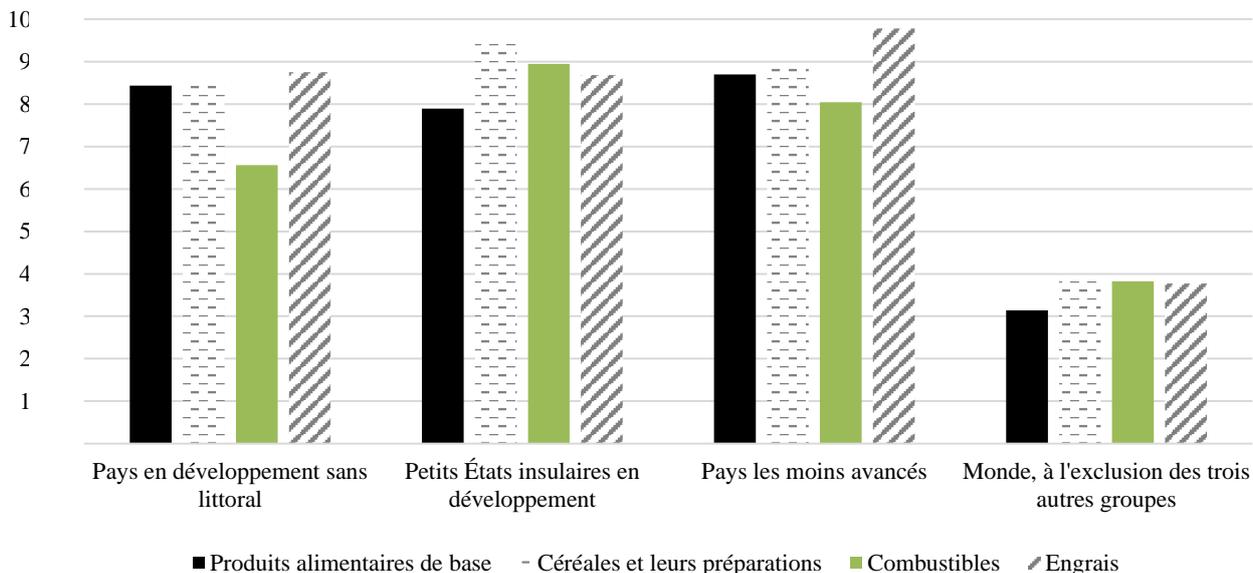
¹⁰ Banque mondiale, 2013, *World Development Report 2014: Risk and Opportunity – Managing Risk for Development*, Washington.

¹¹ Voir <https://gain.nd.edu/our-work/country-index/rankings/>.

Figure 3

Proportion d'importateurs nets de produits de première nécessité par groupe de pays, 2018-2020

(En pourcentage)



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données UNCTADstat.

Notes : Les produits alimentaires de base correspondent aux sections 0 et 4 (à l'exception de la division 07 (« Café, thé, cacao, épices et produits dérivés »)) et à la division 22 de la Classification type pour le commerce international. Les céréales et leurs préparations correspondent à la division 04, les combustibles à la section 3 et les engrais au groupe 562 (division 56). Le groupe des pays en développement sans littoral comprend seulement les États Membres de l'ONU.

9. La pandémie et la guerre en Ukraine ont placé dans une position très délicate les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires et les pays en développement tributaires des importations d'autres produits de première nécessité (combustibles et engrais, par exemple). Au nombre des difficultés créées par ces crises, on peut citer la volatilité des prix, notamment leurs envolées soudaines, et les perturbations des chaînes d'approvisionnement, y compris celles de certaines denrées alimentaires cruciales. La Fédération de Russie et l'Ukraine sont par exemple des acteurs clefs du marché mondial du blé : les deux pays représentaient à eux seuls 27 % des exportations mondiales de cette céréale en 2020¹². Le blocage des navires commerciaux dans les ports de la mer Noire en raison de la guerre en Ukraine a considérablement réduit le volume des exportations de blé de la région. Par conséquent, les pays fortement tributaires des importations de ce blé, dont beaucoup de pays d'Afrique et de pays parmi les moins avancés, ont vu augmenter non seulement le coût de leurs importations, mais aussi l'incertitude quant à la disponibilité physique du blé. Face à cette incertitude, certains pays ont interdit l'exportation de blé et d'autres céréales, ce qui a aggravé le problème. De telles crises montrent à quel point il importe de diversifier les sources d'approvisionnement en produits de première nécessité pour atténuer les risques associés à une dépendance excessive à l'égard d'un petit nombre de sources d'importation.

II. Stratégies de diversification

A. Diversification de la production et des exportations

10. La diversification peut être définie comme une augmentation de la variété de la production et des exportations ou comme une réduction de leur concentration. Dans les pays

¹² CNUCED, 2022a, « The impact on trade and development of the war in Ukraine: UNCTAD rapid assessment », disponible à l'adresse <https://unctad.org/webflyer/impact-trade-and-development-war-ukraine>.

en développement tributaires des produits de base, elle va donc de pair avec la transformation structurelle, c'est-à-dire la réaffectation des facteurs de production vers des secteurs et des entreprises capables de produire plus et/ou de produire des biens et services de plus grande valeur. Cette réaffectation peut intervenir à de nombreux niveaux, notamment à l'échelle de vastes secteurs de l'économie (transfert du secteur agricole vers le secteur manufacturier ou le secteur des services, par exemple) ou à l'intérieur de secteurs de production d'un produit de base particulier. La diversification est dite « horizontale » si elle consiste essentiellement à élargir la base de production et d'exportation, et « verticale » s'il s'agit d'accroître la variété de la production au sein de la chaîne de valeur d'un secteur existant. La diversification verticale peut s'opérer à différents degrés de complexité et de technicité. Le passage de l'exportation de produits agroalimentaires bruts (noix de cajou brutes, par exemple) à l'exportation de produits alimentaires transformés sur place pour leur ajouter de la valeur (noix de cajou décortiquées, par exemple) est une forme de diversification verticale relativement simple. Le fait pour un pays exportateur de pétrole de réorienter une partie de sa production de pétrole brut vers la fabrication de plastique et de produits chimiques est un exemple de diversification verticale plus avancée, qui nécessite beaucoup de ressources et d'investissements. La réduction de la concentration des marchés d'exportation est également une forme de diversification dans les pays en développement tributaires des produits de base.

11. La transition vers une structure de production et d'exportation plus diversifiée peut présenter une multitude d'avantages pour les pays en développement tributaires des produits de base. Avant tout, des secteurs des produits de base moins concentrés sont aussi moins vulnérables face aux chocs et à l'instabilité des marchés internationaux, qui sont régis par des forces sur lesquelles un pays seul ne peut agir. Dans les pays en développement tributaires des produits de base, la volatilité des recettes d'exportation a pour conséquence directe la volatilité des recettes publiques, car ces pays comptent beaucoup sur les impôts et autres prélèvements sur la production et le commerce des produits de base. Par ricochet, l'instabilité des recettes publiques peut compromettre le maintien des dépenses publiques dans des domaines clefs du développement durable et ainsi mettre en péril la réalisation des objectifs de développement durable. Par exemple, lorsque les cours du pétrole brut ont chuté en 2014-2015, de nombreux pays exportateurs de pétrole (l'Algérie, l'Angola, l'Arabie saoudite, l'Iraq, le Nigéria et la République bolivarienne du Venezuela) ont été frappés par des crises budgétaires et forcés de réduire les dépenses et les investissements publics. Sur la même période, les monnaies de beaucoup de pays en développement tributaires des produits de base ont subi de fortes dépréciations en raison de la baisse des cours des produits de base. C'était notamment le cas du kwanza (Angola), du naira (Nigéria) et du kwacha (Zambie). De plus, en l'absence de politiques budgétaires efficaces, les fluctuations des recettes publiques peuvent se traduire par des dépenses procycliques, qui compromettent la viabilité budgétaire et accentuent la volatilité de la production. Dans ce contexte, il importe de noter qu'une réduction de la dépendance à l'égard des produits de base doit s'accompagner d'une diversification des sources de recettes de l'État. Les États doivent donc élargir l'assiette fiscale et accroître leurs recettes non liées aux produits de base. Ce faisant, ils pourront maintenir les dépenses publiques à un niveau suffisant tout au long de leur transition vers une économie plus diversifiée et stabiliser leurs recettes sur la durée, car les recettes issues de sources autres que les produits de base sont généralement moins volatiles.

12. La diversification est non seulement un mécanisme d'assurance, grâce auquel les pays en développement tributaires des produits de base peuvent réduire leur vulnérabilité à l'égard des fluctuations des marchés internationaux de ces produits, mais également un potentiel moteur de la croissance économique et du développement. Dans les pays en développement tributaires des produits de base, elle ouvre par exemple de vastes perspectives d'accélération de la productivité par la transformation structurelle et de croissance de la productivité intrasectorielle¹³. Elle peut stimuler la productivité, créer des emplois et tirer vers le haut les revenus réels. Des données empiriques montrent en outre qu'elle fait croître le revenu par habitant dans les pays en développement¹⁴. Des travaux de recherche de la CNUCED sur le

¹³ CNUCED, 2021a.

¹⁴ H. Hesse, 2008, « Export diversification and economic growth », Commission sur la croissance et le développement, document de travail n° 21, Banque mondiale; D. Lederman et W. F. Maloney, 2007, *Natural Resources: Neither Curse Nor Destiny*, Banque mondiale, Washington.

piège de la dépendance à l'égard des produits de base ont toutefois révélé que des politiques vigoureuses étaient nécessaires pour sortir de ce piège¹⁵. Chaque pays en développement tributaire des produits de base se heurte à des difficultés particulières, en fonction desquelles les stratégies de diversification doivent être adaptées. Cependant, l'expérience a montré que la plupart des pays dont la stratégie de diversification a payé ont adopté à la fois des politiques horizontales, qui ont pour effet d'améliorer les conditions de l'activité économique de manière générale, et des mesures ciblées sur des secteurs prioritaires. L'un des facteurs fondamentaux est l'existence d'un environnement propice à l'investissement, à l'activité commerciale et au commerce international, qui suppose de créer des conditions macroéconomiques stables, d'adopter un cadre réglementaire favorable à l'entrepreneuriat et de constituer un solide capital humain.

13. Les conditions d'accès au marché sont un autre facteur clef de la diversification d'une économie. C'est pourquoi la progressivité des droits, qui désigne l'imposition de droits d'importation plus élevés sur les produits transformés que sur les produits de base, est un obstacle de taille pour les pays en développement tributaires des produits de base. Observable dans les régimes commerciaux des pays développés comme dans ceux des pays en développement, elle est plus fréquente dans le secteur manufacturier que dans le secteur agricole¹⁶. La progressivité des droits dans le secteur manufacturier pourrait entraver l'industrialisation des pays en développement tributaires des produits de base et constitue un frein à la diversification de leurs exportations. Les crêtes tarifaires, qui sont souvent concentrées sur les produits agricoles, notamment sur les produits alimentaires, peuvent également limiter les possibilités de diversification des exportations dans ces pays. À cet égard, il importe que, dans le cadre de ses négociations sur la libéralisation des échanges, l'Organisation mondiale du commerce continue de se pencher sur les difficultés que posent la progressivité des droits et les crêtes tarifaires dans de nombreux pays en développement tributaires des produits de base. De plus, les stratégies de diversification de ces pays devraient inclure une analyse détaillée de la structure tarifaire de leurs marchés d'exportation et des possibilités offertes par les préférences commerciales existantes.

14. Outre les droits de douane, des mesures non tarifaires peuvent restreindre l'accès des pays en développement tributaires des produits de base aux marchés. Ces mesures désignent toutes les politiques et réglementations susceptibles d'influer sur le volume ou le prix des produits échangés. Par exemple, les mesures sanitaires et phytosanitaires et les obstacles techniques au commerce (normes de qualité, règlements relatifs à l'hygiène alimentaire, prescriptions en matière d'étiquetage et de traçabilité, etc.) sont très répandus dans l'industrie agroalimentaire, un secteur de première importance pour beaucoup de pays en développement tributaires des produits de base. Les coûts de mise en conformité et l'insuffisance des capacités empêchent souvent ces pays d'accroître le nombre et la valeur des produits agroalimentaires qu'ils exportent vers les principaux marchés de consommation. En collaboration avec leurs partenaires de développement, ils doivent se doter des capacités nécessaires pour réduire les coûts liés aux mesures non tarifaires et ainsi pouvoir exporter une plus large gamme de produits à valeur ajoutée. Afin de limiter l'incidence de ces mesures, ils peuvent aussi renforcer la qualité de leurs infrastructures, ce qui leur permettra de garantir plus facilement la qualité et la sûreté des produits, et donc d'améliorer leur accès aux marchés. Ils bénéficieraient également d'une rationalisation de certaines mesures non tarifaires inutiles de leurs partenaires commerciaux, qui entravent la diversification des produits et la création de valeur ajoutée. Enfin, ils gagneraient à accroître la transparence des mesures non tarifaires, notamment en facilitant l'accès des entreprises du secteur privé à des informations sur les règles en vigueur et les exigences de conformité de manière à réduire les coûts de mise en conformité que doivent supporter les exportateurs.

15. La diversification et la création de valeur ajoutée dépendent aussi de la disponibilité des intrants nécessaires à la fabrication de nouveaux produits à plus forte valeur ajoutée. Dans les cas où ces biens ou services intermédiaires ne sont pas disponibles sur le marché intérieur, les politiques commerciales devraient permettre aux entreprises locales d'y accéder à des prix compétitifs. En outre, une absence de concurrence sur les marchés nationaux des intrants peut

¹⁵ CNUCED, 2021a.

¹⁶ CNUCED, 2022b, *Key Statistics and Trends in Trade Policy 2021* (Genève).

nuire à la compétitivité des exportateurs sur les marchés internationaux et appelle des mesures de promotion de la concurrence. Par exemple, des données montrent que, au Malawi et en République-Unie de Tanzanie, l'absence de concurrence sur le marché des engrais a conduit à des hausses du prix de ces intrants essentiels à l'activité agricole¹⁷. Des services clefs, tels que les services de transport et de télécommunication, peuvent aussi faire l'objet de pratiques anticoncurrentielles, qui ont pour effet de tirer les prix de ces services vers le haut, d'en amoindrir la qualité et donc d'entraver la compétitivité des entreprises qui en sont tributaires. Une autorité de la concurrence forte, qui engage effectivement des poursuites contre les entreprises accusées d'entente ou d'autres pratiques anticoncurrentielles, peut contribuer à la bonne santé des marchés des intrants et renforcer ainsi la compétitivité des entreprises exportatrices.

16. La disponibilité et la qualité des infrastructures physiques, y compris les infrastructures de transport (routes, ports, aéroports, etc.), sont également des déterminants majeurs des coûts du commerce et de la compétitivité des entreprises. Tous les pays en développement tributaires des produits de base ont à gagner à moderniser leurs infrastructures, mais il s'agit d'un impératif particulièrement vital dans les pays en développement sans littoral, qui dépendent des infrastructures et des politiques de pays voisins, et ont donc un désavantage géographique. L'intégration régionale peut faciliter l'accès de ces pays aux marchés régionaux par l'intermédiaire de pays de transit. La mise en place de la Zone de libre-échange continentale africaine pourrait jouer un rôle important à cet égard.

17. La création de zones économiques spéciales est un exemple de mesure ciblée de promotion de la diversification et de la modernisation industrielle. De telles zones ont été établies partout dans le monde : il en existait en 2019 près de 5 400, réparties dans 147 pays¹⁸. Les résultats varient considérablement d'une région, d'un pays et d'une zone à l'autre. L'expérience a montré que, pour que ces zones soient efficaces, leurs caractéristiques, leur cadre directif et leurs axes stratégiques devaient être fonction du contexte particulier du pays et de la conjoncture internationale¹⁹. Les zones économiques spéciales doivent notamment offrir des services d'infrastructures de qualité (électricité, télécommunications, etc.) et être reliées aux voies de transport. Les conditions d'emploi de la main-d'œuvre doivent aussi être prises en considération dès le stade de la conception. La cohérence des politiques et la coordination institutionnelle sont également cruciales, de même que l'efficacité des partenariats noués entre les pouvoirs publics, les institutions internationales et les entreprises. Les mesures destinées à resserrer les liens entre les zones économiques spéciales et les entreprises locales peuvent élargir les retombées de ces zones et contribuer à la diffusion de connaissances et d'idées novatrices au-delà de leurs limites. Il peut s'agir de mettre en place des programmes de formation des entreprises d'un secteur particulier pour renforcer leur productivité et leurs capacités, d'organiser des manifestations de réseautage entre entreprises implantées dans des zones économiques spéciales et entreprises locales ou de diffuser auprès des entreprises étrangères de ces zones des informations sur les fournisseurs locaux. En Éthiopie, par exemple, des initiatives de mise en relation de parcs industriels spécialisés dans l'habillement avec des fournisseurs locaux ont donné de bons résultats²⁰.

18. L'accès à l'énergie est une condition essentielle de la diversification de la production et des exportations dans les pays en développement tributaires des produits de base. L'énergie étant nécessaire à la production de pratiquement tous les produits et services, la disponibilité d'une énergie d'un coût abordable est un déterminant important des coûts de production et, partant, de la compétitivité des exportations d'un pays. L'existence d'un secteur de l'énergie à la fois efficace et fiable est donc une condition préalable à la diversification et à la création de valeur ajoutée. Toutefois, l'accès à l'énergie demeure un problème de taille dans beaucoup de pays en développement tributaires des produits de base, en particulier en Afrique. Ainsi, en 2020, les 20 pays les moins électrifiés étaient tous des pays en développement tributaires

¹⁷ Voir <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/27527>.

¹⁸ CNUCED, 2019, *World Investment Report 2019: Special Economic Zones* (publication des Nations Unies, numéro de vente E.19.II.D.12, Genève).

¹⁹ Voir <https://unctad.org/webflyer/handbook-special-economic-zones-africa>.

²⁰ L. Whitfield, C. Staritz et M. Morris, 2020, « Global value chains, industrial policy and economic upgrading in Ethiopia's apparel sector », in *Development and Change*, 51(4):1018–1043.

des produits de base d'Afrique subsaharienne (voir le tableau ci-dessous). Sur la période 2018-2020, la part moyenne des produits de base dans les exportations des pays de ce groupe s'élevait à 89,2 %, chiffre révélateur d'une très grande dépendance à l'égard de ces produits. Les exportateurs de pétrole brut, de gaz naturel et de charbon, comme l'Angola, le Mozambique, le Soudan du Sud et le Tchad, font partie de ce groupe de 20 pays, preuve que l'accès à des ressources en énergie abondantes n'est pas nécessairement synonyme d'accès universel de la population à l'énergie. En collaboration avec leurs partenaires de développement, les pays en développement tributaires des produits de base dans lesquels l'accès à l'énergie demeure problématique devraient s'efforcer d'utiliser leurs ressources en énergie pour améliorer l'accès de la population à l'énergie, de manière à atteindre l'objectif de développement durable n° 7 (« Garantir l'accès de tous à des services énergétiques fiables, durables et modernes, à un coût abordable »), et de créer les infrastructures énergétiques dont ils ont besoin pour promouvoir la diversification de leur économie et la création de valeur ajoutée.

Pays dans lesquels le taux d'électrification est le plus faible

(En pourcentage)

	<i>Proportion de la population ayant accès à l'électricité (2020)</i>	<i>Part des produits de base dans le volume total des exportations de marchandises (2018-2020)</i>
Soudan du Sud	7,2	99,9
Tchad	11,1	98,4
Burundi	11,7	93,1
Malawi	14,9	92,0
République centrafricaine	15,5	79,9
Burkina Faso	19,0	97,2
République démocratique du Congo	19,1	82,8
Niger	19,3	87,0
Sierra Leone	26,2	85,5
Libéria	27,5	71,7
Mozambique	30,6	95,6
Guinée-Bissau	33,3	99,8
Madagascar	33,7	72,9
République-Unie de Tanzanie	39,9	78,3
Bénin	41,4	91,1
Ouganda	42,1	85,0
Zambie	44,5	89,8
Guinée	44,7	95,7
Rwanda	46,6	91,7
Angola	46,9	96,4

Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données UNCTADStat et la base de données de la Banque mondiale sur les indicateurs du développement dans le monde.

19. Dans les pays en développement tributaires des exportations de combustibles fossiles, la diversification est également un moyen d'anticiper une potentielle baisse de la demande sur les marchés du pétrole brut, du gaz naturel et du charbon, et d'éviter une situation dans laquelle leurs ressources naturelles et avoirs connexes seraient inexploitable. En effet, pour pouvoir contenir l'élévation de la température moyenne de la planète en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels, conformément à l'objectif fixé dans l'Accord de Paris, le monde devrait renoncer à utiliser un tiers des réserves de pétrole, la moitié des réserves de

gaz naturel et plus de 80 % des réserves de charbon jusqu'en 2050, selon des estimations²¹. Les pays concernés pourraient se servir des revenus tirés des combustibles fossiles, dont les cours sont relativement élevés à l'heure actuelle, pour investir dans la diversification de leur production et de leurs exportations, et ainsi réduire leur dépendance à l'égard des combustibles à l'avenir. Une telle transformation structurelle pourrait être soutenue par des politiques industrielles vertes, qui favorisent le passage à des structures de production et d'exportation compatibles avec l'objectif d'une transition vers des énergies propres et avec la nécessité de lutter contre les problèmes liés aux changements climatiques.

20. Les technologies sont un autre aspect important de la diversification. Des travaux de recherche de la CNUCED ont montré que le risque de dépendance était d'autant plus grand que le niveau technologique était faible²². L'innovation et le progrès technologique devraient donc être des piliers des stratégies de diversification économique des pays en développement tributaires des produits de base. Pour s'ouvrir à des secteurs plus dynamiques, ces pays pourraient devoir faire de grands sauts technologiques, qui nécessiteront l'intervention des pouvoirs publics. Ceux-ci devraient mettre en place divers mécanismes pour créer un écosystème favorable au transfert de technologies et à l'apprentissage technologique. Il sera essentiel que les partenaires internationaux des pays en développement tributaires des produits de base, publics comme privés, facilitent le transfert de technologies et soutiennent l'action menée par ces pays pour se doter des capacités humaines, physiques et institutionnelles nécessaires à l'adoption de nouvelles technologies.

21. Dans les pays en développement tributaires des produits de base, l'innovation et les technologies numériques peuvent aussi aider les acteurs des secteurs des produits de base à améliorer leur productivité et à progresser dans les chaînes de valeur. Nombre de ces chaînes sont opaques, longues, fragmentées et concentrées dans les mains d'un petit nombre d'acteurs puissants. Des travaux de recherche de la CNUCED ont par exemple révélé que plus de 50 % de la production mondiale de noix de cajou provenait d'Afrique, mais que plus de 85 % des entreprises de décorticage se trouvaient en Asie et que plus de 60 % des exportations de noix de cajou décortiquées étaient destinées aux États-Unis d'Amérique et à l'Union européenne²³. De la même manière, en 2020, les États-Unis et l'Union européenne (28 pays) représentaient ensemble 63 % des importations de fèves de cacao, d'après des données issues de la base de données Comtrade. Le marché du café est lui aussi très concentré. En 2016, cinq entreprises multinationales comptaient à elles seules pour plus de 40 % du commerce mondial de café et deux grands torréfacteurs contrôlaient environ un quart du marché mondial²⁴. L'innovation et les technologies peuvent non seulement accélérer la productivité des activités de transformation des produits de base dans les pays en développement tributaires de ces produits, mais également réduire les coûts commerciaux et améliorer la transparence, qui est primordiale pour offrir aux exportateurs de produits de base un accès direct aux marchés de consommation.

22. La plupart des pays dont la stratégie de diversification a porté ses fruits ont adopté à la fois des politiques horizontales et des mesures ciblées sur des secteurs prioritaires. Le Costa Rica est un bon exemple. Jusqu'au début des années 1990, ses principaux produits d'exportation étaient les bananes et le café, mais il a ensuite commencé à prendre des mesures énergiques pour attirer des investissements étrangers directs, qui ont joué un rôle majeur dans la transformation de son économie (fig. 4). À mesure que le stock d'investissements étrangers directs du pays augmentait, la part des bananes et du café dans le volume total des exportations de marchandises a reculé, passant de 41 % en 1995 à 11 % en 2005. L'ouverture du pays à des activités à forte valeur ajoutée a notamment consisté à développer le secteur de la fabrication d'instruments médicaux, qui a représenté 27 % du volume total des exportations en 2020 alors que son poids était encore insignifiant en 1995. Dans ce contexte, l'accès au marché a été un facteur crucial, car le pays attirait principalement des investissements étrangers directs motivés par la recherche de gains d'efficacité, c'est-à-dire que la production était destinée pour

²¹ C. McGlade et P. Ekins, 2015, « The geographical distribution of fossil fuels unused when limiting global warming to 2°C », in *Nature*, 517:187–190.

²² CNUCED, 2021a.

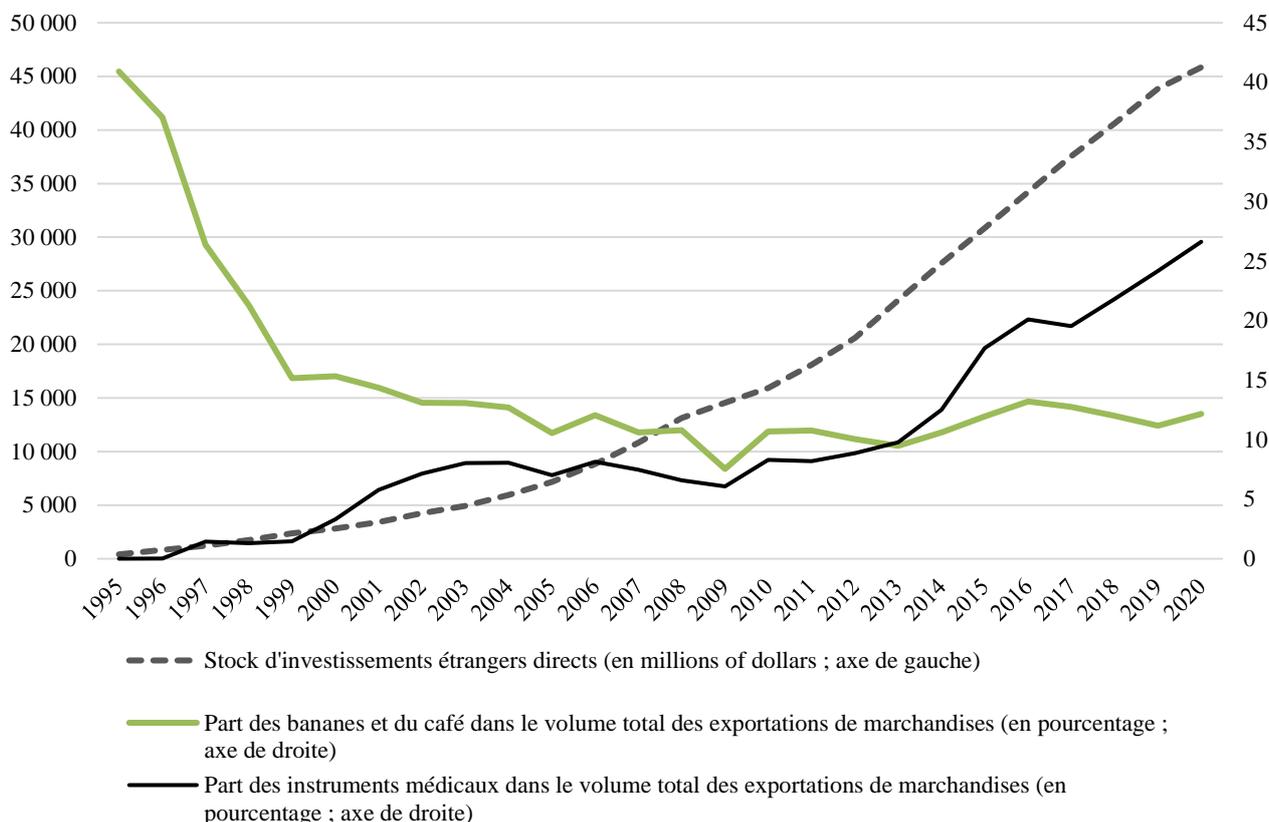
²³ CNUCED, 2021b, *Commodities at a Glance: Special Issue on Cashew Nuts* (publication des Nations Unies, Genève).

²⁴ CNUCED, 2018, *Commodities at a Glance: Special Issue on Coffee in East Africa* (publication des Nations Unies, Genève).

l'essentiel à l'exportation. La politique industrielle, les politiques de promotion des investissements et la politique commerciale ont donc joué des rôles complémentaires en faveur de la transformation structurelle du Costa Rica. Le pays a aussi investi dans le développement du secteur touristique, qui, directement et indirectement, a représenté 13,2 % du produit intérieur brut et 12,9 % de l'emploi total en 2019, selon les estimations.

Figure 4

Costa Rica : stock d'investissements étrangers directs et part de certains secteurs dans le volume des exportations



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après les bases de données UNCTADstat et Comtrade.

Note : Les bananes correspondent au code 0803 du Système harmonisé, le café au code 0901 et les instruments médicaux au code 9018.

23. Plusieurs autres pays sont parvenus à diversifier leur production et leurs exportations ou à progresser dans les chaînes de valeur de produits de base. Le Botswana, par exemple, s'est lancé dans la transformation de diamants (taille et polissage de diamants bruts) et a développé un secteur touristique florissant. Le Chili s'est mis à exporter une gamme diversifiée de produits non miniers tout en continuant de faire croître sa production et ses exportations de cuivre. L'Indonésie, quant à elle, a développé les activités nationales de valorisation de minerais en vue de devenir un exportateur majeur d'acier inoxydable. D'après des données issues de la base de données Comtrade, le volume des exportations du secteur du fer et de l'acier (code 72 du Système harmonisé) a été plus que décuplé en cinq ans, passant de 1,8 milliard de dollars en 2016 à 20,9 milliards de dollars en 2021. La Malaisie est elle aussi passée d'une structure de production et d'exportation fortement tributaire des produits de base à une économie diversifiée, si bien qu'en 2020, les produits manufacturés comptaient pour 73 % de la valeur des exportations de marchandises, et les pièces et éléments d'appareils électriques et électroniques représentaient 34 % du volume total des exportations. D'autres pays en développement tributaires des produits de base ont élaboré des stratégies de diversification et en sont à des stades plus ou moins avancés de leurs efforts de diversification et de création de valeur ajoutée. La diversification économique est par exemple l'un des objectifs de plusieurs grands documents directifs de pays du Conseil de coopération du Golfe dont l'économie est tributaire du gaz et du pétrole, comme les programmes « Vision 2030 » du Bahreïn, « Vision

2035 » du Koweït, « Vision 2040 » d'Oman, « National Vision 2030 » du Qatar, « Vision 2030 » de l'Arabie saoudite et « Economic Vision 2030 » d'Abou Dhabi (Émirats arabes unis).

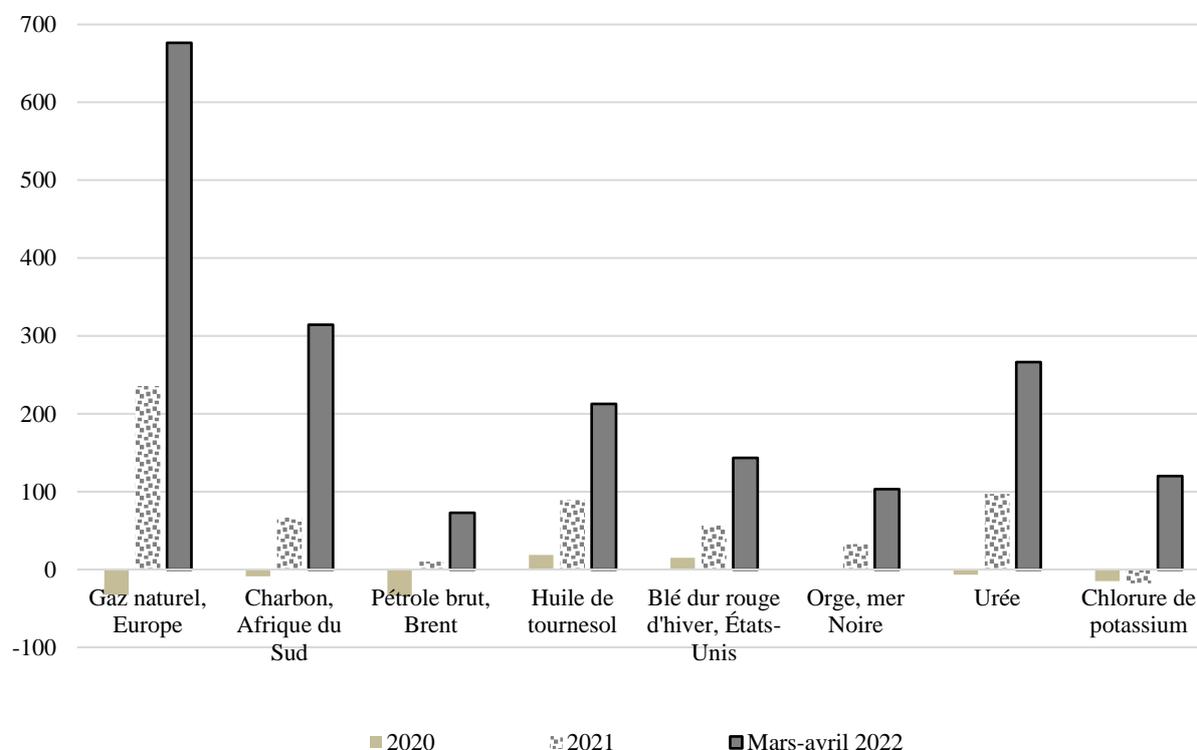
B. Diversification dans les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires

24. La diversification peut aussi être un mécanisme d'atténuation des risques dans les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires. Au même titre que la dépendance à l'égard des produits de base, une dépendance excessive à l'égard des importations de denrées alimentaires et d'autres produits de première nécessité peut être source de risques et d'incertitudes. La concentration des sources d'approvisionnement dans un seul pays ou une seule région accentue encore les risques et peut avoir de graves conséquences en cas de pénurie de l'offre ou de perturbation des chaînes d'approvisionnement. Certains des effets de la guerre en Ukraine, tels que la montée des prix de produits de base exportés par la Fédération de Russie et l'Ukraine, illustrent les risques auxquels sont exposés les pays importateurs nets de produits de première nécessité, surtout lorsque ceux-ci comptent sur un petit nombre de sources d'approvisionnement (fig. 5). Cette augmentation des prix est venue aggraver une tendance générale à la hausse, qui était apparue à la mi-2020 après le choc initial de la pandémie. À cause de la guerre, certains produits alimentaires de base, ainsi que les combustibles et les engrais, ont vu leurs prix grimper en flèche par rapport aux niveaux antérieurs à la pandémie (2019), avec parfois des taux de croissance à trois chiffres. Ainsi, en mars-avril 2022, les prix moyens du blé et de l'huile de tournesol étaient respectivement 143 et 213 % plus élevés qu'en 2019²⁵.

Figure 5

Évolution des prix de certains produits de base par rapport aux prix de 2019

(En pourcentage)



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après des données de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et de la Banque mondiale.

²⁵ Voir <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/5d903e848db1d1b83e0ec8f744e55570-0350012021/related/CMO-Pink-Sheet-May-2022.pdf>.

25. Une hausse des prix peut avoir une multitude d'effets néfastes sur le développement durable des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires. En particulier, les envolées soudaines des prix alimentaires peuvent créer ou exacerber des problèmes d'insécurité alimentaire. Si les produits alimentaires de base sont subventionnés par l'État, la montée des prix à l'importation pèse sur les finances publiques, aggrave l'endettement et comprime les dépenses dans d'autres domaines clés des objectifs de développement durable. Une autre préoccupation majeure, en période de hausse des prix alimentaires, est l'inflation des prix à la consommation, qui érode les revenus réels et touche démesurément les personnes pauvres, dont une plus grande partie des ressources est consacrée à l'alimentation. Au-delà de ces conséquences directes, une augmentation du prix des engrais risque fortement de restreindre leur usage et donc de provoquer une détérioration du rendement des cultures, qui limitera à son tour l'approvisionnement en nourriture et accentuera l'insécurité alimentaire.

26. Les crises à l'œuvre, qui perturbent les chaînes d'approvisionnement alimentaire à l'échelle mondiale, illustrent l'intérêt pour les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires de diversifier leurs sources d'approvisionnement. Comme dans le cas de la dépendance à l'égard des produits de base, les stratégies de réduction des aléas et des risques associés à la dépendance à l'égard des importations de produits alimentaires doivent être adaptées à la situation particulière de chaque pays. Différentes solutions sont envisageables : les pays concernés peuvent par exemple améliorer la productivité et la diversité des activités nationales de production alimentaire, constituer des stocks alimentaires, qui leur permettront d'absorber les chocs à court terme et de faire face aux fluctuations des marchés, raccourcir les chaînes d'approvisionnement en développant le commerce régional de denrées alimentaires et diversifier leurs sources d'approvisionnement aux niveaux international et régional. Les pays développés et les organisations internationales devraient soutenir les efforts que font les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires pour assurer leur sécurité alimentaire. Il s'agit notamment, à court terme, d'accroître l'aide alimentaire et d'aider les pays en développement à supporter les coûts croissants de leurs importations alimentaires. À cet égard, la proposition faite par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture de créer un mécanisme de financement des importations alimentaires est une initiative louable²⁶. De surcroît, les pays en développement ont besoin d'aide pour renforcer et élargir leurs filets de protection sociale, qui permettent de limiter les répercussions que les hausses des prix alimentaires ont sur les personnes les plus vulnérables.

III. Résumé et considérations de politique générale

27. La dépendance à l'égard des produits de base est un problème répandu et persistant, en particulier dans les pays en développement. Les crises actuelles, telles que la pandémie et la guerre en Ukraine, ont mis en évidence la fragilité de nombreux pays en développement tributaires des produits de base et pays en développement importateurs nets de produits alimentaires. La réalisation des objectifs de développement durable, impératif absolu, exige que ces pays soient résilients face aux chocs sur les marchés mondiaux des produits de base, qui sont source de tensions sociales, économiques et politiques. À cet égard, la diversification est essentielle pour accroître la résilience sociale et économique, atténuer la vulnérabilité et assurer un développement durable.

28. Dans les pays en développement tributaires des produits de base, la récente hausse des prix de ces produits pourrait être vue comme une occasion de progresser dans la diversification de l'économie et la création de valeur ajoutée. Les bénéfices exceptionnels que ces pays ont engrangés devraient servir à financer le renforcement de facteurs de production généraux, tels que le capital humain et les infrastructures, ainsi que l'adoption de mesures ciblées de promotion d'activités à forte valeur ajoutée et de secteurs autres que ceux des produits de base. Cependant, l'augmentation des prix des produits de base peut au contraire entraver la diversification en détournant les investissements des autres secteurs et en entraînant une surévaluation des taux de change. Aussi est-il important que les États des pays en développement tributaires des produits de base fassent preuve de volonté politique

²⁶ Voir <https://www.fao.org/3/cb9444en/cb9444en.pdf>.

et enrayent les tendances à l'aggravation de la dépendance à l'égard de ces produits. De plus, les politiques axées sur la diversification et la création de valeur ajoutée doivent s'inscrire dans un cadre général et intégré de promotion du développement durable. Il s'agit non seulement des politiques commerciales et industrielles, mais également des politiques adoptées dans d'autres domaines clefs, tels que l'intégration régionale, l'éducation ou la concurrence. Outre la volonté politique des dirigeants nationaux, de solides partenariats avec les pays développés et les institutions internationales sont nécessaires pour stimuler la diversification économique et la création de valeur ajoutée. De tels partenariats peuvent aider les pays en développement tributaires des produits de base à renforcer leurs capacités, à combler leur déficit d'infrastructures et à éliminer certains obstacles au commerce, comme la progressivité des droits et les crêtes tarifaires, qui limitent l'accès de leurs produits à valeur ajoutée aux marchés d'exportation.

29. Les chocs que la guerre en Ukraine provoque sur les marchés mondiaux des produits de base ont de graves conséquences pour de nombreux pays en développement importateurs nets de produits alimentaires et tributaires des importations d'autres produits de première nécessité, comme les combustibles ou les engrais. C'est parmi les pays en développement sans littoral, les petits États insulaires en développement et les pays les moins avancés que l'on compte la proportion la plus élevée d'importateurs nets de ces produits. En particulier, la montée des prix alimentaires pourrait compromettre la sécurité alimentaire de beaucoup de pays et avoir une multitude d'autres effets néfastes (déséquilibres budgétaires, inflation des prix à la consommation, etc.). À court terme, la communauté internationale doit limiter l'incidence que la hausse des prix alimentaires a sur les pays et les groupes de population les plus vulnérables. Pour ce faire, elle doit notamment renforcer l'aide humanitaire aux pays en difficulté et s'abstenir de prendre des mesures ponctuelles qui auront pour effet de restreindre ou de compliquer davantage le commerce des produits alimentaires²⁷. Elle devrait aussi s'efforcer, à titre prioritaire, de mettre à la disposition des pays les plus durement touchés des fonds d'aide au développement en situation d'urgence, faute de quoi ces pays ne disposeront que de ressources limitées pour supporter le coût particulièrement élevé de leurs importations. À moyen et à long terme, il est crucial que les pays dont les importations alimentaires proviennent d'un petit nombre de pays diversifient leurs sources d'approvisionnement de manière à améliorer leur résilience face aux chocs sur les marchés internationaux de produits alimentaires. Il est temps de réorganiser les marchés des produits alimentaires, d'étudier toutes les possibilités d'accroissement de la production nationale de denrées alimentaires et de passer, dans la mesure du possible, de chaînes d'approvisionnement mondiales à des chaînes d'approvisionnement régionales.

²⁷ Organisation des Nations Unies, Groupe d'intervention mondiale face aux crises alimentaire, énergétique et financière, 2022, « Global impact of war in Ukraine on food, energy and finance systems », disponible à l'adresse <https://news.un.org/pages/global-crisis-response-group/>.