



RAPPORT 2020
SUR LES PAYS
LES MOINS AVANCÉS

APERÇU GÉNÉRAL

Des capacités productives pour la nouvelle décennie



RAPPORT 2020
SUR LES PAYS
LES MOINS AVANCÉS
APERÇU GÉNÉRAL

Des capacités productives pour la nouvelle décennie



NATIONS UNIES

Genève, 2020

© 2020, Nations Unies

La présente publication est accessible en libre accès en se conformant à la licence Creative Commons créée pour les organisations intergouvernementales, disponible à l'adresse suivante : <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/>.

Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui figurent sur les cartes n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

La photocopie et la reproduction d'extraits sont autorisées à condition d'indiquer précisément la source.

La présente publication a été revue par un service d'édition externe.

Publication des Nations Unies établie par la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement.

UNCTAD/LDC/2020 (Overview)

APERÇU GÉNÉRAL

La crise de la COVID-19 dans les PMA

Contrairement aux craintes initiales, les conséquences *sanitaires* de la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) n'ont pas été catastrophiques pour les pays les moins avancés (PMA), même si leur ampleur et leur intensité ont été plus fortes dans certains d'entre eux (par exemple, à Sao Tomé-et-Principe, à Djibouti, en Gambie, en Afghanistan et au Népal). On ne saurait exclure que la propagation de la pandémie s'accélère fortement dans certains PMA au cours des derniers mois de 2020 ; elle y aurait de graves répercussions compte tenu de la fragilité des systèmes de santé de la plupart de ces pays.

Les PMA ont été en mesure de faire face aux conséquences sanitaires de la pandémie mieux qu'on le prévoyait initialement en raison de facteurs qui leur sont propres, notamment : l'expérience acquise dans le domaine des épidémies ; les politiques et les technologies innovantes adoptées en réponse à la COVID-19 ; une démographie favorable – par exemple, la forte proportion de jeunes – et, dans la plupart des cas, la faible densité de population.

Les PMA dont la politique de la santé a le mieux répondu à la pandémie de COVID-19 sont ceux dont les capacités productives sont les plus diversifiées et les plus avancées. De manière plus générale, il en va de même de leur capacité de faire face à d'autres chocs (par exemple, aux catastrophes médicales, économiques ou naturelles). Les pays qui ont été capables de développer un réseau plus dense et plus diversifié de capacités productives ont démontré une plus grande résilience et ont été mieux préparés à supporter différents types de chocs.

Même si (au départ du moins) l'impact *sanitaire* de la pandémie n'a pas été catastrophique, ses répercussions *économiques* ont été ruineuses. En 2020, la pandémie de COVID-19 a été à l'origine du choc économique le plus brutal auquel les PMA ont été exposés depuis plusieurs décennies et qui s'est traduit par un ralentissement économique brutal, sous l'effet conjugué d'une grave récession économique mondiale et des mesures internes d'endiguement que les gouvernements de ces pays ont adoptées. Pire encore, ces conséquences risquent de persister à moyen terme.

Entre octobre 2019 et octobre 2020, les prévisions de croissance économique des PMA ont été fortement révisées à la baisse, passant de 5,1 à -0,4 %. Cette révision devrait entraîner une réduction de 2,6 % du revenu par habitant dans ces pays en 2020 et une diminution du revenu moyen dans 43 des 47 PMA. Il s'agit du pire résultat économique que ce groupe de pays a enregistré depuis trente ans et d'un recul notable des progrès économiques et sociaux accomplis au cours des dernières années, notamment en matière de pauvreté et sur le plan social. Il s'ensuit que la réalisation des objectifs de développement durable d'ici à 2030 est une perspective qui s'éloigne.

Une récession prolongée pourrait déboucher sur la destruction permanente d'emplois, menacer la survie des entreprises – s'accompagnant de pertes de capacités productives et de connaissances tacites – et avoir un effet à long terme sur la production potentielle. Il sera particulièrement important d'éviter que les PMA subissent des conséquences d'une telle ampleur en raison de la structure de l'entrepreneuriat qui les caractérise. Une crise prolongée aggraverait la situation déjà fragile de l'entrepreneuriat, actuellement marquée par l'existence d'une multitude d'entreprises majoritairement traditionnelles et non novatrices appartenant au secteur informel, d'une structure dans laquelle prédominent les microentreprises et les petites et moyennes entreprises (MPME) et d'un secteur privé ayant un accès restreint au crédit.

L'impact de la récession économique mondiale sur les PMA a été probablement plus fort que le choc de la demande intérieure. Il en est résulté : un fort ralentissement de la demande extérieure de biens et de services provenant de ces pays ; un effondrement des prix de leurs principales exportations ; une chute des entrées de ressources extérieures (notamment des envois de fonds et des capitaux). Les PMA les plus tributaires de l'exportation d'un nombre limité de produits sont les plus vulnérables face aux chocs liés au commerce extérieur ; ils ont été durement touchés par la forte baisse du volume et des prix des exportations dont leur économie dépend le plus. Il s'agit en particulier des exportateurs de combustibles (notamment l'Angola, le Tchad, le Timor-Leste, le Mozambique et le Yémen), de minéraux et de métaux (notamment la République démocratique du Congo, la Zambie, la Guinée, la Sierra Leone, l'Érythrée et la Mauritanie), de vêtements (notamment le Bangladesh, Haïti, le Cambodge, le Népal et le Lesotho) et de services touristiques (notamment Vanuatu, le Cambodge, Sao Tomé-et-Principe et la Gambie).

En 2020, le déficit cumulé de la balance des marchandises des PMA devrait dépasser le montant record enregistré en 2019 (91 milliards de dollars). De même, les exportations de services de ces pays ont été durement frappées

par la quasi-stagnation de leur principal secteur exportateur, à savoir le tourisme. Les pays les plus touchés par le fort ralentissement du tourisme mondial sont les petits États insulaires (notamment Vanuatu et Sao Tomé-et-Principe), mais aussi le Cambodge, la Gambie et Madagascar. Il est donc probable que le déficit cumulé du commerce des biens et services des PMA s'aggrave en 2020, confirmant la tendance amorcée après la crise financière mondiale de 2008-2009. Compte tenu de la baisse du volume des échanges mondiaux et de l'effondrement des exportations des PMA, il y a peu de chances que ce groupe de pays atteigne le but qu'il poursuit depuis longtemps et qui correspond à la cible 17.11 des objectifs de développement durable, à savoir doubler la part de leurs exportations mondiales de biens et de services entre 2011 et 2020.

Les migrations internationales et les envois de fonds ont également subi le contrecoup des mesures de confinement adoptées et de la récession mondiale qui a suivi. Le montant total des envois de fonds aux pays à faible revenu et aux pays à revenu intermédiaire devrait diminuer d'un cinquième en 2020, une contraction plus forte encore étant prévue dans les pays d'Asie du Sud et les pays d'Afrique sub-saharienne. Les pays les plus vulnérables face à la diminution des envois de fonds sont ceux qui en dépendent le plus comme source de financement extérieur ; c'est le cas notamment de Haïti, du Soudan du Sud, du Népal, du Lesotho, de la Gambie, du Yémen, des Comores, de Kiribati et du Sénégal.

Le creusement du déficit de la balance du commerce des biens et des services et la contraction des envois de fonds prévus en 2020 devraient entraîner une aggravation du déficit de la balance des paiements courants du groupe des PMA ; le déficit devrait augmenter considérablement, passant de 4,6 % de leur PIB combiné en 2019 à 6,8 % en 2020. Il s'agira du déficit collectif le plus élevé (ou le deuxième plus élevé) des PMA et confirmera la tendance au gonflement du déficit des comptes courants amorcée depuis la dernière crise financière mondiale.

Le creusement du déficit de la balance des paiements courants pose un problème de taille aux PMA car il devra être financé par une augmentation des entrées de capitaux. Or, les PMA enregistrent une diminution des entrées de capitaux alors même que leurs besoins de financement s'accroissent. Ce sont les pays du monde les plus tributaires de l'aide, leur source prédominante de capitaux extérieurs étant l'aide publique au développement (APD). Ce besoin accru d'APD se fait ressentir dans un contexte où le volume de cette aide stagne depuis 2013. Les pays donateurs ne respectent pas leur engagement de longue date d'allouer aux PMA un montant d'APD équivalant à 0,15-0,20 % de leur revenu national brut (RNB).

En outre, l'accès aux sources de financement privé est devenu encore plus difficile dans un contexte de diminution des flux mondiaux de capitaux privés, rendant plus compliqué le comblement de leur déficit de financement extérieur en pleine période de récession.

Le ralentissement mondial devrait également entraîner une forte aggravation de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire dans le monde, qui risque de prédéterminer leur trajectoire et de transformer des formes provisoires de pauvreté en pauvreté chronique. Si l'épidémie de COVID-19 rend les perspectives de croissance économique très moroses dans les pays du monde entier, ses répercussions seront encore pires dans les PMA, où la pandémie devrait entraîner une hausse de trois points de pourcentage – de 32,2 à 35,2 % – du taux moyen de pauvreté calculé à partir du seuil de pauvreté de 1,90 dollar par jour. Le nombre de personnes vivant dans l'extrême pauvreté augmentera ainsi de plus de 32 millions dans ces pays, les PMA africains et les PMA insulaires étant les plus touchés.

Cette situation entraînera un recul dans la réalisation de l'objectif de développement durable n° 1, mais elle pourrait aussi avoir des répercussions sur un certain nombre d'autres objectifs, surtout ceux relatifs à la santé et à l'éducation, qui risqueraient de ne pas être atteints si les populations adoptaient des stratégies d'adaptation préjudiciables, comme avoir une alimentation moins saine et nutritive ou enlever leurs enfants de l'école.

Le ralentissement portera probablement préjudice à l'égalité des sexes car la dimension de genre est étroitement liée à d'autres facteurs de marginalisation structurelle comme la situation économique, l'appartenance à des groupes minoritaires, le handicap et le virus à immunodéficience humaine (VIH). Dans les PMA et ailleurs, les femmes ont tendance à être surreprésentées dans des catégories professionnelles vulnérables (allant du personnel médical aux autoentrepreneurs du secteur informel) ainsi que dans les chaînes de valeur les plus durement touchées par la crise, par exemple le tourisme et l'habillement.

Les PMA sont caractérisés par la vulnérabilité, définie comme le risque d'exposition d'une économie nationale à des événements exogènes (chocs et facteurs d'instabilité) qui sont largement en dehors de son contrôle et qui nuisent à sa capacité de croissance et de développement. Ils sont très exposés aux chocs économiques, environnementaux et sanitaires. Ils font partie des pays les plus vulnérables, comme en témoigne l'indice de vulnérabilité économique, qui indique que ces pays sont 30 % plus vulnérables que les autres pays en développement (c'est-à-dire les pays en développement qui ne sont pas des PMA).

Dans les circonstances actuelles, les principales priorités économiques des PMA pourraient se décliner selon deux horizons temporels. À court terme, la priorité des gouvernements devrait être de faire « tout ce qu'il faut » pour lutter contre la récession actuelle, de soutenir les moyens de subsistance de leurs citoyens, d'assurer la pérennité de leurs entreprises et exploitations agricoles et de consolider le niveau d'activité de leur économie. Ces priorités à court terme sont autant valables pour les PMA que pour les autres pays en développement et pour les pays développés. Dans un deuxième temps, les PMA doivent renforcer leur résilience, qui est définie comme l'aptitude d'une économie à supporter les chocs exogènes et/ou la capacité de s'en remettre. La résilience est le résultat d'un processus de développement réussi, qui donne à l'économie la faculté de remédier aux principales caractéristiques structurelles du sous-développement, à savoir : la concentration de la production et des exportations ; la pauvreté généralisée ; la dépendance excessive à l'égard des importations de biens et services essentiels ; les déficits chroniques des comptes courants. Il faut remédier aux causes structurelles sous-jacentes de la vulnérabilité, du sous-développement et de la pauvreté endémique de ces pays pour renforcer la résilience de leur économie.

Les problèmes de développement auxquels font face depuis longtemps les PMA sont antérieurs à la crise de la COVID-19. Certes, le contexte économique, social et politique qui donne naissance à des formes extrêmes de vulnérabilité et de pauvreté est complexe, mais ces phénomènes ont un commun dénominateur, à savoir le faible niveau de développement des capacités productives. L'expansion, la modernisation et la meilleure utilisation des capacités productives permettent de remédier aux caractéristiques structurelles qui sont à l'origine de la vulnérabilité. Ces impératifs ont seulement été renforcés par la pandémie de COVID-19.

Dans ce contexte, il est d'autant plus essentiel de souligner que la catégorie des PMA conserve toute sa pertinence, non seulement pendant le « grand confinement » et la période qui a suivi, mais aussi et surtout pour la nouvelle décennie, qui marque à la fois la dernière ligne droite de la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 et l'adoption du prochain programme d'action en faveur des PMA.

Dans le cadre du Programme 2030, les PMA revêtent une importance encore plus grande pour atteindre les objectifs d'une prospérité partagée et de l'élimination de l'extrême pauvreté. Du point de vue de la communauté internationale, les problèmes de développement des PMA méritent une attention particulière, pas uniquement parce que la faiblesse du développement économique est

habituellement considérée comme un facteur déterminant d'instabilité, de conflit et de migration, surtout lorsque, parallèlement, la pression sur les ressources naturelles s'accroît, les effets néfastes des changements climatiques s'intensifient et les capacités institutionnelles sont limitées.

Les raisons de réaffirmer que les PMA sont le champ de bataille sur lequel le Programme de développement durable à l'horizon 2030 se soldera par une victoire ou une défaite vont au-delà de l'engagement moral de « ne laisser personne de côté » pour prendre en compte à long terme les biens publics mondiaux et les retombées positives et négatives potentielles entre les nations dans un monde de plus en plus interconnecté.

Capacités productives et transformation structurelle : comment passer de la théorie à la réalité pour satisfaire les besoins des PMA

Les capacités productives sont définies comme « les ressources productives, les aptitudes entrepreneuriales et les liens de production qui déterminent la capacité d'un pays de produire des biens et des services et lui permettent de croître et de se développer ». Une croissance économique soutenue ne peut être rendue possible que par l'expansion, le développement et la pleine utilisation des capacités productives. Celles-ci doivent donc occuper une place centrale dans les stratégies de développement nationales et internationales.

Le développement des capacités productives a lieu, premièrement, au sein des entreprises/secteurs lorsque le couple profit-investissement encourage l'intensification du capital et la hausse de la productivité. Il se déroule, deuxièmement, dans l'ensemble des secteurs, à mesure que l'acquisition de capacités productives – qui dépend elle-même de la structure de la production – ouvre la voie à l'apparition de nouveaux produits et à l'exercice d'activités à plus forte valeur ajoutée. Le processus de développement des capacités productives repose sur une relation dynamique, qui se renforce mutuellement, entre l'offre et la demande, dans la mesure où l'expansion de la demande globale permet de densifier les liens intersectoriels, de réaffecter les facteurs et de bénéficier d'externalités pécuniaires, tous ces éléments assurant collectivement la viabilité financière des investissements, y compris ceux réalisés dans « l'infrastructure économique et sociale ».

Les capacités productives se développent grâce à un triple processus : i) l'accumulation de capital et de ressources ; ii) l'apprentissage technologique et l'innovation ; iii) l'intensification de la division du travail et l'accroissement de la spécialisation des secteurs, des entreprises et des exploitations agricoles. Ce triple processus débouche sur la transformation structurelle de l'économie. Il s'agit d'un processus complexe qui est multidimensionnel et qui comprend la réorientation des capacités productives d'un pays donné (ressources naturelles, terres, capital, travail et savoir-faire) allouées à des activités économiques à faible productivité vers des activités à forte productivité (généralement mesurée par la productivité du travail, c'est-à-dire la valeur ajoutée créée pendant une période de travail donnée). Une autre définition de la transformation structurelle est l'aptitude d'une économie à créer en permanence de nouvelles activités dynamiques caractérisées par une productivité plus élevée et des rendements d'échelle croissants.

Le processus de transformation structurelle revêt diverses formes à différents niveaux de revenu. À un niveau de revenu faible, il résulte essentiellement du transfert de ressources d'un secteur à l'autre. C'est le cas des PMA, qui sont nombreux à se situer aux étapes initiales de la transformation structurelle. Par contre, à un niveau de revenu élevé, le transfert de ressources entre les secteurs est pratiquement achevé et la transformation structurelle prend essentiellement la forme d'un transfert de ressources au sein des secteurs.

La transformation structurelle des activités productives de l'économie s'inscrit dans un contexte économique, social et institutionnel particulier avec lequel elle interagit, l'une et l'autre s'influençant mutuellement.

Les ressources productives comprennent les infrastructures physiques, qui permettent la prestation de services dans les domaines notamment de l'énergie, des transports, des communications, de l'irrigation, de l'eau et de l'assainissement. Ces services doivent être disponibles et d'un coût abordable pour que le développement des unités productives soit possible car ils permettent d'obtenir des intrants essentiels à l'activité des entreprises et des exploitations agricoles et influent sur le prix que les entreprises paient pour accéder aux ressources et aux marchés d'intrants et de produits. Ils jouent également un rôle déterminant dans l'amélioration du niveau de vie et dans le bien-être des citoyens et des ménages.

Les technologies de l'information et de la communication (TIC) sont un autre type d'infrastructure dont le rôle est devenu de plus en plus crucial. Elles constituent l'épine dorsale de l'économie numérique et de ce que l'on appelle la quatrième révolution industrielle. C'est pourquoi les décideurs s'intéressent de plus en plus

au fossé numérique existant entre les pays et au sein de ces derniers. Dans le même temps, les TIC se sont diffusées dans plusieurs pays développés, au point d'atteindre la maturité (sur le plan de la diffusion technologique). Le rythme de diffusion de ces technologies s'accélère également dans les autres pays en développement et dans les PMA, où il est plus rapide que dans les pays développés. L'espoir est donc grand que le fossé numérique entre les pays se réduise.

Malheureusement, ces espoirs ne sont pas confirmés par les faits. Malgré la diffusion rapide de la téléphonie mobile et de l'accès au haut débit mobile dans les PMA depuis le début du siècle, il subsiste un très grand fossé numérique entre les PMA d'une part, et les autres pays en développement et les pays développés d'autre part. L'accès à Internet demeure restreint à une minorité de la population dans les PMA et les femmes en sont largement dépourvues par rapport aux hommes. En outre, les technologies mobiles voix et données ont été davantage adoptées par les particuliers et les ménages que par les unités productives (entreprises et exploitations agricoles). Cela reste un obstacle important non seulement au développement des capacités productives dans ces pays, mais aussi à l'adoption d'autres technologies plus modernes et, de manière plus large, à l'accélération de la transformation structurelle.

Le rythme de la transformation structurelle de la production s'est essouffé dans le monde entier entre 2001-2011 et 2011-2017 en raison du ralentissement général de la croissance économique mondiale qui a suivi la crise financière mondiale de 2008-2009 et de ses conséquences persistantes.

Le processus de transformation structurelle observé dans les PMA montre qu'à long terme, la plupart de ces pays ont vu la part de l'agriculture diminuer tant dans la production que dans l'emploi. Le transfert de ressources s'est fait en majeure partie au profit du secteur tertiaire (les services), surtout dans les PMA africains. La plupart de ces pays ont connu un processus de réallocation de la main-d'œuvre employée dans les activités agricoles à faible productivité vers les activités urbaines à faible productivité surtout présentes dans le secteur informel des services.

L'accroissement de la part des services dans la production et dans l'emploi est généralement considérée comme un signe de modernisation économique. C'est oublier que les différents sous-secteurs de services sont très hétérogènes. Afin d'en étudier plus attentivement la composition dans les PMA par rapport aux autres groupes de pays, les services ont été classés en trois catégories : i) à forte intensité de connaissances ; ii) à moindre intensité de connaissances ; iii) non marchands.

Dans les pays développés, la part de ces trois types d'activités de services est plus ou moins égale. Par contre, dans les PMA, l'essentiel de l'emploi tertiaire est concentré dans les services à moindre intensité de connaissances comme le commerce de détail, la réparation automobile ainsi que l'hôtellerie et l'alimentation. Ce sont des activités caractérisées par leur faible productivité et leur faible valeur ajoutée qui sont souvent exercées dans le secteur informel. Ces secteurs de services jouent un rôle particulièrement important dans les PMA africains ou insulaires, où ils représentent les deux tiers des emplois du secteur tertiaire. En revanche, dans les PMA asiatiques, les services à forte intensité de connaissances comptent pour un quart des emplois tertiaires, soit plus que dans les autres groupes de PMA.

Les gains de productivité liés au travail ont augmenté de manière soutenue dans les PMA pendant la période 2001-2011, après s'être accrus de 3,9 % par an, soit un peu moins que dans les autres pays en développement, qui ont enregistré une croissance annuelle de 4,6 %. Pendant la période suivante, l'évolution de ces deux groupes de pays a néanmoins divergé. Si la hausse de la productivité du travail s'est essouffée dans ces deux groupes de pays, elle a été beaucoup plus faible dans les PMA, où elle est tombée à 1,9 % par an alors qu'elle a ralenti modérément dans les autres pays en développement pour atteindre 3,7 % par an.

La hausse de la productivité a été la plus forte dans les PMA asiatiques, essentiellement car elle y a été relativement plus rapide dans le secteur manufacturier et dans les services ; c'est le cas de pays comme le Bangladesh, le Cambodge, la République démocratique populaire lao et le Myanmar. Dans les PMA africains, la décélération de la productivité du travail enregistrée pendant la période 2011-2017 s'explique dans une large mesure par une diminution dans les services et dans les autres secteurs (en particulier celui de l'exploitation minière). L'évolution défavorable de la productivité dans les services est due à deux facteurs : i) l'inadéquation entre l'augmentation continue de la main-d'œuvre et la croissance de la production dans le secteur tertiaire ; ii) la concentration de l'emploi tertiaire dans les services à moindre intensité de connaissances et la plus faible croissance potentielle de la productivité qui les caractérisent. Parmi les grands groupes de pays, c'est dans les PMA que ces services emploient la plus forte proportion de la main-d'œuvre.

Le niveau global de productivité du travail des PMA en tant que groupe diverge à long terme de celle du groupe des autres pays en développement, tout comme l'intensité et l'orientation de la transformation structurelle des uns et des autres. En 1991, le ratio de productivité du travail entre les deux groupes de

pays était de 25 % ; il est tombé à 21 % au début du nouveau millénaire pour atteindre finalement 18 % en 2017. Le processus de divergence a été quelque peu interrompu dans les années 2000, dans une large mesure en raison du long cycle des produits de base, mais il a repris depuis la crise financière mondiale de 2008-2009. Si cette tendance n'est pas inversée, les PMA en tant que groupe ne parviendront pas à échapper à leur marginalisation à long terme dans l'économie mondiale.

Les caractéristiques de la transformation structurelle des trois groupes de PMA sont néanmoins très différentes. Les PMA asiatiques connaissent le processus qui se rapproche le plus de celui d'une industrialisation classique. Plusieurs pays de ce groupe voient la part des activités manufacturières dans la production et l'emploi augmenter, se spécialisent dans les exportations manufacturières et affichent les gains de productivité du travail les plus élevés, parallèlement à la réduction de la pauvreté et à la réalisation de progrès sociaux plus poussés. Toutefois, afin d'entretenir un processus de transformation structurelle favorisant la croissance, même les PMA asiatiques ont besoin d'approfondir et d'élargir leur transformation structurelle et de renforcer leurs capacités entrepreneuriales et technologiques dans la perspective de la perte des préférences commerciales réservées aux PMA qui suivrait leur reclassement.

Les PMA africains continuent à avoir du mal à diversifier leur économie et à développer des activités économiques à forte productivité. Compte tenu de la part encore très importante de l'agriculture dans l'emploi, le potentiel de transformation structurelle de ces pays est très grand. Les PMA africains doivent résoudre deux problèmes actuels, à savoir : accélérer fortement le rythme de croissance de la productivité du travail agricole et créer de nombreux emplois dans d'autres secteurs pour faire face à l'augmentation rapide de la population. En outre, ces nouveaux emplois doivent avoir une productivité nettement plus élevée que ceux du secteur agricole.

Dans les années 2020, le développement des capacités productives des PMA sera fortement influencé par l'évolution de l'environnement mondial (leur économie étant généralement de petite taille et ouverte) ainsi que par les politiques que les gouvernements et leurs partenaires de développement adopteront. Globalement, cet environnement mondial sera inévitablement caractérisé par les effets persistants de la crise sanitaire et économique liée à la COVID-19 et par la manière dont évolueront ensuite les relations économiques et politiques internationales. De grandes tendances auront une influence particulièrement notable sur le développement des capacités productives des PMA et sur les perspectives plus

générales de développement de ces pays. Il s'agit notamment de la réorientation des relations économiques et politiques internationales dans la période de l'après-COVID-19, de l'avenir de la mondialisation, de la situation des chaînes de valeur mondiales et de l'intégration régionale, du rythme des changements climatiques et des politiques de lutte contre ces changements, de l'évolution démographique et de l'avènement de la révolution technologique (surtout des technologies numériques). Ces nouvelles technologies peuvent contribuer dans une très large mesure au développement des capacités productives des PMA au cours de la nouvelle décennie.

Mesurer les capacités productives pour évaluer la progression des PMA vers le développement durable

Indice des capacités productives de la CNUCED. Si l'on aidait les PMA à développer leurs capacités productives, la croissance économique pourrait davantage contribuer au développement social et la transformation structurelle pourrait s'accélérer. Cela sera un facteur déterminant de l'exécution du Plan de développement durable à l'horizon 2030 dans la décennie qui reste. Les capacités productives pourraient aider les PMA à progresser en matière de réduction de l'extrême pauvreté (objectif de développement durable n° 1), de hausse de la productivité agricole (objectif 2) et de croissance industrielle (objectif 8). La réalisation de ces objectifs dépend de l'amélioration de la productivité du travail, mais les gains de productivité à eux seuls ne seront pas suffisants pour remettre les PMA sur les rails du développement économique. Les capacités humaines devraient être améliorées parallèlement au renforcement d'autres capacités productives, par exemple dans les domaines de l'énergie (objectif 7), des investissements dans les infrastructures et des interactions entre les marchés (objectif 8) et du développement du secteur privé (objectif 9). Les progrès accomplis dans ces différents domaines sont complémentaires et se renforcent mutuellement.

La CNUCED a mis au point un indicateur global mesurant la dotation en facteurs productifs, leur gestion et leur transformation ainsi que l'efficacité des interactions entre les marchés. L'Indice des capacités productives (ICP) est le fruit du travail analytique le plus poussé réalisé jusqu'à ce jour de par son ampleur et

sa technicité. Il englobe huit grandes catégories qui ont été définies grâce à de nombreux indicateurs et qui représentent les principaux moyens de développer les capacités productives d'un pays, à savoir : l'énergie, le capital humain, les TIC, les ressources naturelles, l'infrastructure des transports, les institutions, le secteur privé et les changements structurels. Chaque catégorie a son propre sous-indice.

L'ICP ajoute une dimension cruciale à l'évaluation des progrès accomplis par les PMA dans la réalisation de leurs objectifs convenus au niveau international, notamment dans le cadre des priorités thématiques du Programme d'action en faveur des pays les moins avancés pour la décennie 2011-2020 (appelé « Programme d'action d'Istanbul »).

L'ICP est calculé sur une échelle de valeurs allant de 0 à 100, 100 étant la valeur maximale. Il s'agit d'un indice composite qui est la moyenne des huit sous-indices. L'ICP peut servir à comparer les différences entre les PMA et entre ceux-ci et d'autres groupes de pays. En 2011-2018, les valeurs attribuées aux PMA se situaient entre 9 et 36, avec une moyenne de 17. La valeur médiane des capacités productives a augmenté pendant cette période, passant de 14,9 à 17,2 pour les PMA et de 27,3 à 28 pour les autres pays en développement. Les pays affichant une valeur relativement élevée ont également réussi à favoriser la transformation structurelle et ont utilisé leurs capacités productives pour diversifier leur économie et leurs exportations. En 2018, l'ICP des deux pays développés en tête du classement s'établissait à 48 (Luxembourg) et 53 (États-Unis d'Amérique) et celui des deux premiers PMA à 28 (Bhoutan) et 35 (Tuvalu).

Si l'on analyse l'évolution des PMA affichant les valeurs les plus élevées, les valeurs les plus faibles et des valeurs moyennes pour les années 2001, 2011 et 2018, on constate que l'indice des capacités productives s'est amélioré légèrement dans les PMA ayant les valeurs les plus faibles et qu'il est passé de 18 à 22 en 2000-2018 pour le sous-groupe médian. Globalement, l'indice a peu évolué dans l'ensemble des pays et les résultats individuels des PMA ont été médiocres. Il convient de noter que le nombre de pays ayant les capacités productives les plus élevées a diminué, passant de 11 en 2001 à 6 seulement en 2018. Dans le même temps, le nombre de pays ayant les capacités les moins productives a augmenté, passant de 18 à 25 pendant la même période, tandis que le nombre de pays figurant dans le groupe médian était de 16 en 2001 et de 18 en 2018. En outre, la composition des deux sous-groupes inférieurs a beaucoup changé au fil des ans. Seuls deux pays, le Rwanda et le Myanmar, ont accédé à un groupe supérieur en 2001-2018, quittant le groupe des pays à indice faible pour entrer dans celui des pays à indice moyen.

Les PMA ont accompli de nets progrès dans les catégories des TIC, des infrastructures de transport et des changements structurels, même si, en termes absolus, les résultats qu'ils ont obtenus en 2000 et en 2018 sur l'échelle de l'indice composite des capacités productives (0 à 100) sont trop faibles par rapport à ceux des autres groupes de pays. Ils sont à la traîne des autres pays en développement dans toutes les catégories de l'ICP – à l'exception des ressources naturelles – et plus particulièrement dans les TIC, le capital humain et les institutions. Il existe également des différences notables entre les pays dans les catégories de l'énergie, du secteur privé et des facteurs de changement structurel. Même si les valeurs de l'ICP sont révélatrices des graves problèmes auxquels se heurtent les PMA, les résultats de plusieurs pays (Bangladesh, Bhoutan et Cambodge) prouvent que les PMA peuvent atteindre le niveau de capacités productives des autres groupes de pays. Leurs résultats sont toutefois subordonnés à plusieurs facteurs régionaux, notamment au degré de diversification de l'économie, et à l'implantation de chaînes de valeur fortes avec les pays voisins.

Progrès accomplis par les PMA dans la réalisation des objectifs du Programme d'action d'Istanbul. La CNUCED a procédé à une évaluation globale de la mise en œuvre du Programme d'action en tenant compte de l'ICP comme élément supplémentaire d'appréciation. Seuls 13 pays ont atteint l'objectif d'une croissance de 7 % en 2015-2018 et ils ont été encore moins nombreux à maintenir ce rythme dans les années qui ont suivi. L'ampleur des conséquences de la pandémie de COVID-19 est incertaine car la situation évolue encore. Toujours est-il que la crise de santé publique a fait ressortir la faiblesse structurelle de l'économie des PMA, leur vulnérabilité face aux chocs économiques et leur inaptitude à mobiliser leurs capacités productives pour s'adapter à des conditions de marché changeantes.

L'utilisation peu efficace des capacités productives ne saurait être généralisée à l'ensemble des PMA. Pour un niveau donné de capacités productives, il peut y avoir de nombreux niveaux de production car les pays utilisent différemment leurs capacités. Le revenu par habitant de certains pays comme le Bhoutan, le Soudan et Tuvalu a considérablement augmenté en 2011-2018.

Les secteurs prioritaires de développement économique doivent être soigneusement choisis. Les capacités productives essentielles recensées dans le Programme d'action d'Istanbul sont les suivantes : les infrastructures ; l'énergie ; la science, la technologie et l'innovation (STI) ; le développement du secteur privé. Il ressort de l'évaluation de l'utilisation des capacités productives qu'une augmentation de 1 % des capacités productives se traduit par une hausse d'à peine 0,12 % du revenu par habitant. La conjugaison d'un secteur de l'agriculture non productif qui représente une part élevée des emplois, d'un secteur tertiaire

non compétitif et peu productif, d'un secteur informel très développé et d'une faible intégration dans les chaînes de valeur (en termes d'intensité d'intégration et de position acquise dans la chaîne de valeur) a pour effet de réduire l'impact des changements structurels sur le PIB réel par habitant.

Pendant la durée du Programme d'Istanbul (2011-2020), la marginalisation de longue date des PMA dans le commerce international a persisté en raison d'un ralentissement du commerce des produits de base s'expliquant par une évolution défavorable des marchés. Le regroupement des PMA en diverses sous-catégories dans le cadre de l'ICP de la CNUCED confirme l'existence d'enclaves de spécialisation, qui déterminent le niveau de diversification des exportations et le degré d'élaboration des produits exportés. Les avantages relatifs liés au coût et à l'implantation géographique qui permettent de mieux s'intégrer aux chaînes de valeur mondiales ont continué de jouer un rôle essentiel dans la stimulation des exportations, en particulier dans les PMA asiatiques, mais les PMA africains sont restés fortement tributaires de leurs abondantes ressources naturelles.

Le développement humain est souvent un objectif négligé dans les PMA, même si le développement économique contribue au développement humain par la réduction des inégalités, le renforcement de la résilience des communautés et l'élimination de toutes les formes de pauvreté. Une main-d'œuvre non instruite et non formée demeure une ressource improductive et sous-utilisée. Par conséquent, pour tirer parti de l'avantage démographique et pour combler le fossé technologique entre les PMA et les autres pays en développement, il est essentiel de veiller à ce que les investissements publics réalisés dans l'éducation et dans la formation placent le perfectionnement des compétences et l'acquisition de connaissances au cœur des politiques. En fin de compte, ce sont les êtres humains qui décident des investissements dans la technologie et le savoir, notamment de l'utilisation des systèmes de production en place, et des changements structurels nécessaires à l'amélioration de ces systèmes.

Les compétences acquises grâce à l'éducation et au travail déterminent l'utilisation de toutes les autres capacités productives, y compris des actifs matériels et immatériels (infrastructures, institutions et politiques). Pour que les PMA rattrapent les autres pays en développement, ils doivent au moins atteindre le même niveau de développement des capacités humaines que ces pays ; ils y parviendront s'ils réalisent des investissements tangibles dans l'éducation et la formation et s'ils ciblent les bons groupes d'âge. Puisque l'intelligence artificielle est une composante importante de la quatrième révolution industrielle et le cœur de l'économie numérique, les PMA ne devraient pas sous-estimer la valeur de l'innovation, des connaissances et des liens créés grâce à l'innovation.

L'évaluation de la mise en œuvre du Programme d'action d'Istanbul a également fait ressortir la mesure dans laquelle des facteurs tels que l'existence de conflits et la faiblesse des institutions et des systèmes de gouvernance accroissent le risque d'exposition à des chocs particuliers. La corrélation entre la vulnérabilité économique et les catégories de capacités productives montre que les changements structurels sont associés à une moindre vulnérabilité économique pour tous les PMA, à l'exception de ceux qui en 2018 ont satisfait à deux des trois critères de reclassement. Les ressources naturelles sont également corrélées à une moindre vulnérabilité économique pour les pays reclassés et pour les PMA qui ont affiché un RNB élevé en 2018. Par contre, le capital humain, les TIC et les institutions sont associés à une moindre vulnérabilité économique dans les pays dont le reclassement est prévu. Les pays qui ont satisfait aux critères de la vulnérabilité économique et du revenu ont été davantage vulnérables dans le domaine des ressources naturelles, ce qu'ils ont compensé par un RNB plus élevé, un secteur privé plus dynamique ou de meilleures infrastructures de transport.

Une asymétrie importante est également observée entre les pays qui sont sortis de la catégorie des PMA et l'ensemble des autres pays en développement. L'énergie, les capacités humaines, le secteur privé et les changements structurels sont des composantes associées à une moindre vulnérabilité économique dans les autres pays en développement, mais la qualité des institutions et les infrastructures de transport ont l'effet contraire. Pour les pays reclassés, l'énergie, les infrastructures de transport et le capital humain sont fortement corrélés à une plus grande vulnérabilité économique. Cela confirme l'observation selon laquelle les PMA doivent à l'abondance de leurs ressources naturelles d'avoir été reclassés ou de l'être prochainement (en fonction du critère du revenu). Les PMA qui ambitionnent d'atteindre le niveau des autres pays en développement devraient axer leurs politiques sur les faiblesses illustrées par le faible indice enregistré dans les autres composantes des capacités productives. Cela ressort clairement des composantes des capacités productives qui sont associées à une moindre vulnérabilité économique dans les autres pays en développement.

L'évaluation de la mise en œuvre du Programme d'action d'Istanbul confirme que les capacités productives constituent des piliers essentiels de la transformation structurelle et du commerce, mais que leurs incidences dynamiques sur l'économie ne se concrétiseront qu'une fois activées par la politique publique. L'état des capacités productives empêche les politiques publiques des PMA d'influer autant qu'elles le pourraient sur le développement ; dans certains cas, les pays se heurtent à des obstacles supplémentaires en raison de leur implantation géographique et de leur dynamique sous-régionale. L'analyse de ces catégories

laisse supposer qu'un arbitrage existe entre ces piliers, la plupart des catégories de capacités productives ayant des effets complémentaires, mais l'existence de corrélations négatives non conventionnelles entre ces catégories semble indiquer que les synergies sont faibles. Les PMA devraient exploiter les structures commerciales complémentaires qu'offrent leurs marchés sous-régionaux : par exemple, les PMA asiatiques devraient tirer un meilleur parti de leurs voisins, autant pour se procurer les intrants dont ils ont besoin, y compris la technologie, que pour être des marchés d'exportation de leurs biens et services. Les PMA africains et les PMA insulaires ont autant besoin les uns que les autres d'exploiter leurs marchés sous-régionaux, mais ils devront accroître leurs investissements dans les interactions, les institutions et les infrastructures.

Les PMA ont de plus en plus de mal à sortir de la catégorie dans laquelle ils se trouvent. Les quelques pays qui ont été reclassés ont souvent pu l'être en raison de l'abondance de leurs ressources naturelles. Cependant, les ressources naturelles constituent aussi la plus grande source d'instabilité des exportations et accroissent la vulnérabilité des pays. Il en résulte que la vulnérabilité économique persiste même après que les pays sont sortis de la catégorie des PMA. La communauté internationale pourrait s'entendre sur des mesures d'appui particulières aux pays en passe d'être reclassés, ainsi qu'à ceux qui ont été récemment reclassés, pour faire en sorte que leur dynamique de développement perdure. La mise en place d'une structure d'appui différencié aux PMA semble inéluctable compte tenu de leur faible taux de reclassement et de la lenteur des progrès accomplis pour sortir de leur catégorie.

Transition vers l'économie numérique : les capacités technologiques comme moteurs de la productivité

À l'heure où l'économie numérique tend à devenir indissociable du fonctionnement de l'économie moderne dans son ensemble, les préoccupations liées au potentiel supposé des technologies numériques dans les PMA se multiplient. De plus en plus, ces pays sont encouragés à élaborer et à mettre en œuvre rapidement des politiques de développement favorables aux investissements dans les capacités technologiques dont ils ont besoin pour surfer sur la vague de l'innovation numérique. Ils prennent du retard dans la course mondiale à la transformation

numérique, comme en atteste la tendance déjà visible à l'élargissement de la fracture numérique entre les pays et à l'intérieur de ceux-ci. Les travaux de recherche de la CNUCED confirment que les programmes traditionnels de soutien aux petites et moyennes entreprises (PME) ne permettront sans doute pas de remédier efficacement au déficit de capacités technologiques des PMA.

Des affirmations incontestables sur les perspectives inédites qu'offrent les technologies numériques dominent actuellement les débats normatifs sur le développement durable. Deux grandes hypothèses sur les retombées de la quatrième révolution industrielle dans les PMA influencent l'élaboration des politiques, à savoir : i) la capacité supposée des technologies numériques à favoriser la création de nouveaux modèles commerciaux et de nouvelles propositions de valeur propres à stimuler une croissance inclusive ; ii) la possibilité pour les pays retardataires d'opérer des sauts technologiques pour accélérer leur développement. Les décideurs ont la tâche d'établir, sur la base de ces hypothèses, des stratégies axées sur la recherche active de solutions. Pour ce faire, ils devront avoir une compréhension fine des technologies numériques et de leurs applications dans différents secteurs, et veiller à ce que les mesures prises ne se détournent pas des causes pour traiter les symptômes. Le risque d'un tel glissement est grand, car bon nombre des publications disponibles visent à mettre en avant des exemples de présence numérique dans les PMA ou des caractéristiques particulières des technologies de la quatrième révolution industrielle, qui sont censées démontrer que ces technologies constituent le meilleur moyen de résoudre des problèmes de développement complexes. Toutefois, il y a peu de preuves concrètes que les hypothèses présentées sont réalistes dans le contexte des PMA et peu de véritables enseignements à tirer de ces publications, qui sont empreintes de symbolisme et d'ambition, mais ne dressent pas de tableau détaillé des capacités technologiques dont les entreprises ont besoin pour libérer le potentiel des technologies de la quatrième révolution industrielle dans ces pays.

En ce qui concerne les objectifs centraux que sont la promotion d'activités productives compétitives et la transformation structurelle de l'économie des PMA, la théorie économique et de nouvelles données issues des travaux de la CNUCED semblent indiquer que, pour répondre aux enjeux de l'ère numérique, l'action des pouvoirs publics devra aller du niveau macroéconomique aux niveaux mésoéconomique et microéconomique, surtout dans la mesure où les capacités technologiques sont détenues par les acteurs économiques au niveau de l'entreprise ou par d'autres unités productives, telles que les exploitations agricoles. Ainsi, s'il est incontestable que les TIC sont essentielles à la transition

vers l'économie numérique, l'élargissement de l'accès aux TIC et à d'autres infrastructures économiques doit aller de pair avec des investissements dans les capacités technologiques pour aboutir à une hausse de la productivité, étant donné que les technologies de la quatrième révolution industrielle requièrent des capacités technologiques avancées. Les capacités technologiques sont un élément fondamental des capacités productives et sont indispensables à l'accroissement de la productivité, de la compétitivité et de la rentabilité. Elles permettent de transformer des actifs ou ressources, par exemple des TIC, en produits matériels ou immatériels de plus grande valeur.

Les PMA risquent de prendre encore plus de retard à mesure que le fossé technologique avec les pays plus avancés se creuse. La politique industrielle est plus importante que jamais pour éviter que les PMA soient marginalisés davantage. Ce constat s'est imposé face à l'émergence de l'économie numérique et est devenu plus évident encore au lendemain de la pandémie de COVID-19. Dans ce contexte, les décideurs doivent recentrer leur attention sur le rôle de la politique industrielle et sur son interaction et son interdépendance avec diverses autres politiques sectorielles, notamment sur les dimensions de genre de la fracture numérique, ainsi que sur la nature évolutive de la production et des liens de dépendance entre secteurs. À titre d'exemple, on observe une servicisation croissante du secteur manufacturier et une industrialisation de l'agriculture au niveau mondial. Avant d'adopter de nouvelles technologies et d'investir dans de nouvelles capacités technologiques, les entreprises doivent avoir la certitude que des politiques adaptées sont en place. En conséquence, des mesures ciblées et cohérentes seront nécessaires pour stimuler les investissements nationaux dans les capacités institutionnelles et réglementaires, qui seront essentielles au renforcement des capacités décisionnelles dans le domaine numérique et au maintien de la cohérence des politiques. En outre, pour maximiser le rendement des investissements dans des infrastructures économiques complémentaires, les gouvernements des PMA devront prêter une plus grande attention aux effets de la concentration des marchés sur l'accessibilité aux services numériques d'importance critique et sur l'aptitude de leurs entreprises à entrer et à être compétitives sur les marchés numériques mondiaux et nationaux. Les décideurs devront également répondre aux préoccupations des acteurs productifs et des consommateurs en matière de sécurité et de confidentialité. Il n'y a pas encore de consensus mondial sur les mesures les plus adéquates pour encadrer la concurrence sur les marchés numériques. Quoi qu'il en soit, l'application de ces mesures doit être plus stricte, plus rapide et adaptée au contexte, sachant que les marchés caractérisés par des dynamiques de type « tout au vainqueur » ont tendance à créer des situations de quasi-monopole.

Les entreprises se heurtent généralement à des obstacles internes et externes, qui découragent la mise à niveau technologique et l'adoption de nouveaux modèles commerciaux. Premier obstacle pour les PMA, la transition vers les TIC et les technologies de la quatrième révolution industrielle est progressive et engendre des dépenses pour les entreprises. La transformation numérique et les sauts technologiques reposent de façon disproportionnée sur des connaissances tacites, qui relèvent des capacités technologiques et ne sont simples ni à acquérir ni à diffuser. Ainsi, les technologies de la quatrième révolution industrielle augmentent les coûts et les risques associés à l'acquisition de capacités technologiques par les entreprises. Des mesures doivent être prises pour pallier cette défaillance majeure du marché. Un deuxième obstacle, qui est lié au premier, réside dans le fait que l'écrasante majorité des acteurs productifs des PMA sont des MPME faiblement dotées en ressources et en compétences. Autre difficulté, l'évolution dynamique et continue des systèmes de production censés être au centre de la transformation numérique entraîne un décalage des retombées de cette transformation sur la productivité. À cela s'ajoute que la transformation numérique des entreprises d'un pays dépend des capacités technologiques acquises au cours des précédentes révolutions industrielles, et donc de la trajectoire suivie par ce pays. Tandis que le monde connaît, dit-on, sa quatrième révolution industrielle, la plupart des PMA en sont encore à la première ou à la deuxième, d'où les difficultés considérables que représente l'assimilation des technologies dans ces pays. Tous ces obstacles expliquent que les entreprises ne se mettent pas d'elles-mêmes à niveau sur le plan technologique, bien que la rentabilité de tels investissements soit prouvée et même si ces entreprises opèrent dans un environnement où les technologies numériques sont de plus en plus présentes.

L'ensemble des capacités technologiques dont les entreprises auront besoin pour entrer dans l'ère numérique sera vraisemblablement aussi vaste que le nombre de mécanismes, de procédures, de lignes de produits, de modèles commerciaux et de stratégies que celles-ci peuvent adopter pour se démarquer de leurs concurrents. Ces capacités varieront sans doute également en fonction du secteur, du segment du réseau de production sur lequel une entreprise donnée est active, ainsi que de la nature de l'interaction de cette entreprise avec d'autres entreprises au sein du même réseau. En outre, elles différeront vraisemblablement selon l'orientation des activités (stratégie axée sur l'exportation, par exemple).

Les principaux secteurs d'intérêt stratégique dans les PMA, tels que l'agriculture, l'industrie manufacturière et les services, ont urgemment besoin d'un nouveau départ et les technologies de la quatrième révolution industrielle recèlent des

possibilités encore inexploitées. Au moins trois de ces possibilités sont à la portée des PMA et devront être mises à profit simultanément. La première consiste à continuer de consolider les progrès accomplis en vue d'accroître la productivité et de favoriser la transformation structurelle grâce à l'utilisation stratégique des politiques industrielles. Des études montrent que certains PMA ont suffisamment de marge d'action pour que les modèles commerciaux traditionnels restent efficaces, au moins pour un temps. La deuxième possibilité réside dans le fait d'exploiter les technologies numériques, en particulier les TIC, pour accélérer et renforcer ces efforts de consolidation, l'ouverture au commerce électronique étant un exemple évident à cet égard. La troisième possibilité consiste à œuvrer activement à la transformation numérique des entreprises, étant donné que cette transition dépend de la trajectoire suivie par chaque pays et prend du temps. L'ampleur des investissements et des réformes des politiques publiques que nécessitera cette transformation numérique sera probablement considérable. À l'avenir, il sera crucial que les choix stratégiques soient axés sur les retombées à long terme, car les budgets des PMA, déjà restreints en temps normal, ont été amputés encore davantage par la crise de la COVID-19 et par son incidence sur les apports d'APD.

Des politiques propices au renforcement des capacités productives à l'aube d'une nouvelle décennie

Sachant que le Programme d'action d'Istanbul restera un chantier largement inachevé en 2021 et compte tenu des répercussions de la pandémie de COVID-19, qui mettent une nouvelle fois en évidence les vulnérabilités structurelles des PMA, il est de plus en plus évident que les capacités productives ont un rôle central à jouer sur la voie du développement durable de ces pays. Par conséquent, les PMA doivent adopter, à tous les niveaux, des politiques destinées à enclencher leur transformation structurelle en favorisant progressivement l'élargissement, le renforcement et la pleine utilisation de leurs capacités productives.

Des politiques audacieuses et anticycliques sont absolument nécessaires pour atténuer les conséquences du ralentissement économique et éviter un affaiblissement à long terme des capacités productives déjà fragiles des PMA, surtout dans la mesure où la récession mondiale menace de réduire

à néant les progrès encourageants de ces dernières années. Toutefois, ces politiques ne suffiront pas à promouvoir une reprise durable à grande échelle. Il faudra conjuguer des fondamentaux stables à un effort soutenu et coordonné d'investissement pour combler le déficit infrastructurel et technologique des PMA. Un tel effort exige, dans la mesure du possible, une politique budgétaire expansionniste, soutenue par une politique monétaire et une politique de taux de change favorables, qui appuieront la mobilisation des ressources intérieures et le développement du secteur privé. Dans ce contexte, le rôle de l'investissement public reste particulièrement crucial dans les PMA, tant à court terme, pour limiter les pertes d'emplois, qu'à plus long terme, pour remédier aux problèmes liés à l'offre d'infrastructures et à la prestation des services essentiels, et attirer ainsi l'investissement privé.

Les politiques industrielles, y compris les mesures destinées à renforcer les écosystèmes de la STI, ne sont plus cantonnées aux discussions purement macroéconomiques et reviennent au cœur du débat politique. Les mesures prises à titre expérimental en réponse à la pandémie ont montré que, lorsque les problèmes de coordination sont résolus, des progrès considérables peuvent être réalisés même dans les PMA, comme en témoigne la mise au point rapide de kits de dépistage dans des pays tels que le Bangladesh, l'Ouganda et le Sénégal. Il est intéressant de constater que la pandémie de COVID-19 a suscité un nouveau débat sur le rôle central de l'État, non seulement en tant que « régulateur », mais aussi en tant que « coordonnateur » et « investisseur », et donc sur la nécessité de mettre à nouveau l'accent sur les capacités institutionnelles pour orienter les stratégies de développement et mobiliser un large éventail de parties prenantes.

Deux grandes priorités se dégagent pour les PMA. Premièrement, sachant que la population active des PMA devrait croître à hauteur de 13,2 millions de personnes par an au cours des années 2020, on ne saurait trop insister sur l'enjeu que représente la création d'emplois. Les PMA devront adopter une approche multidimensionnelle, qui soutienne la demande de main-d'œuvre dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre où la productivité est plus élevée, tout en améliorant l'employabilité des nouveaux arrivants sur le marché du travail. Deuxièmement, le rôle des technologies dans le développement durable deviendra encore plus crucial dans l'après-COVID-19, étant donné que les retombées de la pandémie vont sans doute accélérer, à certains égards, la numérisation du secteur industriel et la servicisation de l'économie. Les PMA pourraient se trouver encore plus marginalisés dans la division mondiale du travail s'ils s'éloignent davantage de la frontière technologique et si le fossé numérique persiste ou se creuse. En conséquence, il sera encore plus vital pour eux de relever les défis de

longue date que sont la modernisation de leur base technologique et la mise en place d'un véritable transfert de technologie. De nouvelles données font état d'un risque important d'élargissement de la fracture numérique en raison de la forte concentration de la production et du déploiement des technologies de pointe, de la très faible présence de ces technologies dans les PMA et de la pénurie actuelle de compétences complémentaires.

En ce qui concerne les politiques sectorielles, si le développement agricole ne peut être négligé compte tenu de son importance pour la création d'emplois, des liens intersectoriels et de la nécessité de combler les écarts de productivité de longue date, la mise en place d'une base manufacturière viable, comme le prévoit l'objectif 9 du Programme de développement durable à l'horizon 2030, reste essentielle pour les PMA. Avec l'avènement de la numérisation et de la servicisation de l'économie, certains résultats traditionnellement attribués au développement de l'industrie manufacturière, tels que la hausse de la productivité et des rendements, pourraient également être obtenus grâce à des services, en particulier des services à forte intensité de connaissances. Toutefois, la capacité d'adapter et de produire des technologies avancées et de faire face aux chocs extérieurs dépend dans une large mesure de l'existence d'une base manufacturière et de l'acquisition de compétences complémentaires. L'un des principaux enseignements à tirer de la pandémie de COVID-19 est que, pour être résilient, un pays doit pouvoir s'adapter et innover, par exemple en réorientant la production de textiles vers celle d'équipements de protection individuelle ou la production de boissons alcoolisées vers celle de produits désinfectants. La possibilité de telles reconversions dépend inévitablement des capacités qui existaient déjà dans le pays. Du point de vue de l'élaboration des politiques, plutôt que d'opposer un modèle axé sur l'industrie manufacturière à un modèle axé sur les services, l'avènement des nouvelles technologies met l'accent sur la cohérence systémique. Il s'agit de mettre au point des politiques qui ciblent stratégiquement les synergies et les complémentarités entre secteurs pour moderniser progressivement les processus de production. Il s'agit aussi de prendre conscience des interactions politico-économiques qui sous-tendent le progrès technologique et ses potentiels effets redistributifs.

La lutte contre la pandémie de COVID-19 au niveau mondial offre de nombreux exemples concrets de mesures de politique industrielle qui pourraient être envisagées pour remédier à la situation. Ces mesures vont de l'utilisation stratégique des marchés publics aux mécanismes de garantie de marché, qui réduisent les risques et stimulent l'investissement dans la recherche-développement, et de l'adoption rapide de dispositions juridiques garantissant

l'application des éléments de flexibilité du système de la propriété intellectuelle à des efforts énergiques de facilitation de la coordination entre parties prenantes. Plus généralement, de nombreux pays en développement ont récemment pris d'autres mesures, telles que l'instauration de prescriptions relatives à la teneur en éléments d'origine locale ou la mise en place de zones économiques spéciales ciblées. Le bilan de ces mesures reste quelque peu mitigé, car les possibilités de modernisation et les retombées sur les autres secteurs de l'économie ne se sont pas toujours concrétisées ou n'ont pas été à la hauteur des dépenses engagées. Malgré tout, les politiques industrielles jouent un rôle déterminant dans la modernisation de l'industrie lorsqu'elles sont élaborées de manière équilibrée et pragmatique, et s'inscrivent dans un cadre directif global qui intègre des orientations macroéconomiques et des politiques de la STI.

Au-delà des frontières nationales, il demeure essentiel de renforcer la cohérence stratégique entre les politiques de commerce et d'investissement et les objectifs de politique industrielle. Les initiatives destinées à tirer stratégiquement parti du commerce international pour promouvoir la transformation structurelle sont indissociables de ces efforts. L'intégration régionale, en particulier, peut faciliter grandement la réalisation d'économies d'échelle plus importantes, permettre aux pays d'exploiter les complémentarités commerciales et accroître progressivement la compétitivité de l'économie et le degré d'élaboration des processus de production. Elle peut également contribuer à attirer l'investissement étranger direct et à renforcer les possibilités d'intégration dans les chaînes de valeur régionales et mondiales. D'où l'importance pour les PMA d'Afrique de progresser dans la mise en œuvre de la Zone de libre-échange continentale africaine.

Il est toutefois clair qu'il n'existe pas de solutions toutes faites ni de modèle unique de transformation structurelle. En adoptant la stratégie classique de la croissance fondée sur les exportations, certains pays risquent de tomber dans le piège du sophisme de composition, en particulier dans le contexte actuel de crise, car tous ne peuvent pas simultanément accroître leurs exportations pour sortir de la récession. Par conséquent, pour être efficaces, les stratégies axées sur le renforcement des capacités productives doivent être adaptées aux réalités propres aux différents PMA, tirer parti de leurs avantages comparatifs et tenir compte de leurs dynamiques politico-économiques et de leurs caractéristiques structurelles.

L'accumulation des capacités productives s'opère principalement à l'échelle de l'économie nationale, mais dépend dans une large mesure de l'interaction entre l'économie nationale et l'environnement international. Les modalités et conditions selon lesquelles les PMA intègrent le marché mondial exercent

inévitablement une influence considérable sur leurs besoins, leur marge d'action, leurs moyens et l'efficacité de diverses mesures. La communauté internationale a donc un rôle important à jouer à l'appui du développement durable des PMA. Ces considérations sont particulièrement opportunes dans les circonstances actuelles, alors que l'humanité vient de subir un choc d'une ampleur sans précédent et entre dans une nouvelle décennie, qui sera la dernière ligne droite dans la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 et verra l'adoption d'un nouveau programme d'action en faveur des PMA. Dans le contexte d'une interdépendance mondiale croissante, les appels à un partenariat mondial à l'appui des PMA illustrent la nécessité de « reconstruire en mieux » et d'accroître la résilience systémique de la planète.

Les répercussions de la pandémie de COVID-19 ont une nouvelle fois mis en évidence les défaillances et les asymétries persistantes de l'actuelle architecture commerciale et financière multilatérale. Dans ces circonstances, les PMA ne peuvent qu'être parmi les plus fervents partisans d'un multilatéralisme modernisé, plus efficace et inclusif, qui permette de relever les défis de notre temps et de créer un cadre international plus favorable. Ils ont également beaucoup à gagner de la résolution de problèmes systémiques de longue date, surtout en ce qui concerne l'accès à des apports adéquats de liquidités internationales et à un financement soutenu et suffisant du développement (y compris de l'action climatique), lequel doit être compatible avec leurs objectifs de développement. De même, la détérioration de la situation et des perspectives des PMA et de nombreux autres pays en développement sur le plan de la viabilité de l'endettement exige l'adoption de mesures bien plus ambitieuses que le moratoire sur le service de la dette convenu par le G20 en avril 2020. Il faut lancer des initiatives plus larges et plus efficaces, telles que : i) l'adoption de nouveaux programmes d'annulation et d'allègement de la dette ; ii) la création d'un cadre efficace, complet et transparent de restructuration de la dette souveraine ; iii) le renforcement du recours aux obligations souveraines indexées.

Compte tenu du peu de progrès accomplis dans la réalisation des objectifs du Programme d'action d'Istanbul, il importe d'opérer une refonte des mesures internationales d'appui aux PMA selon cinq grands axes. Premièrement, pour que les préférences commerciales et autres mesures internationales d'appui fondées sur l'une ou l'autre forme de libéralisation du commerce soient efficaces, il faut accroître le soutien apporté dans le cadre de l'initiative Aide pour le commerce. Deuxièmement, d'importants efforts de renforcement des capacités sont nécessaires pour améliorer la qualité des institutions des PMA et leur aptitude à tirer parti des mesures internationales d'appui en vigueur, en particulier dans

les domaines en lien avec les mesures non tarifaires, le commerce numérique et le commerce des services, où les problèmes de mesure, de transparence et de prévisibilité sont plus épineux. Troisièmement, il demeure essentiel que les PMA disposent d'une marge d'action suffisante. Il faut donc consolider les mesures de traitement spécial et différencié et, à tout le moins, prolonger au-delà de 2021 l'application des éléments de flexibilité prévus par l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce. Il est également impératif que les PMA aient l'assurance de ne pas faire l'objet de procédures de règlement des différends, dans le cadre des accords de l'OMC ou d'autres accords régionaux ou bilatéraux de commerce et d'investissement, en raison de politiques adoptées pour lutter contre les répercussions de la pandémie de COVID-19. Cette assurance peut être apportée sous la forme d'une « clause de paix », c'est-à-dire d'un moratoire à long terme, qui protégerait les gouvernements des PMA contre les poursuites liées aux questions de propriété intellectuelle, de données et d'information.

Quatrièmement, il est crucial d'établir des mécanismes plus solides pour promouvoir la mise en place de véritables initiatives de transfert de technologie par les entreprises privées. Une attention particulière devrait être prêtée à cette question dans le cadre de l'élaboration de dispositifs visant à encourager l'investissement en faveur des PMA (cible 17.5 des objectifs de développement durable). De même, l'utilisation par des acteurs privés de fonds publics dédiés au financement du développement devrait être explicitement conditionnée à l'adoption de mesures concrètes et vérifiables à l'appui du transfert de technologie. Cinquièmement, il convient de noter, sans pour autant remettre en cause la nécessité urgente d'efforts multilatéraux de promotion d'un véritable transfert de technologie vers les PMA, qu'il existe de vastes possibilités de renforcement des mécanismes régionaux et des mécanismes Sud-Sud de coopération technologique, notamment dans des domaines tels que les technologies vertes, l'industrie et le numérique.

