



# TRANSFORMER LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT DANS UN MONDE FRACTURÉ APRÈS LA PANDÉMIE

Rapport du  
**Secrétaire général de la CNUCED**  
à la quinzième session  
de la Conférence







# TRANSFORMER LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT DANS UN MONDE FRACTURÉ APRÈS LA PANDÉMIE

Rapport du  
**Secrétaire général de la CNUCED**  
à la quinzième session  
de la Conférence



© 2021, Nations Unies  
Tous droits réservés pour tous pays

Les demandes de reproduction ou de photocopie d'extraits de la présente publication doivent être adressées au Copyright Clearance Center depuis le site Web [copyright.com](http://copyright.com).

Pour tout autre renseignement sur les droits et licences, y compris les droits dérivés, s'adresser à :

United Nations Publications  
405 East 42nd Street  
New York, New York 10017  
États-Unis d'Amérique  
Courriel : [publications@un.org](mailto:publications@un.org)  
Site Web : <https://shop.un.org>

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.

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

UNCTAD/OSG/2020/2

eISBN : 978-92-1-005627-4

# Table des matières



Abréviations	v
Préface	vi
Introduction	1
I. Une économie mondiale fracturée, meurtrie par la pandémie de COVID-19	9
<b>A. Des promesses concernant le commerce et le développement faites avant la pandémie n'ont pas été tenues</b>	<b>10</b>
1. Une économie mondiale déséquilibrée et la détérioration des conditions économiques mondiales	12
2. L'évolution des structures de production mondiales dans un contexte de ralentissement du commerce et des flux d'investissement étranger direct	13
3. Des vulnérabilités financières croissantes : volatilité des flux de capitaux, endettement croissant et flux financiers illicites	15
<b>B. La pandémie met en évidence et creuse les multiples fractures qui parcourent le paysage économique mondial</b>	<b>19</b>
1. Une déconnexion inquiétante entre des mesures nationales de grande envergure et une riposte internationale insuffisante	21
2. Un changement de paradigme en faveur d'une plus grande intervention de l'État	23
<b>C. Redoubler d'efforts pour faire face aux vulnérabilités existantes et avancer dans la réalisation du Programme de développement durable à l'horizon 2030</b>	<b>26</b>
II. Redoubler d'efforts dans la réalisation des objectifs de développement durable et des cibles non atteintes dans le domaine du commerce et du développement	<b>29</b>
<b>A. Données analytiques attestant le creusement des écarts dans la mise en œuvre</b>	<b>30</b>
<b>B. Alerter les instances intergouvernementales de l'absence de progrès dans la réalisation des objectifs de développement durable d'ordre économique</b>	<b>35</b>
<b>C. Une demande croissante d'appui technique sur la dimension économique des objectifs de développement durable</b>	<b>37</b>
<b>D. Renforcer l'accent mis par le système des Nations Unies pour le développement sur l'aspect productif de la durabilité économique</b>	<b>38</b>
<b>E. Prendre au sérieux les objectifs de développement durable, maintenir le cap et tirer les enseignements des difficultés rencontrées dans leur réalisation</b>	<b>42</b>

## Table des matières



- 45 III. Tracer de nouvelles voies pour le commerce et le développement après la pandémie
  - 47 A. Favoriser une transformation structurelle inclusive dans le contexte d'une mondialisation en mutation
  - 54 B. Créer de la richesse tout en respectant les ressources limitées de la planète
  - 59 C. Améliorer la marge d'action budgétaire des pays en développement et leur accès aux liquidités internationales
- 63 IV. Un multilatéralisme plus résilient pour le commerce et le développement pour l'après-2030
- 73 V. Conclusion



# Abréviations



<b>COVID-19</b>	maladie à coronavirus 2019
<b>CNUCED</b>	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
<b>DTS</b>	droits de tirage spéciaux
<b>FFI</b>	flux financiers illicites
<b>FMI</b>	Fonds monétaire international
<b>IED</b>	investissement étranger direct
<b>OMC</b>	Organisation mondiale du commerce
<b>PIB</b>	produit intérieur brut
<b>PNUD</b>	Programme des Nations Unies pour le développement
<b>TIC</b>	technologies de l'information et de la communication

# Préface



Depuis la dernière session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, il y a quatre ans, les fractures et les failles visibles dans l'économie mondiale se sont accentuées, compromettant la réalisation des objectifs de développement durable. Parmi ces fractures et ces failles, on peut citer le creusement des inégalités qui ont alimenté le mécontentement populaire vis-à-vis de la mondialisation, le creusement du fossé numérique, l'aggravation des inégalités dans la vulnérabilité face aux changements climatiques, mais aussi la déconnexion croissante entre l'investissement dans l'économie réelle et les marchés financiers exubérants qui ont privé le Programme de développement durable à l'horizon 2030 (ou Programme 2030) de financement et favorisé l'alourdissement du fardeau de la dette et les flux financiers illicites (FFI). De plus en plus ébranlé par la montée des tensions commerciales et des tensions liées aux technologies ainsi que par l'essor du nationalisme économique, le système multilatéral lui-même a montré des signes croissants de fracture.

Ces fractures ont été encore aggravées par la pandémie de maladie à coronavirus 2019 (COVID-19) et son impact disproportionné sur les plus vulnérables. L'un des symptômes économiques inquiétants de la pandémie est le fort décalage entre les mesures nationales de grande envergure prises dans les pays développés et l'assistance internationale très insuffisante, qui a laissé de nombreux pays en développement sans réponses et sans options. Le temps est venu de remédier à cette situation en adoptant une nouvelle approche

internationale qui nous engage sur la voie d'une mondialisation plus profitable et d'un multilatéralisme plus résilient, capable de résorber ces fractures.

La pandémie accélère le passage des chaînes de production mondiales à des chaînes de valeur plus courtes, plus régionales et plus résilientes. Elle a montré les limites d'un nationalisme inspiré par la volonté de « faire cavalier seul ». Les mesures énergiques prises par les pays pour faire face à la pandémie de COVID-19 précipitent la relance des politiques industrielles et laissent entrevoir un changement de paradigme où le rôle d'États développementistes plus forts sera réaffirmé. La communauté internationale doit trouver un terrain d'entente pour que ces tendances contribuent à l'accélération du Programme de développement durable à l'horizon 2030.

Dans mon rapport à la quinzième session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, qui se tiendra à Bridgetown (la Barbade), en octobre 2021, je tiens à insister sur la manière dont le renforcement des capacités et des compétences productives transformatrices de tous les États pourrait constituer le noyau d'un consensus multilatéral nouveau et plus résilient qui nous conduira plus rapidement vers la réalisation des objectifs de développement durable. Tous les pays ont besoin de se doter de capacités productives qui facilitent la transformation structurelle, la diversification économique et l'industrialisation, autrement dit de « capacités productives transformatrices ». Ces capacités seront essentielles pour réparer les fractures économiques dont le monde pâtit actuellement et surmonter les nouveaux obstacles que la pandémie de COVID-19 dresse sur notre chemin.

La quinzième session de la Conférence devrait être ce moment de débat où les États membres examinent comment placer les capacités productives transformatrices au centre des efforts déployés par les Nations Unies pour sortir de la pandémie dans une situation meilleure et pour bâtir une mondialisation profitable et relancer le multilatéralisme. Si la Conférence de Bridgetown peut amener l'ensemble du système des Nations Unies à se concentrer sur la dimension productive de la durabilité économique, alors elle aura fait un grand pas pour nous rapprocher de la réalisation du Programme de développement durable à l'horizon 2030.



**Mukhisa Kituyi**

Le Secrétaire général de la Conférence des Nations Unies  
sur le commerce et le développement





# Introduction



1. Dans mon rapport à la quatorzième session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, tenue à Nairobi en 2016, j'ai mis en avant les progrès réalisés en matière de développement humain et de transformation économique au cours des soixante-quinze années écoulées depuis la création de l'Organisation des Nations Unies. Je soulignais que ce progrès et cette transformation étaient allés de pair avec une mondialisation croissante et avec un multilatéralisme qui régissait l'interdépendance entre les pays mais aussi leurs conditions économiques, sociales et environnementales.

2. J'ai rappelé que le chemin à parcourir était encore long. Les effets de la crise économique et financière mondiale continuaient de se faire sentir, une longue période de ralentissement de la croissance se profilait dans certains pays, assombrissant les perspectives commerciales de nombre d'entre eux, de nouvelles technologies faisaient peser des menaces sur le monde du travail, l'endettement atteignait à nouveau des niveaux insoutenables, les prix des produits de base demeuraient instables, les inégalités de revenus et de richesses ne cessaient de se creuser, et les flux migratoires étaient sans précédent. S'y ajoutaient les problèmes découlant des changements climatiques, l'insécurité alimentaire et énergétique, et l'instabilité économique, politique et sociale qui en résultait.

3. J'ai souligné que nous semblions mieux équipés que jamais pour relever ces multiples défis. La quatorzième session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement se tenait à un moment charnière pour la communauté internationale. C'était la première session de la Conférence après la triple série d'engagements de 2015, à savoir le Programme de développement durable à l'horizon 2030 (ou Programme 2030) qui a défini les objectifs de développement durable, le Programme d'action d'Addis-Abeba sur le financement du développement et l'Accord de Paris sur les changements climatiques. Ensemble, ces accords offraient un schéma directeur d'une ampleur véritablement historique, figurant ce que notre société, notre économie et notre environnement mondiaux devraient être en 2030. À ce titre, la Conférence inaugurait une nouvelle période dans laquelle traduire en actions notre détermination et nos décisions, telles qu'elles étaient énoncées dans les trois engagements pris en 2015.

4. Aujourd'hui, alors que nous avons déjà fait un tiers du chemin qui nous sépare de 2030, la Conférence ministérielle de la CNUCED va se tenir à un moment où l'économie mondiale est profondément éprouvée par la pandémie de maladie à coronavirus 2019 (COVID-19). La pandémie aura eu des effets tant économiques que sanitaires, et son coût se chiffre déjà en milliers de milliards de dollars. Avec le déclenchement de la pandémie en mars 2020, les mesures de distanciation sociale ont presque paralysé l'activité économique dans tous les pays successivement, provoquant un brutal ralentissement de l'économie mondiale et un quasi-effondrement du commerce mondial, de l'investissement étranger direct (IED) et des flux financiers. Si les mesures de soutien de grande envergure ont permis de limiter un peu les dégâts, la pandémie a aggravé une situation économique déjà fragile et exposé la vulnérabilité de pays et de populations déjà défavorisées<sup>1</sup>. L'espoir renaît avec le début des vaccinations, mais il sera difficile avant longtemps d'assurer un large accès et une distribution équitable aux populations. En attendant, la récente recrudescence du virus et les mesures de confinement strict de nouveau imposées dans de nombreux pays entretiennent une grande incertitude quant à l'évolution de la situation sanitaire et économique mondiale, et quant à l'efficacité des politiques destinées à atténuer les coûts humains, économiques et sociaux de la pandémie.

5. L'histoire ne nous éclaire en rien sur les conséquences que la crise de la COVID-19 pourrait avoir ni sur les mesures qu'il faudrait prendre pour y faire face. L'arbitrage qui doit être opéré entre la nécessité de contenir la crise sanitaire publique et celle de limiter le ralentissement de l'économie complique la recherche des mesures économiques appropriées. La riposte doit être à la mesure de la

La riposte doit être à la mesure de la crise, et suffisamment créative pour répondre à son caractère exceptionnel

crise, et suffisamment créative pour répondre à son caractère exceptionnel. Elle doit également favoriser une reprise axée sur la réalisation des trois séries d'engagements pris en 2015. Pour que l'économie reprenne « en mieux », il ne faut pas voir la pandémie de COVID-19 seulement comme une crise qui doit être maîtrisée, mais aussi comme l'occasion de tirer parti des transformations économiques actuelles et nouvelles et de lever les obstacles politiques et institutionnels qui entravent une croissance plus équitable et durable.

6. Nous devons également reconnaître que, si nous avons progressé davantage dans la réalisation des trois séries d'engagements pris en 2015, les systèmes de santé, plus solides, auraient été mieux à même de faire

<sup>1</sup> Pour une analyse détaillée des répercussions de la pandémie de COVID-19 sur les plus vulnérables, voir CNUCED, 2020a, *Impact of the COVID-19 Pandemic on Trade and Development: Transitioning to a New Normal* (publication des Nations Unies, numéro de vente E.20.II.D.35, Genève).

face à la crise sanitaire, et les économies, plus inclusives et plus durables, auraient atténué les impacts sociaux et économiques de la pandémie. Or, lorsque celle-ci s'est déclarée, l'économie mondiale était profondément fracturée, en proie aux inégalités et au ralentissement du commerce et de la croissance, et le multilatéralisme était à un carrefour, sans direction claire quant à la voie à emprunter. La pandémie a mis à nu ces faiblesses.

7. À cet égard, la situation actuelle présente des similitudes avec celle de la seconde moitié des années 1990. La crise financière en Asie avait sonné la fin du miracle économique asiatique et créé des ondes de choc qui s'étaient répercutées à travers les régions et les pays du monde en développement comme du monde développé ; elle avait également soulevé de sérieux doutes quant au scénario, largement accepté, qui avait guidé les politiques commerciales et les politiques de développement de l'époque. C'est également la période où le régime commercial multilatéral a traversé une crise existentielle dont le point culminant a été l'échec de la troisième Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à Seattle en 1999, qui reste inscrite dans les mémoires moins pour les négociations commerciales que pour les manifestations de rue contre la mondialisation et le multilatéralisme, et les gaz lacrymogènes qui ont empêché les ministres de participer à la réunion.

8. Si j'évoque ces événements, et en particulier ceux qui ont marqué la Conférence ministérielle de Seattle, ce n'est pas parce que j'assimile les ravages économiques causés par la pandémie de COVID-19 et les difficultés du régime commercial multilatéral actuel aux problèmes de la fin des années 1990. Je cherche plutôt à rappeler le rôle essentiel joué par la dixième session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, tenue à Bangkok en 2000, qui a défendu le multilatéralisme et fait valoir que des politiques appropriées et une mondialisation fondée sur de bonnes disciplines étaient indispensables pour que l'intégration dans l'économie mondiale soit profitable au commerce et au développement.

9. Première conférence ministérielle mondiale sur le commerce et le développement après le débâcle de Seattle, la dixième session de la Conférence, qui est le forum de plus haut niveau pour le commerce et le développement du système des Nations Unies, donnait aux pays en développement et à leurs partenaires de développement l'occasion d'évaluer, au niveau ministériel, les préoccupations qui étaient au cœur des politiques de commerce et de développement et les difficultés auxquelles les cadres multilatéraux spécialisés dans ces questions devaient remédier. Comme l'avait alors déclaré le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, Kofi Annan, la dixième session de la Conférence était une occasion propice pour dresser un bilan honnête et objectif de la

mondialisation et des institutions spécialisées dans le domaine, et le moment de faire le point sur les politiques économiques passées et récentes du point de vue du développement. De fait, pour beaucoup, la dixième session de la Conférence a été l'occasion d'engager un « processus de guérison », et de réfléchir et de chercher collectivement des solutions aux difficultés que rencontrait le régime commercial multilatéral.

10. Nous sommes aujourd'hui face à des problèmes similaires, même si les causes et les moteurs immédiats sont différents. Les fractures et les inégalités économiques qui existent dans les pays et entre eux, auxquelles s'ajoutent le soutien de plus en plus réticent pour les solutions multilatérales, ont accéléré et accentué les répercussions économiques, financières et sociales de la pandémie de COVID-19, retardant l'adoption de mesures appropriées et nuisant à leur efficacité. Des années d'austérité et le désengagement des États vis-à-vis de la prestation des services collectifs ont réduit les systèmes de santé au point où ils ne sont plus en mesure de prendre en charge le très grand nombre de personnes infectées et ont vidé de leur substance les structures publiques qui sont indispensables pour apporter rapidement une aide suffisante, coordonnée au niveau international, à quiconque se trouve dans le besoin, indépendamment de sa position sociale, de son sexe ou de sa nationalité. Quelles que soient les solutions à mettre en œuvre pour surmonter la pandémie, on ne saurait revenir au consensus politique – ou à l'absence de consensus politique – d'avant la pandémie.

11. Plus que comme une simple crise, on peut concevoir la pandémie comme un événement qui nous appelle à redémarrer l'économie sur des bases nouvelles et selon des modèles de pensée nouveaux. Pour tirer les enseignements de cette crise et tenter une reprise orientée vers l'instauration de conditions économiques et sociales plus durables, il faudra débattre de la question de savoir s'il est nécessaire de donner aux questions de santé publique et d'environnement une place plus prédominante

On peut concevoir la pandémie comme un événement qui nous appelle à redémarrer l'économie sur des bases nouvelles et selon des modèles de pensée nouveaux

dans les règles et les normes qui régissent la mondialisation, et de ce que cela signifierait pour le volet économique de la mondialisation, en particulier pour sa dimension commerciale et sa dimension de développement. Les historiens se souviendront peut-être de l'année 2020 et d'une grande partie de l'année 2021 comme du moment où les bases de nouvelles relations économiques mondiales ont été jetées. Nous ne devons pas manquer l'occasion qu'une conférence ministérielle sur le commerce et le développement nous offre de contribuer à ce processus. Dans le cadre du large mandat qui est celui de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

(CNUCED), et en gardant le développement en ligne de mire, la quinzième session de la Conférence doit s'attaquer aux difficultés considérables et aux graves inquiétudes des pays en développement en ce qui concerne le traitement intégré du commerce et du développement dans un monde fracturé, meurtri par la pandémie de COVID-19. Pour ce faire, elle doit examiner comment un multilatéralisme redynamisé et plus résilient peut gérer au bénéfice de tous les liens multiples et changeants qui relient le commerce et le développement.

12. Outre la nécessité de contenir les effets sanitaires et économiques de la pandémie et de sauver la vie et les moyens de subsistance des populations, il est très important d'empêcher la COVID-19 d'entraver les progrès vers la réalisation des objectifs de développement durable. À cause d'elle, les résultats qui sous-tendent ces progrès risquent d'être encore plus inégaux et inférieurs aux attentes. Les délibérations du premier forum politique de haut niveau, tenu pendant l'Assemblée générale des Nations Unies en septembre 2019, ont déjà souligné que la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 accusait un retard alarmant, et le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, António Guterres, a déclaré qu'une « décennie d'action » était nécessaire pour rattraper le terrain perdu dans la réalisation des objectifs de développement durable.

13. La conscience de ces contretemps et des complications dues à la pandémie de COVID-19 ne devrait pas nous décourager et nous détourner des objectifs de développement durable et de la route qui a été tracée pour y parvenir à l'horizon 2030 et au-delà. La quinzième session de la Conférence est l'occasion de comprendre comment les fractures existantes ont pu permettre à la pandémie de porter à l'économie mondiale un coup si sévère pour la réalisation des dimensions économiques des objectifs, énoncées à l'origine dans le document final de la quatorzième session de la Conférence, à savoir le Maafikiano de Nairobi (TD/519/Add.2), dans l'optique d'engager des efforts collectifs mieux concertés et d'accélérer les progrès vers la durabilité économique.

14. Tout en réaffirmant la pertinence du Mandat de Doha et de l'Accord d'Accra, le Maafikiano de Nairobi a défini les domaines dans lesquels la CNUCED peut et doit apporter une contribution maximale à la réalisation du Programme de développement durable à l'horizon 2030 et à la mise en œuvre des décisions d'autres conférences portant sur des thèmes apparentés. L'approche du développement économique inclusif, qui procède de la transformation structurelle et qui est décrite dans le Maafikiano, demeure valable et devient encore plus pertinente dans l'environnement économique mondial actuel. Cette orientation stratégique, décidée à Nairobi, était fondée sur l'idée que le renforcement des capacités productives mis au service de

la transformation économique était la clef du rattrapage économique des pays en développement et s'articulait autour de quatre grands objectifs de développement durable, à savoir les objectifs n<sup>os</sup> 8, 9, 10 et 17<sup>2</sup>. Cette « théorie du changement », qui sous-tend les travaux de la CNUCED, n'a pas changé. Au-delà des difficultés que traverse le multilatéralisme, le renforcement des capacités productives porteuses de transformation demeure un objectif non atteint en ce qui concerne la mise en œuvre des dimensions économiques du Programme 2030.

15. Nous devons trouver à la crise de la COVID-19 des solutions qui contribuent également à résorber les fractures créées par la mondialisation, qui ont produit des résultats injustes et favorisé les inégalités et les vulnérabilités. Nous devons également rappeler que la mondialisation est déterminée par les politiques et que le multilatéralisme est la voie la plus efficace pour gérer ces politiques et leurs effets, au bénéfice de tous, par-delà les frontières nationales. Je suis fermement convaincu que, face à la pandémie et aux préoccupations légitimes que suscitent la mondialisation et

Le renforcement des capacités productives transformatrices sera essentiel pour résorber les fractures qui parcourent le paysage économique mondial et devrait devenir un élément central d'un multilatéralisme plus résilient

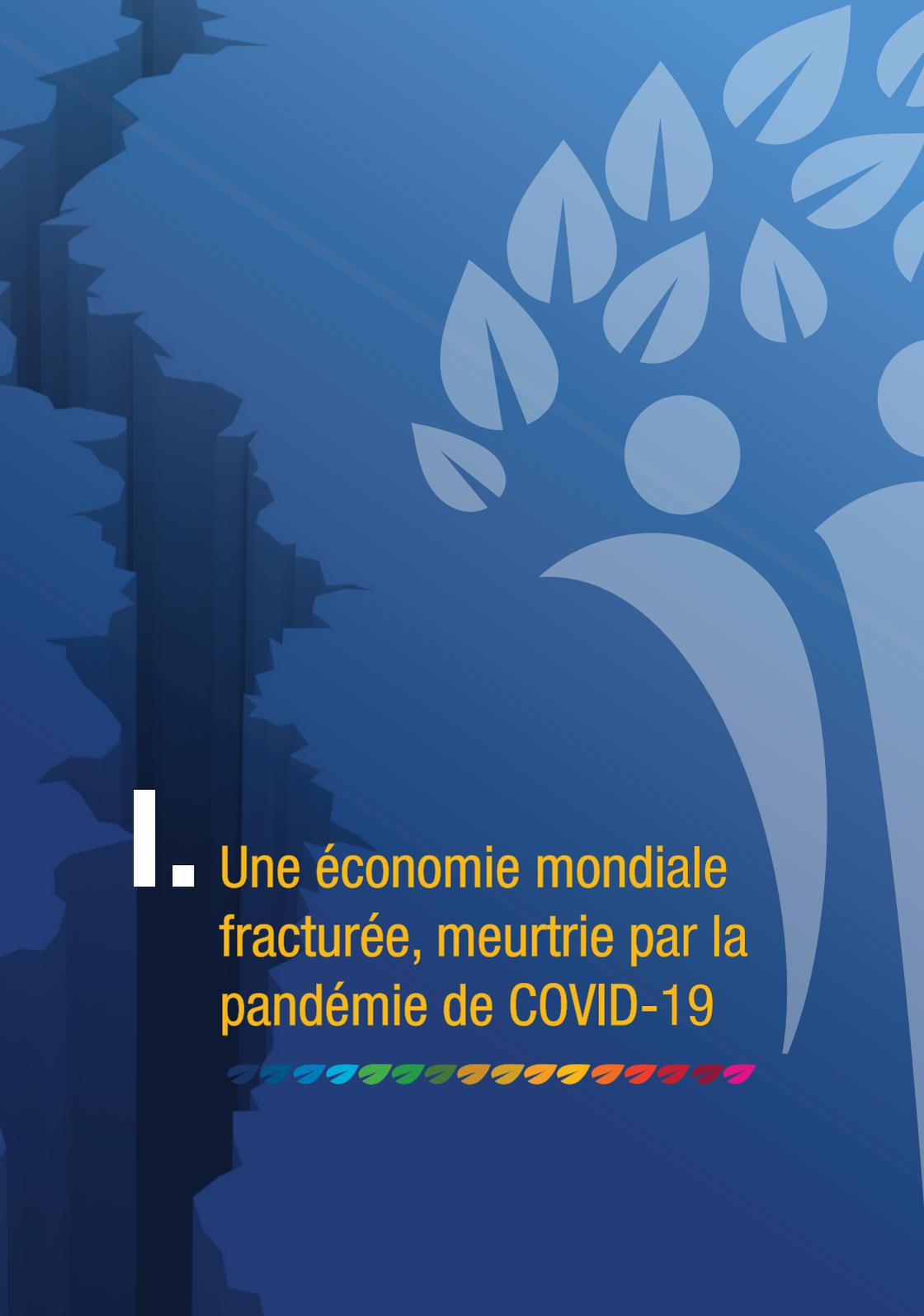
nos sociétés fracturées, c'est la réponse qui convient, et que la pratique d'un multilatéralisme plus résilient est le seul moyen de donner vie à une mondialisation profitable et de tirer parti des multiples liens entre le commerce et le développement pour accélérer les progrès dans la réalisation du Programme de développement durable à l'horizon 2030.

16. La quinzième session de la Conférence sera un moment important pour la communauté internationale, qui devra définir les éléments appelés à marquer la décennie d'action et à faire avancer le débat mondial sur le développement économique inclusif, la mondialisation et le multilatéralisme. Ce sera le moment de mettre en avant le rôle que le commerce et le développement, grâce à leurs multiples liens, peuvent jouer dans la lutte contre les conséquences économiques de la pandémie de COVID-19 et dans la réparation des multiples fractures qui parcourent aujourd'hui l'économie

<sup>2</sup> Dans son *Rapport 2006 sur les pays les moins avancés : développer les capacités productives*, la CNUCED définit les capacités productives comme « les ressources productives, les capacités entrepreneuriales et les liens de production qui ensemble déterminent la capacité d'un pays de produire des biens et des services et lui permettent de croître et de se développer » (p. 63 ; publication des Nations Unies, numéro de vente F.06.II.D.9, New York et Genève). Si ce concept a été le plus souvent utilisé pour les pays les moins avancés (pour une étude plus détaillée, voir CNUCED, 2020b, *Rapport 2020 sur les pays les moins avancés : des capacités productives pour la nouvelle décennie*, chap. 3, publication des Nations Unies, numéro de vente F.21.II.D.2, Genève), le Maafikiano de Nairobi lui reconnaît une application plus large.

mondiale. Alors que commence la décennie d'action pour la réalisation des objectifs de développement durable, la quinzième session de la Conférence sera le moment pour les États membres d'inaugurer un multilatéralisme plus résilient et de réaffirmer le rôle essentiel de la CNUCED dans l'appui apporté à la réalisation des objectifs, et de demander à l'ensemble du système des Nations Unies de placer la création de capacités productives transformatrices au cœur du développement durable. Le renforcement des capacités productives qui facilitent la transformation structurelle, la diversification économique et l'industrialisation – ou « capacités productives transformatrices » –, mises en avant dans le Maafikiano de Nairobi, est essentiel non seulement pour réparer une économie mondiale fracturée, mais aussi pour remédier aux nouvelles difficultés soulevées par la pandémie de COVID-19. Avec cela à l'esprit, et en emboîtant le pas à l'organisme du système chargé du développement qui insiste sur la dimension productive de la durabilité économique, les Nations Unies pourraient montrer l'exemple et redynamiser le multilatéralisme et la coopération mondiale.





■ Une économie mondiale  
fracturée, meurtrie par la  
pandémie de COVID-19

17. Les objectifs ambitieux du Programme de développement durable à l'horizon 2030 ne seront pas atteints sans une économie mondiale dynamique et inclusive et sans une coopération internationale soutenue. Mais l'économie mondiale est de plus en plus fracturée. Cette fracture a notamment prouvé la fausseté de l'idée établie selon laquelle la mondialisation pouvait apporter la prospérité à tous, mais également de la conviction commune que le multilatéralisme en était le véhicule.

## A. Des promesses concernant le commerce et le développement faites avant la pandémie n'ont pas été tenues

18. La mondialisation est un processus déterminé par les politiques, qui, selon les choix faits par les États, peut freiner ou favoriser le développement économique. Les politiques qui favorisent le développement économique, y compris les mesures nationales et internationales, doivent être envisagées dans une perspective mondiale. Les mesures internationales ont notamment pour objectif d'amortir l'impact international des perturbations qui peuvent survenir dans une partie du monde et avoir des répercussions préjudiciables ailleurs. La CNUCED en est venue à jouer un rôle essentiel dans ce domaine, par l'attention qu'elle porte à la vulnérabilité particulière des pays en développement face aux fluctuations économiques qui se produisent à l'extérieur de leurs frontières et par son approche intégrée des politiques à appliquer pour faire en sorte que le commerce et la finance internationaux réalisent pleinement leur potentiel de développement.

19. Dans cette vision développementaliste, l'État est considéré comme un contributeur légitime et volontariste aux objectifs de développement, au niveau tant national qu'international. Au niveau national, chaque pays est responsable au premier chef de la conception de ses stratégies de développement et de l'application des politiques appropriées, qui anticipent et prennent en compte les possibilités offertes par l'économie et l'interdépendance mondiales, complétées et soutenues par un environnement mondial favorable. Au niveau international, l'État, légitimé par le soutien de sa population et les progrès économiques et sociaux réalisés sur le plan national, fait entendre sa voix dans les processus multilatéraux pour convenir d'éviter les mesures nationales fondées sur des politiques délibérées d'égoïsme sacré et pour maîtriser les effets transfrontières sur les biens collectifs mondiaux.

20. Cette vision développementaliste – largement passée sous silence au cours des quarante dernières années – est fondée sur des principes qui vont au-delà de la simple mise en place de services et de conditions-cadres essentiels tels que l'éducation ou la bonne gouvernance. Elle demande des politiques volontaristes, au-delà de l'intégration dans l'économie mondiale comme seule voie rationnelle vers une croissance et une prospérité durables. Elle demande aux acteurs publics et privés de travailler ensemble, de manière concertée dans un esprit de respect mutuel et dans le souci de l'intérêt collectif.

21. La libéralisation du commerce, de la finance et de l'investissement, conjuguée à l'harmonisation des réglementations et aux progrès des technologies de l'information et de la communication (TIC), a été la base de l'intégration des pays en développement dans l'économie mondiale, comme en témoigne l'intensification des échanges et des flux financiers internationaux, de l'IED et d'autres formes de liens transfrontières. Au cours des vingt-cinq dernières années, la mondialisation a atteint des niveaux sans précédent dans nombre de ces domaines. Soutenue par une croissance dynamique du crédit à l'échelle mondiale, par la flambée des prix des produits de base et par des politiques intérieures souvent plus axées sur le développement dans les pays en développement, l'intégration mondiale a facilité le recul régulier et significatif de l'extrême pauvreté au cours des dernières décennies et a contribué à faire en sorte que la divergence qui prévalait entre les pays du Nord et les pays du Sud s'inverse et que ces deux groupes convergent.

22. L'espoir largement partagé qu'en misant sur la mondialisation et sur l'idée optimiste qu'en jouant la carte des intérêts privés, on ouvrirait la voie à une prospérité inclusive et durable, ne s'est toutefois pas concrétisé. La mondialisation croissante et l'intégration économique de plus en plus poussée n'ont apporté les avantages escomptés qu'à quelques pays en développement, qui n'ont peut-être même pas suivi le scénario politique prévu, et à un petit nombre d'individus qui possédaient les compétences et réunissaient les conditions voulues pour saisir les opportunités offertes par la mondialisation. De nombreux autres pays en développement n'ont pas réussi à soutenir le rythme d'un rattrapage économique réalisé sur des périodes courtes, en partie parce que leurs processus d'intégration se sont avérés sujets aux crises et aux déflations et ont accentué les vulnérabilités de leur population la plus défavorisée. Ainsi, les modèles politiques dominants des quarante dernières années ont enclenché un double processus d'intégration et d'exclusion, comme en témoigne le creusement des écarts observés dans les pays et entre eux.

## 1. Une économie mondiale déséquilibrée et la détérioration des conditions économiques mondiales

23. Du fait de la disparité des processus de mondialisation, les multiples chocs dus à la crise de la COVID-19 ont frappé une économie mondiale qui se caractérise par une croissance lente, un commerce et un investissement atones, des niveaux d'endettement historiquement élevés, des inégalités accrues et une dégradation généralisée de l'environnement. Avant que la pandémie plonge l'économie mondiale dans la récession, la reprise soutenue attendue après la crise économique et financière mondiale de 2008/09 n'était déjà pas au rendez-vous. En 2019, l'économie mondiale a enregistré sa plus faible croissance en dix ans, avec un ralentissement de l'activité très similaire dans toutes les régions et des risques tendant à la hausse. L'atonie de la reprise qui a fait suite à la crise de 2008/09 s'explique en grande partie par la faiblesse des investissements dans l'économie réelle, qui a également prolongé la baisse de la croissance de la productivité mondiale amorcée depuis une dizaine d'années déjà.

24. Pour soutenir une croissance économique mondiale déjà faible, le recours à l'endettement avait augmenté. Dans le monde en développement, les chiffres de la croissance avaient trop souvent été fonction de la volatilité des flux de capitaux internationaux, et de nombreux pays ne parvenaient plus à réduire les écarts de niveau de vie, prenant au contraire du retard dans ce domaine. La dangereuse vulnérabilité économique de la plupart des pays en développement était accentuée par les perturbations dues à la diffusion rapide des technologies numériques et à la vulnérabilité croissante aux changements climatiques, qui touche particulièrement les petits États insulaires en développement, notamment la Barbade, pays hôte de la quinzième session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement.

25. La faible croissance des revenus a été répartie de manière inégale, et, pour beaucoup de gens, le niveau de vie a cessé de progresser. La lente reprise et les choix politiques qui ont fait suite à la crise économique et financière de 2008/09, conjugués aux forces de la mondialisation et aux changements technologiques, se sont accompagnés presque partout d'une détérioration de la répartition des revenus et des richesses, faisant des inégalités l'un des problèmes économiques, sociaux et politiques brûlants de notre époque. Ces inégalités ont alimenté les tensions sociales et politiques dans les pays développés, où les écarts entre les niveaux de revenu et de richesse se sont beaucoup creusés depuis les années 1980, conduisant à une polarisation entre les citoyens prospères et instruits et le reste de la population. Cette polarisation des revenus et de la richesse s'est accompagnée de tensions générationnelles, à mesure que les chances des cohortes les plus jeunes qui aspirent à atteindre un niveau de vie supérieur

à celui de leurs parents se sont amenuisées. Les inégalités ont également augmenté dans de nombreux pays en développement, en particulier ceux qui ont connu une forte croissance, et persistent à rester élevées même dans les pays en développement d'Amérique latine, notamment, où, pendant cette période, les politiques adoptées avaient contribué à les réduire.

## **2. L'évolution des structures de production mondiales dans un contexte de ralentissement du commerce et des flux d'investissement étranger direct**

26. Le creusement des fractures qui parcourent le paysage économique mondiale et la vulnérabilité accrue des pays en développement sont également le résultat des changements intervenus dans la production internationale, qui sont devenus de plus en plus apparents depuis le début de la mise en œuvre des trois séries d'engagements pris en 2015 et du Maafikiano de Nairobi.

27. Le ralentissement de l'investissement et de la croissance de la production mondiale, aggravé par des tensions commerciales persistantes, a accentué la forte baisse du commerce mondial qui avait commencé à ralentir au lendemain de la crise économique et financière mondiale de 2008/09. Entre 2000 et la crise de 2008/09, le commerce mondial des biens et services progressait à un taux annuel de 7 %. Depuis, il fluctué autour de 3 % en moyenne et, en 2019, a fortement décéléré jusqu'à son niveau le plus bas de l'après-crise<sup>3</sup>. À cause de la lenteur de cette croissance, on s'inquiète que l'économie mondiale arrive à une situation de rupture, où le ratio commerce mondial/production mondiale atteint un point limite, et ce d'autant plus que la croissance du commerce mondial a ralenti par rapport à la croissance des revenus mondiaux.

28. Il se peut fort bien que le ralentissement du commerce observé avant la pandémie ait été un phénomène structurel de plus long terme qui opérait en sus des facteurs cycliques à l'origine du ralentissement de la croissance des revenus mondiaux et des tensions commerciales. D'un point de vue historique, le ratio commerce/production varie dans le temps, et la période comprise entre le début des années 1990 et 2008 était une aberration positive, due à la réintégration de l'Europe centrale et orientale et de la Chine dans l'économie mondiale, à la création de la Zone de libre-échange nord-américaine et de l'expansion des chaînes de valeur mondiales comme

Le ralentissement du commerce observé avant la pandémie était un phénomène structurel opérant en sus du ralentissement cyclique de la croissance mondiale et aux tensions commerciales

<sup>3</sup> Pour plus de détails, voir CNUCED, 2020c, *Key Statistics and Trends in International Trade 2019: International Trade Slump* (publication des Nations Unies, numéro de vente E.20.II.D.8, Genève).

mode dominant d'organisation des processus de production à l'échelle mondiale<sup>4</sup>.

29. Les chaînes de valeur mondiales sont porteuses d'effets bénéfiques pour le commerce et le développement en ce sens qu'elles permettent à un plus grand nombre de pays, d'entreprises et de travailleurs de participer aux échanges en organisant la production mondiale autour d'étroites tranches d'avantages comparatifs. Elles peuvent contribuer de manière significative au développement. Pour quantifier précisément les gains tirés de ces chaînes, il faut tenir compte d'un large éventail d'éléments, dont leur structure de gouvernance et leur contribution à l'industrialisation, par les liens entrées-sorties et l'augmentation de la part de valeur ajoutée locale dans les exportations totales, ainsi que des retombées accrues en matière de connaissances et des effets de concurrence créateurs de valeur.

30. L'intégration des pays en développement dans les chaînes de valeur mondiales ne va toutefois pas sans problèmes. Les pays concernés courent le risque de demeurer enfermés dans des activités à relativement faible valeur ajoutée intérieure, par exemple lorsqu'ils fournissent une main-d'œuvre à bas coût alors que les technologies brevetées restent dans les pays développés. Ce modèle n'a laissé que peu de solutions pour la transmission des technologies des entreprises étrangères aux entreprises locales qui, de ce fait, ne peuvent pas progresser dans la chaîne de valeur et profiter de nouveaux débouchés, au-delà de l'avantage comparatif existant, en tirant parti de la technologie et de l'IED pour créer des capacités productives transformatrices.

31. Néanmoins, le développement des chaînes de valeur mondiales a changé la donne en matière de politique commerciale. Les entreprises peuvent assembler des biens intermédiaires provenant de diverses destinations et entreprises qui respectent les mêmes normes. En conséquence, les politiques commerciales se sont de plus en plus intéressées aux mesures non tarifaires et se sont engagées dans des processus de libéralisation interne et dans l'harmonisation des réglementations et des normes, souvent codifiées dans des accords commerciaux bilatéraux ou régionaux.

32. Les décisions prises par les entreprises de raccourcir et de régionaliser les chaînes d'approvisionnement ou de « relocaliser » la production donnent à penser que l'on assiste apparemment à la démondialisation du commerce. On constate notamment que, de plus en plus, les chaînes d'approvisionnement très fragmentées d'envergure mondiale sont abandonnées au profit de réseaux de production régionaux et locaux. Ces décisions sont le résultat

<sup>4</sup> Irwin DA, 2015, World trade and production: a long-run view, in Hoekman B, éd., *The Global Trade Slowdown: A New Normal?* Centre for Economic Policy Research, London, p. 21 à 30.

d'une réévaluation des avantages économiques de la délocalisation, qui a fait suite, par exemple, à l'augmentation des coûts unitaires de la main-d'œuvre dans certains grands pays en développement et à la hausse des coûts liés à la gestion de la chaîne d'approvisionnement mondiale, lorsqu'il y a eu des perturbations majeures des approvisionnements dues à des tremblements de terre ou à des événements climatiques extrêmes, comme cela s'est déjà produit avant la pandémie, et lorsque les sites de production chinois ont fermé temporairement à cause de la COVID-19. Elles découlent également du souci grandissant des consommateurs qui souhaitent que la production soit responsable sur le plan social et environnemental<sup>5</sup>. Les perturbations liées à la diffusion rapide des technologies numériques et les possibilités qui existent aujourd'hui de relocaliser la production en faisant appel à l'automatisation ont poussé à réévaluer la répartition de la production mondiale. Néanmoins, tout bien considéré, ce qui semble être une démondialisation du commerce pourrait, en large partie, être simplement une reconfiguration des chaînes d'approvisionnement.

33. L'évolution de l'IED avant la pandémie de COVID-19 montrait en effet qu'une reconfiguration des chaînes d'approvisionnement était en cours. En 2019, les flux mondiaux d'IED n'ont augmenté que modestement, après les baisses importantes enregistrées en 2017 et 2018, mais ils sont restés inférieurs à la moyenne des dix années précédentes et à environ 25 % du montant record atteint en 2015. Les IED de création de capacités (création de nouvelles capacités productives) dans les pays en développement n'ont pas augmenté de manière significative depuis plus de dix ans et sont demeurés largement concentrés dans le secteur extractif. Cette situation a des conséquences non négligeables dans la mesure où ce type d'investissement est infiniment plus utile à la création de capacités productives transformatrices que ne le sont les flux liés aux fusions-acquisitions.

### **3. Des vulnérabilités financières croissantes : volatilité des flux de capitaux, endettement croissant et flux financiers illicites**

34. Alors que l'évolution du commerce et de l'IED avant la pandémie suggérait un repli par rapport aux niveaux insoutenables de la mondialisation, les flux nets de capitaux à destination des pays en développement n'ont pas cessé de circuler. Toutefois, en particulier dans les économies dotées des marchés des capitaux plus ouverts, leur volume a été très instable et largement déterminé par l'abondance des liquidités mondiales et par l'appétit des investisseurs financiers mondiaux pour le risque. Les pics de 2010 et 2013 ont été suivis d'une forte correction (le retrait soudain des

<sup>5</sup> Pour plus de détails, voir CNUCED, 2020d, *World Investment Report 2020: International Production beyond the Pandemic* (publication des Nations Unies, numéro de vente E.20.II.D.23, Genève).

capitaux après l'annonce en mai 2013 par la Réserve fédérale des États-Unis d'Amérique de la fin de sa politique monétaire expansionniste), d'un rebond en 2017 et 2018 et d'une période de stabilité générale en 2019.

35. Les flux nets de capitaux à destination des pays en développement peuvent être une source précieuse de financement extérieur. Mais la volatilité et le caractère procyclique de ces flux compliquent la gestion macroéconomique et aggravent les vulnérabilités financières et l'endettement. Ces risques sont particulièrement élevés dans les pays en développement, qui sont bien plus exposés que les pays développés aux cycles financiers mondiaux, c'est-à-dire aux corrélations entre les mouvements sur les marchés financiers mondiaux et le marché financier intérieur. Dans un cycle financier mondial, les flux de capitaux vers les pays en développement sont généralement davantage déterminés par des facteurs extérieurs au pays d'accueil (tels que des taux d'intérêt bas et l'expansion monétaire dans les pays développés, conjugués à une faible aversion au risque) que par des facteurs locaux (telles la libéralisation du compte de capital et la forte croissance économique) qui peuvent attirer les capitaux internationaux. La plupart des pays en développement ne disposent pas des multiples instruments, exempts de conditions d'utilisation, qui seraient nécessaires pour faire cesser ces pressions.

36. Le haut niveau d'endettement, qui est devenu une caractéristique essentielle de l'économie mondiale, a donné une impulsion supplémentaire à la mondialisation financière. Au troisième trimestre de 2019, le ratio mondial dette/production atteignait un niveau record de plus de 322 %, tandis que le montant total de la dette s'établissait à près de 253 000 milliards de dollars<sup>6</sup>. La hausse a été plus prononcée dans le secteur privé non financier et, dans une moindre mesure, dans le secteur public. Avant la pandémie, le montant total de la dette des pays en développement représentait environ deux fois leur produit intérieur brut (PIB) global, soit le plus haut niveau jamais enregistré. L'endettement des pays en développement à revenu élevé et à revenu intermédiaire a atteint des niveaux sans précédent et il est dominé par la dette du secteur privé. Au début de la pandémie, l'endettement des pays à faible revenu n'avait pas dépassé les niveaux enregistrés avant la mise en œuvre des programmes d'annulation de la dette des pays pauvres très endettés du début des années 2000, mais l'endettement de leur secteur

À cause de la déconnexion entre une économie réelle dont les résultats se détériorent et des marchés financiers toujours exubérants, l'économie mondiale est devenue particulièrement vulnérable au choc causé par la COVID-19

<sup>6</sup> Wheatley J., 2020, Pandemic fuels global « debt tsunami », *Financial Times*, 18 novembre.

privé avait fortement progressé. Dans un contexte de ralentissement de la croissance mondiale, de tensions commerciales croissantes et, dans certains cas, d'incertitude politique grandissante, l'endettement élevé des entreprises des pays émergents est une source majeure de vulnérabilité financière, comme la pandémie de COVID-19 en a fait la démonstration. Depuis la crise économique et financière mondiale, les dettes publiques sont de plus en plus détenues par des investisseurs privés, étrangers et non bancaires, ce qui a encore accentué les vulnérabilités. Dans certains pays, ces vulnérabilités sont aggravées par l'augmentation de la dette libellée en dollars. En outre, d'après les indicateurs d'investissement, une part importante de cette dette privée ne s'est orientée ni vers les investissements productifs ni vers des secteurs à forte productivité<sup>7</sup>. Cette tendance a eu un impact préjudiciable sur la croissance à moyen terme et a également suscité des inquiétudes quant à la viabilité de la dette.

37. Alors que les flux de capitaux internationaux ont joué un rôle crucial dans l'expansion de la dette privée, la dette publique a souvent augmenté faute de recettes fiscales suffisantes. La baisse des recettes fiscales est en partie le résultat des choix des décideurs politiques partisans de l'idée selon laquelle l'impôt freine la croissance économique et doit être réduit autant que possible. Parallèlement, l'évasion fiscale pratiquée par des individus fortunés et l'augmentation des FFI à visée fiscale des entreprises multinationales ont contribué à la baisse. Les estimations globales disponibles sur les FFI à visée fiscale varient parce qu'il s'agit de flux cachés et qu'il existe différentes méthodes de mesure. Mais des estimations récentes des pertes de recettes qui leur seraient imputables dans les pays en développement en tant que groupe, les situent dans une fourchette comprise entre 49 et 193 milliards de dollars, tandis que le produit de la sous-facturation commerciale et d'autres FFI est estimé à 88,6 milliards de dollars par an en moyenne pour le seul continent africain<sup>8</sup>.

38. Les FFI à visée fiscale se produisent principalement lorsque des entreprises multinationales minimisent leur imposition en transférant leurs bénéfices à des filiales situées dans des centres financiers offshore ou des paradis fiscaux. Les normes internationales relatives à la fiscalité des entreprises facilitent ces pratiques, car elles laissent aux entreprises multinationales elles-mêmes le soin de décider où enregistrer les bénéfices, indépendamment du lieu où ceux-ci ont été réalisés. Ce système a été conçu dans les années 1920, à une époque où la plupart des échanges de produits manufacturés concernaient des biens finals et intervenaient entre

<sup>7</sup> CNUCED, 2019, *Rapport sur le commerce et le développement 2019 : Le financement d'une nouvelle donne écologique mondiale* (publication des Nations Unies, numéro de vente F.19.II.D.15, Genève).

<sup>8</sup> Ibid. et CNUCED, 2020e, *Le développement économique en Afrique – Rapport 2020 : Les flux financiers illicites et le développement durable en Afrique* (publication des Nations Unies, numéro de vente F.20.II.D.21, Genève).

des entreprises sans lien les unes avec les autres. Il n'est plus adapté au commerce d'aujourd'hui qui concerne principalement les biens intermédiaires et, de plus en plus, les services et qui a lieu entre filiales d'entreprises multinationales. Si des initiatives sont en cours pour résoudre ces problèmes à l'ONU et dans le cadre du Projet du Groupe des Vingt sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (avec des propositions de la Commission indépendante pour la réforme de la fiscalité internationale des entreprises (ICRICT), d'organisations non gouvernementales spécialisées), aucune solution concertée n'a encore été trouvée.

39. On observe un autre phénomène qui est étroitement lié à celui des FFI à visée fiscale ; je veux parler de la part croissante des IED qui transitent par des sociétés holding ou des instruments de placement, lesquels peuvent n'être que des sociétés « boîtes aux lettres », au lieu d'être investis dans les activités productives des pays d'accueil<sup>9</sup>. Ce type d'IED peut être utilisé pour le financement intra-entreprise ou pour la délocalisation des droits de propriété intellectuelle et d'autres actifs. Pour des raisons d'optimisation fiscale, il est concentré dans quelques centres financiers offshore ou paradis fiscaux.

40. Les FFI liés au commerce concernent le trafic illicite d'espèces sauvages, l'exploitation forestière illicite et le commerce illicite de produits de la pêche, mais surtout la sous-facturation des exportations de produits de base, en particulier du secteur extractif. On estime, par exemple, qu'environ la moitié des FFI en provenance d'Afrique sont générés par la falsification des prix et que plus de la moitié des FFI liés au commerce proviennent du secteur extractif. Faute de données, il est difficile de dresser des comparaisons dans le temps. Mais d'après les données propres à un pays, basées sur la méthode d'étude des divergences des statistiques commerciales entre pays partenaires, les pertes de recettes dues à la falsification des prix commerciaux ont été bien supérieures dans les quinze dernières années que dans la période 1990-2005<sup>10</sup>.

41. La détérioration des perspectives économiques mondiales, le ralentissement du commerce et de l'IED de création de capacités, d'une part, et l'augmentation constante des flux de capitaux internationaux, de la valeur des actifs et des FFI à visée fiscale et liés au commerce, d'autre part, illustrent la déconnexion entre les marchés financiers et l'économie réelle. Cette déconnexion, dans un contexte d'inégalités croissantes, a rendu l'économie mondiale extrêmement vulnérable à un choc aussi brutal et généralisé que celui qui lui a été infligé par la COVID-19.

<sup>9</sup> Damgaard J., Elkjaer T. et Johannesen N., 2019, The rise of phantom investments. Empty corporate shells in tax havens undermine tax collection in advanced, emerging market and developing economies, *Finance and Development*, 56(3).

<sup>10</sup> CNUCED, 2020e.

## B. La pandémie met en évidence et creuse les multiples fractures qui parcourent le paysage économique mondial

42. La pandémie de COVID-19 a déjà fait plus de 1,5 million de morts et imposé des mesures de confinement à près de la moitié de la population mondiale. Le recul des dépenses de consommation et les fermetures d'usines qui s'en sont suivies ont entraîné l'effondrement économique mondial le plus important et le plus simultané jamais enregistré. En 2020, l'économie mondiale devrait se contracter de 4 % à 5 %, le commerce de marchandises, de 7 % à 9 % et les IED, de 40 %, tandis que les envois de fonds devraient chuter de plus de 100 milliards de dollars<sup>11</sup>. Depuis 2019, la dette mondiale a explosé. D'ici à la fin de 2020, elle devrait atteindre 277 000 milliards de dollars, soit 365 % de la production mondiale, contre 320 % à la fin de 2019<sup>12</sup>. La pandémie a également détruit près de 500 millions d'emplois dans le monde au cours du seul deuxième trimestre de 2020 et a durement touché une grande partie des 2 milliards de travailleurs du secteur informel, qui étaient peu protégés<sup>13</sup>.

43. Le commerce mondial devrait reprendre 7 % à 8 % en 2021, c'est-à-dire des taux plus proches d'un scénario de « faible reprise » que d'un « retour rapide à la tendance »<sup>14</sup>. En ce qui concerne les IED, la pandémie a créé beaucoup d'incertitudes quant aux perspectives économiques, notamment dans les pays en développement, ce qui risque d'entraîner le retard, voire l'annulation, de projets envisagés avant la crise. La pandémie est donc susceptible d'être le point d'inflexion à partir duquel la structure de la production internationale pourrait changer du tout au tout durant la décennie qui vient, si bien que les flux d'IED à destination des pays en développement pourraient rester positifs, mais nettement inférieurs aux pics précédents<sup>15</sup>.

<sup>11</sup> Les chiffres cités concernent l'ensemble de l'année 2020, des baisses beaucoup plus importantes ayant été enregistrées au premier et surtout au deuxième trimestre de 2020. Voir CNUCED (2020a) pour des données chiffrées détaillées sur les répercussions de la pandémie.

<sup>12</sup> Wheatley J., 2020.

<sup>13</sup> Organisation internationale du Travail, 2020, Restore progress towards attaining the Sustainable Development Goals, déclaration de Guy Ryder lors des réunions annuelles de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, 15 octobre.

<sup>14</sup> OMC, 2020, Le commerce montre des signes de redressement suite à la COVID-19, mais la reprise reste incertaine, communiqué de presse, 6 octobre.

<sup>15</sup> CNUCED, 2020f, Investment Trends Monitor, n° 36, octobre.

44. Si la crise de la COVID-19 a touché tous les pays, ses répercussions sont très variables. La baisse de production la plus forte s'observe dans le monde développé, où de nombreux pays affrontent une deuxième vague de la maladie. Toutefois, les dommages économiques et sociaux sont plus importants dans les pays en développement. Ces pays sont pénalisés car, d'une part, des secteurs économiques particulièrement touchés (tels que le tourisme) occupent une place importante dans leur économie, et, d'autre part, ils comptent des niveaux élevés d'emploi informel et la protection sociale y est faible. Pour ces raisons, les moyens de subsistance de millions d'individus sont menacés, et la crise, si elle persiste, risque de plonger 130 millions de personnes supplémentaires dans l'extrême pauvreté et de mettre près de 300 millions de personnes dans une situation d'insécurité alimentaire aiguë. L'Asie de l'Est, en particulier la Chine, où l'impact sanitaire a été relativement faible et où les économies ont rebondi rapidement et fortement, fait figure d'exception.

La pandémie est un point d'inflexion à partir duquel la structure de la production internationale pourrait changer du tout au tout durant la décennie qui vient

45. Au sein des pays, les effets économiques de la pandémie touchent de manière disproportionnée les jeunes qui ont plus de difficultés à entrer sur un marché du travail perturbé et ceux qui ne peuvent pas suivre un enseignement en ligne et sont obligés d'interrompre leurs études. Les effets économiques et sociaux de la pandémie risquent également d'inverser les progrès réalisés en matière d'égalité des sexes et d'autonomisation des femmes. Compte tenu de la persistance des écarts salariaux entre les femmes et les hommes, de la surreprésentation des femmes dans les emplois précaires et moins rémunérateurs, celles-ci tendent à disposer d'une épargne liquide moins importante et ont moins de possibilités que les hommes de ne pas se rendre au travail. Lorsqu'elles peuvent travailler de chez elles, elles assument souvent la plupart des tâches supplémentaires liées aux soins des enfants et des personnes âgées du ménage.

46. Le rythme de la reprise devrait également être très inégal. Jusqu'à présent, la reprise a suivi une courbe en K, où les personnes qui se trouvent au sommet de la courbe des revenus et du patrimoine peuvent profiter de l'augmentation du prix des actifs et continuer de travailler depuis leur domicile, alors que celles qui se situent en bas de la courbe doivent souvent choisir entre s'exposer à la pandémie ou renoncer à tout revenu.

47. Le creusement des fractures dû aux effets directs et inégaux de la pandémie risque d'être accentué par les voies divergentes choisies pour relancer l'économie. Outre le fait de réussir à contenir la propagation de la maladie et, à terme, d'obtenir un accès abordable aux vaccins et à des

traitements efficaces, le rythme de la reprise dans chaque pays dépendra de l'ampleur et de l'efficacité des mesures nationales ainsi que des différences dans la structure économique des pays et de leur capacité de s'adapter aux changements structurels de la production internationale, qui sont en cours ou que l'on va voir apparaître.

### **1. Une déconnexion inquiétante entre des mesures nationales de grande envergure et une riposte internationale insuffisante**

48. La pandémie a déclenché une riposte nationale massive dans la plupart des économies développées. Les États-Unis, par exemple, ont rapidement mis en place un plan de relance par la dépense représentant 12 % de leur PIB et réduit de 1,5 point les taux d'intérêt à court terme. D'autres pays développés ont également augmenté leurs dépenses budgétaires pour protéger les travailleurs et sauver les entreprises. La combinaison des mesures monétaires et des mesures budgétaires prises par les pays développés s'élève à environ 20 % de leur PIB. Les dépenses supplémentaires et les mesures d'apport de liquidités de ces pays représentent plus du double de celles mises en œuvre par les pays en développement rapportées au revenu national, et plus de 20 fois ce montant si on les rapporte au nombre d'habitants<sup>16</sup>. Les banques centrales des principales économies avancées ont injecté près de 4 000 milliards de dollars d'argent frais dans l'économie, dont une grande partie a contribué à maintenir les rendements de la dette publique à long terme à un niveau proche de zéro. Le maintien de taux d'intérêt très bas dans les principaux pays développés permettra la stabilisation des ratios dette à long terme/PIB, la croissance du PIB compensant la hausse de l'endettement.

49. Les mesures nationales de grande envergure prises par les pays développés contrastent avec les dispositions très insuffisantes prises au niveau international. Ce constat est d'autant plus surprenant que la portée mondiale de l'épidémie, du point de vue médical et du point de vue économique, illustre clairement l'interdépendance des pays et la nécessité pressante d'instaurer une coopération multilatérale pour lutter contre la pandémie. À titre de comparaison, au lendemain de la crise économique et financière mondiale, la riposte à la crise économique et financière mondiale avait été aussi ambitieuse au niveau international qu'au niveau des pays. Si l'on parle du soutien financier, le Fonds monétaire international (FMI) avait triplé les

Les mesures nationales de grande envergure prises par les pays développés contrastent avec les dispositions très insuffisantes prises au niveau international

<sup>16</sup> Voir CNUCED, 2020a.

ressources disponibles au titre des prêts, adapté son cadre de prêt afin de faciliter et d'assouplir l'accès à ces ressources, et mis en place de nouvelles allocations de droits de tirage spéciaux (DTS) en août et septembre 2008, totalisant un niveau record de plus de 180 milliards de DTS. En outre, la Réserve fédérale des États-Unis et les banques centrales d'autres pays développés avaient créé des dispositifs d'échange réciproque de devises (accords de swap) afin d'améliorer les conditions de liquidité sur les marchés du financement en dollars.

50. Cette fois, la riposte internationale a été beaucoup plus modeste. Le FMI a octroyé une aide spéciale totalisant près de 100 milliards de dollars à 81 pays, tandis que la Banque mondiale a déboursé 21 milliards de dollars. En avril 2020, le Groupe des Vingt s'est mis d'accord sur une initiative de suspension du service de la dette en faveur des pays les plus pauvres, qui ne concerne toutefois que la dette publique bilatérale ; au début du mois de septembre 2020, les versements différés au titre de cette initiative s'élevaient à environ 9 milliards de dollars seulement. Les banques centrales ont également pris des mesures pour atténuer les tensions sur le dollar. La Réserve fédérale a étendu les accords de swap à un certain nombre de pays, dont quatre pays en développement (Brésil, Mexique, République de Corée et Singapour), et la plupart des autres banques centrales ont été autorisées temporairement à échanger les obligations du Trésor des États-Unis d'Amérique contre des dollars. Toutefois, les besoins de financement des pays en développement devraient être de l'ordre de 2 500 milliards de dollars, et nombre d'entre eux sont exposés en permanence à un risque de défaut souverain et de défaut sur les obligations d'entreprises et à des crises de financement. Le fardeau de la dette des pays en développement s'est alourdi de 26 points de pourcentage depuis la fin de 2019 et approche 250 % de leur PIB global<sup>17</sup>.

51. Le renforcement de l'appui international est particulièrement important, car aujourd'hui les pays en développement disposent d'une marge d'action budgétaire beaucoup plus réduite et ont plus de difficultés à accéder aux liquidités internationales. L'arrêt presque total de l'activité économique dans les pays développés et la perturbation des chaînes d'approvisionnement mondiales ont frappé de plein fouet les pays en développement qui dépendent des envois de fonds de leurs ressortissants travaillant à l'étranger et des recettes d'exportation d'une gamme étroite de biens, dont des produits de base comme le pétrole qui, en 2020, affiche un prix moyen inférieur d'environ un tiers à celui de 2019.

52. En mars et en avril 2020, les sorties de capitaux des pays en développement ont été rapides et massives. Même si ces sorties ont pris

<sup>17</sup> Wheatley J., 2020.

fin et si certains de ces pays qui bénéficient d'une bonne notation ont levé de nouveaux fonds sur les marchés obligataires, de nombreux pays en développement sont très fragilisés. D'autres renversements de situation qui pourraient survenir lorsque les investisseurs évaluent leur exposition au regard de la persistance de la crise dans l'économie réelle, pourraient faire basculer de nombreux pays dans le chaos financier. En d'autres termes, la pandémie a mis en lumière les nombreuses faiblesses de l'architecture monétaire et financière internationale. C'est donc l'occasion d'accélérer des réformes qui n'ont que trop tardé et qui faciliteraient l'accès des pays en développement aux liquidités internationales et la restructuration des dettes souveraines.

## **2. Un changement de paradigme en faveur d'une plus grande intervention de l'État**

53. La crise de la COVID-19 soulève une question importante : la forte intensification de l'intervention de l'État dans l'activité économique marquera-t-elle une rupture avec le mouvement de retrait qui prévaut depuis le début des années 1980 ?

54. Après la crise économique et financière mondiale déjà, les doutes quant aux bénéfices économiques et sociaux produits par des marchés libres de toute entrave étaient plus largement partagés. Mais les premières mesures adoptées par les pays développés pour faire face à la crise de la COVID-19 ont fait voler en éclats bien des principes jusque-là considérés comme sacro-saints. Par exemple, après des années d'austérité, la hausse de la dette publique est devenue tolérable ; l'Allemagne a en effet invoqué

L'intervention accrue de l'État dans l'activité économique en raison de la COVID-19 pourrait marquer une rupture avec le mouvement de retrait qui a prévalu pendant des décennies

des conditions spéciales pour pouvoir lever son frein à la dette publique et sa norme d'équilibre budgétaire. Dans de nombreux pays développés, il est devenu possible pour la banque centrale de financer la dette publique ; de même, on a passé sur les problèmes d'aléa moral lorsque les gouvernements ont renfloué les entreprises ou fait des versements en espèces aux entreprises et aux ménages, comme le préconisent les partisans des régimes de revenu minimum universel. Le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a renationalisé ses chemins de fer et annoncé son plus vaste plan d'emprunt depuis la Deuxième Guerre mondiale. L'idée de relever le plancher salarial en introduisant les salaires minimums gagne du terrain dans les grandes économies développées, où la pression exercée sur les salaires au nom de la compétitivité internationale a été un pilier de la politique économique pendant des décennies. Une fois que les préoccupations concernant la reprise économique auront pris le pas sur la nécessité de maîtriser la crise, il est probable que les gouvernements

de nombreux pays développés vont développer plus avant leurs politiques industrielles longtemps négligées<sup>18</sup>. Certaines de ces mesures peuvent être prises pour remplir des objectifs précis liés à l'état de crise. Pourtant, ces politiques, et d'autres, pourraient bien faire partie d'une nouvelle normalité, comme la politique monétaire non conventionnelle appliquée par les banques centrales des pays développés après la crise économique et financière mondiale, qui est toujours en vigueur aujourd'hui après près de dix ans.

55. J'en veux pour preuve, par exemple, qu'au lieu de revenir prématurément à l'austérité budgétaire comme elles l'ont lors de la crise économique et financière mondiale, les pays développés poursuivent leur politique budgétaire expansionniste pour maintenir leurs dépenses humanitaires et éviter une spirale économique descendante et mettre fin à des années de sous-utilisation des crédits publics. Une politique macroéconomique qui soutient la demande et l'équité économique, principalement grâce à une politique budgétaire expansionniste, pourrait bien devenir une caractéristique essentielle de l'environnement postpandémique. Des années d'austérité budgétaire ont favorisé l'affaiblissement régulier et généralisé des infrastructures et de la logistique, qui ont réduit la capacité des gouvernements d'apporter le niveau d'aide nécessaire pour contenir la forte augmentation des contaminations et des décès liés à la COVID-19. Cela étant, l'augmentation rapide et décisive des fonds publics débloqués pour faire face aux répercussions économiques et sociales de la pandémie a permis de contenir le mécontentement populaire. Elle a rassuré la population sur le fait que les pouvoirs publics mettaient tout en œuvre pour apporter une réponse immédiate et fiable à la pandémie. Il serait clairement utile que l'État soit présent face aux problèmes qui se poseront lorsqu'il s'agira de vacciner toute la population à un rythme soutenu.

56. La pandémie coûtera plus cher si les dépenses publiques nettes ne sont pas augmentées. Des dépenses budgétaires insuffisantes pourraient entraîner un chômage à long terme élevé et l'érosion d'un capital humain précieux ; les biens d'équipement risquent d'être inutilisés, et une nouvelle période prolongée de croissance lente provoquerait le report ou l'annulation des décisions d'investissement et d'innovation, déclenchant une nouvelle baisse de la croissance de la productivité mondiale. Autrement dit, le choix prématuré de l'austérité budgétaire réduirait la création d'emplois et entraverait le développement des capacités productives et la transformation structurelle, qui déterminent dans une large mesure les inégalités de revenus avant impôt. Une telle situation compliquerait donc la reprise après la pandémie et risquerait de creuser encore des inégalités déjà profondes et d'accroître la vulnérabilité

---

<sup>18</sup> Aiginger K. et Rodrik D., 2020, Rebirth of industrial policy and an agenda for the twenty-first century, *Journal of Industry and Trade*, 20(2):189-2017.

aux chocs futurs. Elle pourrait également éroder encore davantage l'appui de la population aux gouvernements démocratiques. En effet, certains pourraient considérer que les mesures de soutien axées sur l'expansionnisme monétaire prises après la crise économique et financière mondiale profitent principalement aux groupes à haut revenu et aux riches, alors qu'il faudrait prendre des mesures budgétaires ciblées pour préserver le niveau de vie et les moyens de subsistance des segments les moins aisés de la population.

57. Un autre élément qui plaide en faveur du maintien d'une intervention accrue de l'État nous amène aux plans de relance macroéconomique massifs mis en place dans les économies développées juste après l'adoption généralisée de politiques industrielles formelles et de mesures ponctuelles visant à stimuler le secteur industriel. Les mesures de ce type sont devenues courantes, notamment en raison de l'inquiétude des décideurs qui souhaitent préserver le niveau de vie élevé et l'avance technologique de leurs pays après la pandémie. En Europe, les dirigeants se sont engagés à dresser des obstacles à la concurrence étrangère, à rapatrier la production de technologies clés, à réduire les dépendances dans les industries sensibles et à créer de nouveaux champions du numérique, conformément à la nouvelle stratégie industrielle de l'Union européenne<sup>19</sup>. Aux États-Unis, les aides de l'État ont contribué à accélérer la mise au point des vaccins contre la COVID-19 et servent au développement de technologies numériques d'avant-garde, dont la plupart sont issues de la Defense Advanced Research Projects Agency du Département de la défense des États-Unis, qui a été l'un des pionniers d'Internet, du Système mondial de localisation et de la technologie des écrans tactiles.

58. Ces changements dans les politiques publiques montrent que les États sont intervenus plus énergiquement et ont adopté des mesures plus actives non seulement pour trouver des solutions à la pandémie, mais aussi en réaction aux mutations de la mondialisation, dont la diffusion rapide des technologies numériques pourrait être la manifestation la plus importante, y compris parce que la pandémie a donné une impulsion décisive aux services numériques. Cela étant, le fait de reconnaître que, pour regagner la population à la cause de la mondialisation et du multilatéralisme, il faut déployer des efforts sincères et résorber les fractures économiques mondiales qui existaient bien avant la pandémie, a aussi clairement joué un rôle.

Pour restaurer le soutien de la population à la mondialisation et au multilatéralisme, il faut s'atteler résolument à résorber les fractures qui parcourent le paysage économique mondial qui existaient bien avant la pandémie

<sup>19</sup> Commission européenne, 2020, Une nouvelle stratégie industrielle pour l'Europe, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM(2020) 102 final, disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0102&from=FR>.

## C. Redoubler d'efforts pour faire face aux vulnérabilités existantes et avancer dans la réalisation du Programme de développement durable à l'horizon 2030

59. Les répercussions économiques de la pandémie risquent de susciter une nouvelle remise en cause des promesses de la mondialisation, et la regrettable insuffisance des dispositions prises au niveau international pourrait aussi trahir un peu plus l'espoir que le multilatéralisme soit en mesure de gérer les interdépendances, à un moment où la coopération mondiale est primordiale.

60. Si nous laissons libre cours aux évolutions auxquelles nous assistons, le monde ne serait pas prêt lorsque surviendra la prochaine pandémie ou quelque autre choc planétaire. Non moins important, elles pourraient réduire à néant les progrès qui ont été accomplis dans la réalisation des objectifs de développement durable et la capacité des gouvernements de préserver les régimes multilatéraux qui ont rendu ces progrès possibles.

61. Ces évolutions seraient particulièrement préoccupantes dans le contexte des objectifs de développement durable pour deux raisons. Premièrement, la situation est liée aux inégalités croissantes, dont témoignent à la fois la diminution de la part du travail dans le revenu national et la polarisation des revenus et du patrimoine des particuliers. La concentration de la croissance des revenus et du patrimoine entre les mains des 1 % les plus riches, couplée à la stagnation des revenus de ceux qui se trouvent au bas de l'échelle et à la précarisation ou au recul des revenus moyens, est devenue caractéristique de notre époque dans quasiment tous les pays, mais surtout dans les grands pays développés, où elle a attisé le mécontentement populaire vis-à-vis de la mondialisation.

62. Si les inégalités croissantes ont des causes diverses, dont certaines peuvent être propres à un pays, les choix politiques ont joué un rôle important. Les années 1980 ont vu s'imposer une vision de la politique économique selon laquelle le retrait de l'État est le fondement d'une croissance et d'un développement durables. En conséquence, les gouvernements ont baissé l'imposition sur les hauts revenus et sur le patrimoine, et réduit la protection sociale et les politiques de redistribution qui profitent à ceux qui se trouvent

au milieu et au bas de la courbe des revenus<sup>20</sup>. La révolution numérique a accentué ces tendances. Les technologies numériques peuvent contribuer de manière significative à la réalisation des objectifs de développement durable et ont déjà créé des richesses considérables en un temps record. Toutefois, cette richesse a jusqu'à présent été concentrée entre les mains d'un petit nombre d'individus et d'entreprises. Si les politiques et les réglementations actuelles sont maintenues, cette tendance va vraisemblablement se poursuivre et continuer de contribuer à la concentration du marché et au creusement des inégalités<sup>21</sup>.

63. À tort ou à raison, la croissance des inégalités a aussi été attribuée en partie à la mondialisation. Peut-être est-ce parce que les avantages de la mondialisation – les produits à bas prix – sont répartis dans toute la population, alors que les effets négatifs associés au recul des emplois manufacturiers traditionnels de la classe moyenne dans les régions à forte densité d'entreprises qui sont en concurrence avec les produits importés, sont concentrés sur le plan géographique et donc très visibles. Ainsi, le sentiment que les avantages de la mondialisation ne sont pas également et équitablement partagés a entraîné un rejet de la mondialisation, en particulier dans les pays développés.

64. Une deuxième raison de cette désaffection est la déconnexion entre les marchés financiers et l'économie réelle, qui cause le manque d'investissements dans les capacités productives transformatrices, malgré l'abondance de fonds. Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 appelle l'effort d'investissement le plus formidable de l'histoire (la CNUCED estime<sup>22</sup> le déficit annuel à 2 500 milliards de dollars pour les seuls pays en développement), alors que le rejet de la mondialisation étouffe la volonté politique de s'engager dans la coopération mondiale à un moment où celle-ci est d'une importance capitale. Ces faits soulèvent des questions importantes. Une question est celle de savoir s'il est inhérent à la mondialisation de nourrir des dynamiques qui vont inéluctablement amener un rejet et, dans l'affirmative, si ces dynamiques sont inévitables ou si elles peuvent être prévenues par l'adaptation des règles et des normes qui régissent la mondialisation et par une réorientation correspondante des politiques publiques.

<sup>20</sup> CNUCED, 2012, *Rapport sur le commerce et le développement, 2012 : Politiques pour une croissance équitable et équilibrée* (publication des Nations Unies, numéro de vente F.12.II.D.6, New York et Genève).

<sup>21</sup> CNUCED, 2018a, *Rapport sur le commerce et le développement, 2018 : Pouvoir, plateformes et l'illusion du libre-échange* (publication des Nations Unies, numéro de vente F.18.II.D.7, New York et Genève) ; CNUCED, 2019b, *Rapport sur l'économie numérique 2019 : Création et captation de valeur – Incidences sur les pays en développement* (publication des Nations Unies, numéro de vente F.19.II.D.17, Genève).

<sup>22</sup> CNUCED, 2014, *World Investment Report 2014: Investing in the Sustainable Development Goals – An Action Plan* (Publication des Nations Unies, numéro de vente E.14. II.D.1, New York et Genève).

65. Nous ne devons pas nous résigner et demeurer passifs devant les fractures qui, de plus en plus caractérisent l'économie mondiale. Nous devons au contraire corriger ce qui n'a pas fonctionné et veiller à ce que le changement soit synonyme d'équité et de progrès dans la réalisation du Programme 2030. Nous devons pour cela reconnaître que les difficultés qu'il y a à exploiter la mondialisation au profit de tous ont été sous-estimées, comme l'a été le risque que les désillusions éprouvées face au multilatéralisme compromettent la coopération mondiale. Il faut que nous mobilisions toute la panoplie des instruments dont nous disposons pour que le Maafikiano de Nairobi soit mis en œuvre et pour que soit rempli le mandat de la CNUCED, à savoir faire en sorte que le monde ne soit plus divisé en poches de pauvreté et en poches d'abondance en favorisant l'intégration bénéfique des pays en développement dans l'économie mondiale.

66. Les politiques doivent être plus inclusives pour gagner le soutien de la population. Des gouvernements dynamiques, dont la légitimité est reconnue et qui sont favorables à des solutions multilatérales, sont les mieux à même de veiller à ce que les politiques favorisant le développement économique soient envisagées d'un point de vue mondial et que des réponses efficaces aux problèmes mondiaux soient trouvées, avec l'indivis mondial comme pierre de touche, et de faire en sorte que l'intérêt national de chaque pays soit correctement pris en compte. La pandémie de COVID-19 a montré une fois de plus que les solutions nationalistes ne marchent pas.



**Redoubler d'efforts dans la réalisation des objectifs de développement durable et des cibles non atteintes dans le domaine du commerce et du développement**



67. Avant même le début de la pandémie et de la crise économique qui s'en est suivie, la réalisation des objectifs de développement durable accusait un retard préoccupant, en particulier s'agissant des dimensions économiques, qui figurent parmi les principaux résultats visés par le mandat de la CNUCED. Il est à noter qu'avant la pandémie, dans la déclaration politique adoptée au premier Sommet sur les objectifs de développement durable, en septembre 2019, les États Membres étaient convenus qu'il fallait redoubler d'efforts pour orienter et harmoniser les moyens de mise en œuvre avec leurs objectifs, appelant à des « préparatifs pour une décennie d'action et de réalisations en faveur du développement durable » afin d'accélérer les progrès.

68. La CNUCED a été parmi les premiers à répéter régulièrement que le Programme de développement durable à l'horizon 2030 affrontait des vents contraires de plus en plus violents. Depuis la quatorzième session de la Conférence, bien avant la pandémie, elle sonne l'alarme pour aider à ajuster la trajectoire. Au cours des quatre dernières années, les conditions économiques mondiales déjà mauvaises n'ont fait que s'aggraver, et la fracture du système multilatéral s'est encore approfondie. Les nombreuses évaluations que la CNUCED a menées pendant ces années ont montré toujours plus clairement que la réalisation des objectifs de développement durable avait avancé lentement et qu'il faudrait accélérer la cadence pendant les dix années à venir. Mais, malgré les efforts de la CNUCED et d'autres acteurs clefs, les fractures grandissantes de l'économie mondiale freinent ces progrès.

Malgré les efforts de la CNUCED et d'autres acteurs clefs, les fractures croissantes qui parcourent l'économie mondiale entravent les progrès dans la réalisation des cibles des objectifs de développement durable liées au commerce et au développement

## A. | Données analytiques attestant le creusement des écarts dans la mise en œuvre

69. Les travaux de recherche et d'analyse conduits par la CNUCED multiplient les mises en garde au sujet des progrès insuffisants réalisés sur la dimension économique des objectifs de développement durable. Depuis 2019, l'évaluation statistique des cibles et indicateurs des objectifs de développement durable relevant du mandat de la CNUCED, intitulé « Sustainable Development Goal Pulse – SDG Pulse », souligne les progrès mitigés et insuffisants réalisés sur les cibles liées au commerce et au

développement, y compris les huit cibles des objectifs de développement durable dont la CNUCED a la responsabilité<sup>23</sup>. Le caractère mitigé et insuffisant des progrès accomplis pour trouver les trajectoires propices aux transformations nécessaires à la réalisation des objectifs de développement durable a été confirmé dans les rapports sur les objectifs de développement durable que l'Organisation des Nations Unies publie chaque année avant le forum politique de haut niveau qui est organisé sous les auspices du Conseil économique et social depuis 2016.

70. Au cours des quatre dernières années, les travaux de recherche et d'analyse de la CNUCED, qui font autorité dans ces domaines, ont montré comment les objectifs de développement durable peuvent être un schéma directeur en vue d'un changement économique transformateur, y compris une mondialisation équitable qui profite à tous. Depuis 2017, dans sa série de rapports sur le commerce et le développement, la CNUCED élabore des propositions en faveur d'un énoncé politique plus positif constituant une « nouvelle donne mondiale », qui permette d'aborder les objectifs d'inclusivité et de durabilité des objectifs de développement durable. Cette « nouvelle donne mondiale » ou « nouvelle donne écologique mondiale » attirerait les investissements privés dont le monde a tant besoin en mobilisant l'investissement public, pour lutter contre les inégalités sociales et économiques profondes et croissantes et prévenir la menace existentielle que les changements climatiques font peser sur l'environnement, en particulier dans les pays en développement.

71. Des transformations de cette ampleur exigent toutefois des ressources considérables. Les ressources additionnelles nécessaires ne se sont tout simplement pas concrétisées pendant les quatre dernières années, en particulier dans les secteurs qui en ont le plus besoin. Dans le *World Investment Report 2014*, la CNUCED avait estimé que, compte tenu des niveaux d'investissement dans les secteurs concernés par les objectifs de développement durable, il manquait aux pays en développement un montant annuel de 2 500 milliards de dollars pour atteindre les objectifs.

<sup>23</sup> Conformément au mandat du Groupe d'experts des Nations Unies et de l'extérieur chargé des indicateurs relatifs aux objectifs de développement durable de la Commission de statistique, la CNUCED est l'entité responsable et coresponsable des indicateurs associés aux cibles des objectifs de développement durable ci-après : 10.a, sur la mise en œuvre du principe d'un traitement spécial et différencié aux pays en développement ; 12.6, concernant l'intégration d'informations sur la viabilité dans les rapports établis par les entreprises ; 16.4, sur la réduction des flux financiers illicites ; 17.3, concernant la mobilisation de ressources financières supplémentaires de diverses provenances en faveur des pays en développement ; 17.5, sur les dispositifs visant à encourager l'investissement en faveur des pays les moins avancés ; 17.10 sur la promotion du système commercial multilatéral ; 17.11, concernant l'accroissement des exportations des pays en développement, en particulier en vue de doubler la part des pays les moins avancés dans les exportations mondiales d'ici à 2020 ; et 17.12, sur l'accès de tous les pays les moins avancés aux marchés en franchise de droits et sans contingent.

En réexaminant ces estimations cinq ans plus tard, l'outil mis au point par la CNUCED pour suivre les tendances de l'investissement en faveur des objectifs de développement durable<sup>24</sup> a montré que l'investissement n'avait pas augmenté dans les dix principaux secteurs visés par la première estimation du *World Investment Report 2014*<sup>25</sup>.

72. Si l'on observe des signes de progrès dans certains domaines, dont l'atténuation des changements climatiques, l'alimentation et l'agriculture, et la santé, les tendances de l'investissement dans la réalisation des objectifs de développement durable restent en deçà des besoins énoncés dans le *World Investment Report 2014*, et les montants sont encore loin d'être suffisants pour réduire de manière significative un manque à recevoir estimé à 2 500 milliards de dollars. Malgré les efforts concertés déployés par la communauté internationale pendant les quatre années écoulées pour mobiliser des investissements privés, l'outil de suivi des tendances de l'investissement en faveur des objectifs de développement durable montre enfin que les flux provenant du secteur privé international et destinés à huit au moins des 10 principaux domaines relevant des objectifs de développement durable ont été stables ou en baisse.

73. De même, d'après le *Rapport sur le commerce et le développement 2019* (CNUCED, 2019a), le coût de la réalisation des quatre premiers des 17 objectifs de développement durable – élimination de la pauvreté, nutrition, santé et éducation de qualité – exigerait des pays en développement qu'ils mobilisent en moyenne 11,9 % de leur PIB en ressources supplémentaires chaque année. Ce coût représente 21 % du PIB en ressources supplémentaires, en moyenne, en Afrique, et 22 % du PIB en ressources supplémentaires, en moyenne, dans les pays à faible revenu. Des ressources supplémentaires de cette ampleur sont demeurées résolument hors de portée, et la CNUCED explique comment les efforts déployés pour combler ces écarts dans de nombreux pays mettent sérieusement en péril la viabilité de la dette de ces pays. La pandémie de COVID-19 a encore réduit une marge d'action budgétaire déjà étroite et a même commencé de menacer la viabilité de la dette de pays dont l'endettement était jusqu'alors soutenable.

74. Le *Rapport 2019 sur les pays les moins avancés*<sup>26</sup> a aussi montré que les ressources supplémentaires nécessaires au financement des objectifs de développement durable dans les pays les moins avancés ne leur ont pas été octroyées. Dans le cas particulier de ces pays, non seulement le financement

<sup>24</sup> CNUCED, 2019c, *SDG Investment Trends Monitor*, UNCTAD/DIAE/MISC/2019/4, Genève.

<sup>25</sup> Voir également CNUCED, 2020d, chap. 5.

<sup>26</sup> CNUCED, 2019d, *Rapport 2019 sur les pays les moins avancés : Le financement extérieur du développement, aujourd'hui et demain – Dépendance persistante, difficultés nouvelles* (Publication des Nations Unies, numéro de vente F.20.II.D.2, Genève).

supplémentaire dont ils ont besoin est loin de s'être matérialisé depuis que les objectifs de développement durable ont été adoptés, mais le financement extérieur total a également diminué pour le groupe qu'ils forment. La plupart des pays les moins avancés traversant actuellement la récession économique la plus grave en trente ans à cause du choc de la pandémie, ces baisses ont un impact encore plus préjudiciable sur leurs perspectives.

75. Au cours des quatre dernières années, dans les rapports successifs sur le commerce international et le développement qu'il a présentés à la Deuxième Commission de l'Assemblée générale, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies a soutenu qu'il était plus nécessaire que jamais d'adopter de nouvelles méthodes d'approche si l'on voulait que le commerce et le système commercial multilatéral jouent un rôle majeur dans les efforts internationaux mis en œuvre pour atteindre les objectifs de développement durable. Ces rapports, établis avec le concours de la CNUCED, montrent que le commerce a été fortement pénalisé par l'accroissement des tensions entre les principales nations marchandes et par la volatilité des prix des produits de base, au point qu'il affiche des taux de croissance inférieurs à ceux du PIB, inversant ainsi une situation qui prévalait depuis trois décennies.

76. Avec les quatre autres principales parties prenantes du processus d'examen du financement du développement – le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le FMI, le Groupe de la Banque mondiale et l'OMC –, la CNUCED a fait bénéficier de ses travaux de recherche et d'analyse le rapport annuel du Groupe de réflexion interinstitutions sur le financement du développement, qui est chargé de suivre les progrès réalisés au regard des engagements en matière de financement du développement et des moyens de mise en œuvre des objectifs de développement durable par le Programme d'action d'Addis-Abeba. Les conclusions du rapport annuel du Groupe de réflexion interinstitutions, établi en collaboration avec le Département des affaires économiques et sociales, ont aussi souligné de manière répétée que la mobilisation de moyens financiers suffisants demeurait un problème majeur dans la mise en œuvre du Programme 2030. Le problème concerne un large éventail de domaines couverts par le Programme d'action d'Addis-Abeba, qui sont au cœur du mandat de la CNUCED, notamment le secteur privé et le secteur financier, le commerce et les investissements internationaux, la technologie, la viabilité de la dette et les questions systémiques.

77. Les travaux du Groupe de réflexion interinstitutions ont abouti à quelques résultats encourageants, tels les engagements pris dans le cadre de la Stratégie du Secrétaire général pour le financement du Programme de développement durable à l'horizon 2030 et sa feuille de route triennale qui engage le système des Nations Unies pour le développement à aider les

pays à adopter et à mettre en œuvre des « cadres de financement nationaux intégrés » pour répondre à leurs besoins de financement des objectifs de développement durable. Toutefois, dans l'ensemble, le processus d'examen du financement du développement a conclu au cours des quatre dernières années que les investissements essentiels à la réalisation des objectifs de développement durable n'étaient pas suffisants et que la transition du système financier vers la durabilité était trop timide.

78. Au cours des quatre dernières années, la CNUCED, dans le cadre de ses travaux de recherche et d'analyse, a aussi exploré certaines des nouvelles solutions susceptibles de faciliter la réalisation des objectifs de développement durable, mises en évidence à la quatorzième session de la Conférence, telles que l'économie numérique et la coopération Sud-Sud. Toutefois, la plupart des données recueillies montrent que ces nouvelles solutions s'accompagnent aussi de leur lot de problèmes.

79. Ainsi, le potentiel de l'économie numérique, sur lequel le Maafikiano de Nairobi a mis l'accent à la quatorzième session de la Conférence, a été analysé dans la première édition du *Rapport sur l'économie numérique* de la CNUCED (2019b). Les conclusions du rapport confirment toutefois que les fractures numériques, accentuées par une concentration toujours plus forte du marché des plateformes et la répartition inégale de la création de valeur numérique à l'échelle mondiale, compromettent les avantages potentiels de l'économie numérique pour le développement<sup>27</sup>.

80. De même, en préparation de la deuxième Conférence de haut niveau des Nations Unies sur la coopération Sud-Sud, tenue à Buenos Aires en mars 2019, un rapport spécial de la CNUCED, intitulé *Forging a Path Beyond Borders : The Global South*<sup>28</sup>, a montré que si la montée en puissance des pays du Sud a suscité l'enthousiasme, elle a aussi été relativement inégale et incomplète. Dans le but de redynamiser cette forme particulière de coopération pour le développement au profit de la réalisation des objectifs de développement durable, le rapport a insisté sur la nécessité de surmonter les obstacles économiques structurels persistants et sur les possibilités accrues de coopération Sud-Sud dans le domaine du transfert de technologie et des partenariats pour l'innovation technologique, afin de lancer des partenariats innovants dans des secteurs clefs nouveaux tels que l'industrie du futur (ou industrie 4.0).

<sup>27</sup> Voir également CNUCED, 2018a ; CNUCED, 2017, *World Investment Report 2017: Investment and the Digital Economy* (publication des Nations Unies, numéro de vente E.17.II.D.3, New York et Genève) ; et Mayer J, 2018, *Digitalization and industrialization: Friends or foes?* Research Paper No. 25, CNUCED.

<sup>28</sup> CNUCED, 2018b, *Forging a Path beyond Borders: The Global South* (publication des Nations Unies, numéro de vente E.19.II.D.2, Genève).

## B. | Alerter les instances intergouvernementales de l'absence de progrès dans la réalisation des objectifs de développement durable d'ordre économique

81. Compte tenu de ce qui précède, la CNUCED a, à plusieurs reprises, alerté diverses instances intergouvernementales de l'absence de progrès dans la réalisation des objectifs de développement économique durable. Bien avant la pandémie de COVID-19, pendant l'examen à mi-parcours des résultats de la quatorzième session de la Conférence réalisé en 2018 dans le cadre du Conseil du commerce et du développement, j'ai averti qu'une crise du multilatéralisme – due à l'absence de consensus sur les questions de commerce et de développement – mettait en péril les trois séries d'engagements pris en 2015, à cause de l'intensification de la guerre commerciale entre les deux premières puissances économiques du monde, d'une épreuve de force internationale entre les principales nations marchandes pour la suprématie sur les technologies d'avant-garde, et d'une crise imminente de la dette qui menace la marge d'action budgétaire des pays en développement.

82. En m'appuyant sur les travaux d'analyse de la CNUCED, présentés plus haut dans la section A, j'ai souligné, dans mes déclarations annuelles devant le Conseil du commerce et du développement, mes discours annuels devant le forum du Conseil économique et social sur le suivi du financement du développement et mes déclarations semestrielles devant les réunions du Comité monétaire et financier international et du Comité du développement, que nous prenons plus de retard aujourd'hui dans la mise en œuvre des objectifs de développement durable qu'au début de l'année 2015. En définitive, les éléments dont nous disposons suggèrent que le retard tient en large partie au fait que les efforts collectifs ont été insuffisants pour atteindre les cibles économiques des principaux objectifs de développement durable, en particulier un large éventail de cibles relevant de l'objectif n° 8 sur la croissance durable, de l'objectif n° 9 sur l'industrie, l'innovation et les infrastructures, de l'objectif n° 10 sur les inégalités et de l'objectif n° 17 sur le partenariat mondial. Les progrès ont également été insuffisants en ce qui concerne nombre d'autres cibles liées au commerce et au développement – en particulier les moyens de mise en œuvre – au titre de l'objectif n° 1 sur l'élimination de la pauvreté, de l'objectif n° 2 sur l'élimination de la faim, de l'objectif n° 5 sur l'égalité des sexes, de l'objectif n° 12 sur la consommation et

la production durables, de l'objectif n° 13 sur la lutte contre les changements climatiques, de l'objectif n° 14 sur la vie aquatique, de l'objectif n° 15 sur la vie terrestre et de l'objectif n° 16 sur des institutions efficaces.

83. L'insuffisance des progrès sur la durabilité économique semble être, au moins en partie, la conséquence d'une fragmentation de la solidarité internationale et d'un manque de volonté politique collective associés à la crise du multilatéralisme. À l'heure de la première série de résultats sur certains objectifs de développement durable, dont l'échéance avait été fixée à la fin de 2020, l'absence de progrès sur d'importantes cibles économiques à court terme liées au commerce et au développement illustre notre échec collectif.

L'insuffisance des progrès sur la durabilité économique est la conséquence d'une fragmentation de la solidarité internationale et d'un manque de volonté politique collective

84. Par exemple, les cibles relatives à l'économie bleue, qui relèvent de l'objectif n° 14 et arrivent à échéance en 2020 – comme la fin des subventions à la pêche ayant des effets dommageables –, ont fait l'objet de maints débats, mais de maigres progrès, alors même que la santé des océans se détériore et que les ressources halieutiques mondiales s'épuisent. Malgré les divergences persistantes entre les pays sur les détails de fond, des efforts sont en cours pour parvenir à un accord symbolique sur la suppression des subventions à la pêche ayant des effet dommageables avant la fin de l'année. Toutefois, les perspectives d'un tel résultat symbolique sont minces, étant donné les désaccords entre les pays, qui trouvent sans doute leur origine dans des désaccords plus profonds et plus fondamentaux sur le fonctionnement de l'OMC<sup>29</sup>.

85. De même, l'objectif de doubler la part des pays les moins avancés dans les exportations mondiales d'ici à 2020, conformément à la cible 17.11, n'est toujours pas atteint. Malgré un large consensus international sur la faiblesse des capacités productives des pays les moins avancés, les efforts internationaux visant à renforcer les capacités d'exportation de ces pays ont été limités<sup>30</sup>. L'appui international apporté aux pays les moins avancés pendant les quatre dernières années a en effet été axé davantage sur le traitement des symptômes de leur vulnérabilité, que sur la lutte contre les causes profondes de leur sous-développement économique. Alors que l'aide publique au développement en faveur de l'aide pour le commerce, des TIC et des secteurs économiques est en baisse, les donateurs ont choisi de mettre l'accent sur les questions humanitaires, par exemple les migrations,

<sup>29</sup> Kanth D. R., 2020, Attempts to finalize "symbolic" agreement on fisheries by year-end, SUNS – South North Development Monitor, n° 9234, 17 novembre.

<sup>30</sup> Voir CNUCED, 2020b.

avec pour conséquence des progrès limités dans le renforcement des capacités productives des pays les moins avancés.

## C. Une demande croissante d'appui technique sur la dimension économique des objectifs de développement durable

86. Déjà en butte à des conditions macroéconomiques difficiles et à un contexte multilatéral exigeant, les États membres ont pris conscience des moyens importants qu'il leur faut mobiliser pour répondre à l'impératif de durabilité ; ce constat a entraîné une explosion des demandes de coopération technique adressées à la CNUCED et à la trentaine de programmes de coopération technique qui composent sa « boîte à outils » et dont chacun a pour tâche d'aider à réaliser un ensemble de cibles économiques associées aux objectifs de développement durable. Ce sont surtout des pays en développement, inquiets de l'absence de progrès due à la détérioration de l'environnement économique ces quatre dernières années, qui ont manifesté leur intérêt pour la coopération technique et adressé des demandes d'aide à la CNUCED.

87. Si certains pays en développement ont de plus en plus cherché à financer eux-mêmes ces programmes de coopération technique, l'apparente perte d'intérêt des pays donateurs pour certains secteurs économiques, évoquée plus haut, est peut être l'une des raisons pour lesquelles tant de demandes ne sont pas pleinement satisfaites. Il y a quelque 448 demandes officielles de coopération technique reçues de pays qui figurent dans la base de données de la CNUCED sur la coopération technique et dont les besoins budgétaires s'élèvent à un total de plus de 150 millions de dollars, et un tiers environ seulement de ce montant a été financé à ce jour.

88. Il convient de noter que le nombre de demandes de coopération technique et les besoins budgétaires correspondants ont grimpé en flèche après l'accord sur les objectifs de développement durable et sur le Maafikiano de Nairobi à l'issue de la quatorzième session de la Conférence. Même si l'on tient compte de l'année en cours, où le nombre de demandes pourrait être moindre en raison des mesures de confinement liées à la pandémie, le nombre moyen de demandes de coopération technique (74 par an) entre 2017 et 2020 a

La demande d'aide internationale en faveur des pays en développement pour la réalisation des cibles liées au commerce et au développement a explosé

presque doublé par rapport à la période 2013-2016 (38 demandes par an). Les budgets indicatifs totaux chiffrés étaient en moyenne près de trois fois plus élevés, passant de 10 millions de dollars par an pendant la période 2013-2016 à 28 millions de dollars par an entre 2017 et 2020.

89. Pour l'avenir, la CNUCED devrait examiner sa stratégie de coopération technique en étudiant comment l'évolution de la nature de la coopération technique concernant la dimension économique des objectifs de développement durable et la demande croissante de coopération peuvent être utilisées pour véritablement tirer parti de son approche du commerce et du développement fondée sur le renforcement des capacités productives transformatrices. Les futures stratégies de coopération technique pourraient tirer davantage d'un accent plus marqué sur les méthodes de programmation par pays, comme celles qui ont été mises à l'essai par le projet Angola Train for Trade II. Toutefois, une coordination plus attentive des activités de coopération technique de la CNUCED devrait également compléter les efforts de coordination interinstitutions existants, tels que le Groupe sur le commerce et les capacités productives dirigé par la CNUCED et les mécanismes de coordination aux niveaux national et régional liés au réseau de coordonnatrices et coordonnateurs résidents et des plateformes de collaboration régionale qui ont été renforcés récemment. L'adaptation de la coopération technique et des services consultatifs de la CNUCED aux réformes du système des Nations Unies pour le développement sera d'une importance capitale.

## D. | Renforcer l'accent mis par le système des Nations Unies pour le développement sur l'aspect productif de la durabilité économique

90. Les efforts de réforme du système des Nations Unies pour le développement ont également donné un nouvel élan à la coopération technique qui concourt à la réalisation de la dimension économique des objectifs de développement durable. Les réformes, qui ont été planifiées puis lancées au cours des quatre dernières années, commencent à peine à tirer le meilleur parti des compétences économiques des organismes des Nations Unies – y compris de la CNUCED – au service de la réalisation de ces objectifs dans les pays en développement.

91. Tout comme le document final de la quatorzième session de la Conférence visait à aligner le programme de travail de la CNUCED sur l'appui à la mise en œuvre, au suivi et à l'examen des objectifs de développement durable, l'examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies (A/RES/71/243), convenu en décembre 2016, visait à mettre l'ensemble du système des Nations Unies pour le développement – en particulier son système de coordonnateurs résidents et les équipes de pays des Nations Unies – en phase avec les ambitions économiques, sociales et environnementales plus larges du Programme 2030.

92. L'examen quadriennal complet mené en 2016 a défini les grandes lignes de ce qui est désormais considéré comme les réformes du système des Nations Unies pour le développement. Toutes les entités des Nations Unies y étaient invitées à fournir, entre autres, « des orientations fondées sur des données factuelles et, le cas échéant, intégrées, dans l'optique de les aider à mettre en œuvre les objectifs de développement arrêtés au niveau international et les plans-cadres y relatifs, à en assurer le suivi et à en rendre compte », en particulier « en les aidant à intégrer les objectifs de développement durable dans leurs plans nationaux, notamment en favorisant une croissance économique durable qui profite à tous, le développement social et la protection de l'environnement ». Après quatre ans de mise en œuvre, ces réformes ont abouti à des changements audacieux dans le système des Nations Unies pour le développement, en créant une nouvelle génération d'équipes de pays centrées sur des cadres de coopération plus stratégiques à l'échelle du système pour le développement dans chaque pays, éclairées par des bilans communs de pays plus analytiques et dirigées par des coordonnateurs résidents plus autonomes qui rendent compte directement au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

93. Toutefois, les efforts de coopération technique du système des Nations Unies au niveau des pays n'ont pas encore pleinement intégré les orientations et les approches globales des questions économiques, promues par les entités des Nations Unies spécialisées dans les affaires économiques au niveau mondial, telles que la CNUCED et d'autres entités non résidentes. En effet, il est ressorti de l'examen quadriennal complet de 2016 « que les efforts fournis par les pays doivent être complétés par des politiques, mesures et programmes d'appui mondiaux et régionaux visant à offrir à tous les pays de meilleures chances de développement, soutenus par un environnement économique porteur et notamment par des échanges internationaux, des systèmes monétaires et financiers et une gouvernance économique renforcée ». Ce constat ne s'est toutefois pas encore pleinement traduit par des approches intégrées et cohérentes de

ces questions dans les services consultatifs et la coopération technique du système des Nations Unies au niveau des pays.

94. Certains progrès ont été réalisés dans l'intensification des efforts de coopération technique qui exploitent les approches mondiales, notamment compte tenu de l'attention croissante accordée à des questions clés telles que le financement du développement. Par exemple, comme décrit ci-dessus dans la section III.A, une proposition du Groupe de réflexion interinstitutions sur le financement du développement a conduit à l'élaboration de « cadres de financement nationaux intégrés » par les équipes de pays des Nations Unies dans plus de 60 pays. Ces cadres visent à tirer parti de programmes et de mesures ou politiques de soutien mondiaux ou régionaux, tels que les examens de la politique d'investissement de la CNUCED.

95. Des progrès ont également été réalisés dans l'amélioration de la coopération et du dialogue interinstitutions sur les questions économiques, notamment par la création du Réseau des économistes des Nations Unies dirigé par le Sous-Secrétaire général et économiste en chef du Département des affaires économiques et sociales. Les économistes de la CNUCED ont participé activement à ce réseau. Il reste cependant du chemin à parcourir pour que l'aspect productif de la dimension économique du Programme de développement durable à l'horizon 2030 soit pleinement intégré dans les activités des équipes de pays des Nations Unies. Le nombre croissant d'économistes travaillant dans le système des coordonnateurs résidents est encourageant, mais il faudra aussi poursuivre les efforts concertés pour mobiliser – en leur donnant les ressources voulues – l'ensemble des experts de niveau mondial qui participent actuellement aux travaux économiques des organismes des Nations Unies, notamment la CNUCED et d'autres entités non résidentes qui opèrent au niveau mondial avec une présence limitée dans les pays.

96. La mise en œuvre des réformes du système des Nations Unies a donc contribué à souligner l'importance des questions de commerce et de développement, mais pas encore suffisamment pour changer de cap dans les progrès réalisés au niveau mondial en rapport avec les objectifs de développement durable. Par exemple, tout récemment, le Cadre d'action intégré pour une réponse socioéconomique à la COVID-19 que le système des Nations Unies pour le développement a mis en place pour aider les pays à lutter contre la pandémie a illustré de façon frappante comment la coopération technique devait davantage exploiter les approches mondiales

Le renforcement du système des Nations Unies pour le développement au niveau des pays exige des approches globales des questions économiques qui renforcent l'appui à l'aspect productif de la durabilité économique

des questions de commerce et de développement. Le cadre d'action, élaboré par un groupe d'entités des Nations Unies, dont la CNUCED, à la demande de la Présidente du Groupe des Nations Unies pour le développement durable, qui est la Vice-Secrétaire générale de l'Organisation des Nations Unies, s'articule autour de cinq piliers : a) la protection des services et systèmes de santé ; b) la protection sociale et les services de base ; c) la protection de l'emploi, des petites et moyennes entreprises et des travailleurs du secteur informel ; d) la riposte macroéconomique et la collaboration multilatérale ; et e) la cohésion sociale et la résilience des communautés.

97. En novembre 2020, ce cadre avait servi de guide aux équipes de pays des Nations Unies pour l'élaboration de plans d'intervention socioéconomiques couvrant plus de 100 pays. Toutefois, d'après un examen précoce de ces plans d'intervention par le Bureau de coordination des activités de développement et le Programme des Nations Unies pour le développement, le pilier macroéconomique (pilier 4) comptait parmi les plus faibles dans tous ces plans. Si des efforts ont été faits pour la limiter dans les plans d'intervention socioéconomique, cette faiblesse traduit plus généralement le fait que la macroéconomie est le domaine de compétence et de travail le moins maîtrisé dans les équipes de pays des Nations Unies. Cela s'explique, en grande partie, par le fait que les entités des Nations Unies les plus compétentes en matière économique ont une présence très limitée dans les pays et n'ont que peu d'interactions avec les travaux du système des Nations Unies au niveau national.

98. La CNUCED, en étroite collaboration avec le Département des affaires économiques et sociales et les commissions régionales, a été invitée à aider à remédier au manque de compétences en matière de politique économique dans le système des Nations Unies. S'agissant des questions de commerce et de développement, pour que les spécialistes en politique économique du système des Nations Unies pour le développement jouissent d'une autorité intellectuelle, il faut suivre l'approche définie à la quatorzième session de la Conférence et prendre en compte les enseignements tirés au cours des quatre dernières années. Les États Membres ne doivent pas renoncer à ce que le commerce et le développement contribuent aux objectifs de développement durable, mais doivent plutôt s'attacher à prendre ces objectifs plus au sérieux pour favoriser une reprise économique après la pandémie et pour aller vers une mondialisation plus juste et plus verte.

## E. Prendre au sérieux les objectifs de développement durable, maintenir le cap et tirer les enseignements des difficultés rencontrées dans leur réalisation

99. Les délibérations intergouvernementales, les activités de recherche et d'analyse fondées sur des données factuelles et les activités de développement sur le terrain ont permis de recenser et d'affronter les obstacles croissants à la réalisation de la dimension économique des objectifs de développement durable, mais elles n'ont pas permis d'accorder une attention suffisante aux problèmes et à la réorientation des stratégies nécessaires pour insuffler un nouveau souffle dans ce domaine. Lors du forum politique de haut niveau de juillet 2020, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, António Guterres, a franchement reconnu devant les ministres que, « à un moment où nous avons désespérément besoin de faire un bond en avant, la COVID-19 pourrait nous faire reculer de plusieurs années, voire de plusieurs décennies, laissant les pays face à d'énormes difficultés budgétaires et problèmes de croissance. La crise nous éloigne encore plus des objectifs de développement durable. [...] [Elle] a des effets dévastateurs en raison de nos échecs passés et présents. Parce que nous n'avons pas encore pris au sérieux les objectifs de développement durable ».

100. Il est toutefois important de noter que, face à la pandémie, les États Membres n'ont pas abandonné les objectifs de développement, mais ont plutôt décidé de renforcer leur action dans le cadre de la riposte et de la reprise après la pandémie. Le Programme 2030 et les objectifs de développement durable demeurent une vision durable et unificatrice, fournissant un cadre pour guider nos actions alors que nous cherchons à mieux réagir et nous relever. En effet, la riposte collective du système des Nations Unies face à la pandémie s'est concentrée sur la notion d'œuvrer en vue d'une « meilleure reprise » qui contribue à la reconstruction et qui permettrait de mieux répondre aux engagements non respectés dans toutes les dimensions des objectifs de développement durable. Les délibérations du forum politique de haut niveau du Conseil économique et social 2020 et de la soixante-quinzième session de l'Assemblée générale des Nations Unies, y compris lors de manifestations importantes telles que le sommet sur le

financement des objectifs de développement durable, ont démontré la ferme volonté des États Membres de soutenir les objectifs de développement durable – en particulier dans leur dimension économique – pour sortir de la crise engendrée par la pandémie de COVID-19. En effet, les manifestations de haut niveau de la soixante-quinzième session de l'Assemblée générale ont été l'occasion de prendre conscience au plus haut niveau du mandat de la CNUCED, notamment des tendances et du discours qui ont conduit aux conditions économiques préexistantes dans le monde en développement, que la pandémie a mises en lumière de façon si flagrante.

101. Les retards enregistrés au niveau mondial sont bien plus importants aujourd'hui que ce que nous aurions pu imaginer il y a un an, mais les objectifs de développement durable sont plus pertinents que jamais. Le programme de travail convenu à Nairobi devrait donc être réaffirmé à Bridgetown. Le document final de Bridgetown doit également mettre à profit les enseignements que la CNUCED a tirés des difficultés rencontrées dans les activités menées au cours des quatre dernières années.

102. Les principaux enseignements tirés des difficultés rencontrées dans les activités menées au cours des quatre dernières années sont que les politiques ambitieuses convenues il y a quatre ans lors de la quatorzième session de la Conférence – fondées sur le renforcement des capacités productives transformatrices pour tous – sont devenues un moyen de transformation encore plus pertinent pour les pays en développement. Cette approche devrait être réaffirmée et renforcée. Elle devrait également jouer un rôle plus visible au-delà de la CNUCED, dans le cadre plus large du système des Nations Unies pour le développement. Si le renforcement des capacités productives transformatrices visant à réduire les profondes fractures de l'économie mondiale pouvait jouer un rôle encore plus central dans la coopération internationale et le consensus multilatéral, le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et ses ambitions transformatrices auraient plus de chances de se concrétiser après la pandémie et même après 2030.

La mise en place de capacités productives transformatrices visant à réduire les profondes fractures de l'économie mondiale accélérera la réalisation du Programme de développement durable à l'horizon 2030

103. La CNUCED peut particulièrement appuyer cette démarche en trouvant un nouveau consensus multilatéral sur les approches inclusives de l'évolution de la structure de production mondiale, sur le rôle que le commerce et le développement jouent dans les transformations dont le monde a besoin pour lutter contre les changements climatiques, et sur l'amélioration de la marge d'action budgétaire des pays en développement

à la lumière de la pandémie de COVID-19. Ces nouvelles voies pour le commerce et le développement – réunies sous l'objectif directeur de créer des capacités productives transformatrices – peuvent jeter les bases d'un multilatéralisme plus résilient.



# Tracer de nouvelles voies pour le commerce et le développement après la pandémie



104. Compte tenu des diverses fractures de l'économie mondiale, qui se traduisent par des inégalités croissantes et une déconnexion entre les marchés financiers et l'activité économique réelle, conjuguées à la dégradation de l'environnement et aux retards accumulés dans la réalisation des objectifs de développement durable, la pandémie de COVID-19 ne pouvait venir plus mal à point. Toutefois, plutôt que de convenir de la nécessité de concentrer les politiques sur l'adaptation à un système mondial supposément immuable, c'est en influant sur le processus de mondialisation que les décideurs détermineront si l'intégration des pays en développement dans l'économie mondiale se fera de manière bénéfique, même en cas de pandémie.

105. Les conséquences pour la CNUCED sont claires. Guidée par le Maafikiano de Nairobi, la CNUCED doit promouvoir des politiques publiques qui combattent la récession mondiale actuelle et, en même temps, réduire de manière significative la vulnérabilité des pays en développement à d'éventuelles pandémies futures ou à d'autres chocs mondiaux et contribuer résolument au Programme de développement durable à l'horizon 2030.

106. Ces politiques doivent aller au-delà du renforcement de la résilience aux chocs potentiels futurs. Elles doivent être plus actives. Elles visent à remédier aux faiblesses de la mondialisation et doivent donc faciliter une intégration vertueuse des pays en développement dans l'économie mondiale et renforcer les progrès soutenus accomplis dans la mise en place de capacités productives transformatrices, en s'appuyant sur un environnement économique favorable à tous les niveaux<sup>31</sup>. Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 a fixé les objectifs, et le Maafikiano de Nairobi a défini les actions.

107. Ce chapitre traite de l'orientation à prendre en vue de mettre en œuvre un programme d'action axé sur ces objectifs. Trois grands thèmes sont proposés pour définir ce programme d'action : a) réduire les inégalités et les vulnérabilités en tirant parti des effets positifs sur le développement liés aux changements structurels existants et naissants dans la production internationale ; b) créer de la richesse tout en respectant les ressources limitées de la planète ; et c) améliorer la marge d'action budgétaire et l'accès aux liquidités internationales des pays en développement, afin de financer la réalisation des objectifs de développement durable et d'éviter que la crise de la COVID-19 entrave encore l'exécution du Programme de développement durable à l'horizon 2030 et fasse perdre une nouvelle décennie aux pays en développement.

<sup>31</sup> D'après les comparaisons de l'indice des capacités productives de la CNUCED, les pays les moins avancés obtiennent la valeur la plus basse, mais les autres pays en développement restent également nettement en dessous de la valeur obtenue par les pays développés. Pour des informations détaillées et une explication, voir CNUCED, 2020b.

## A. Favoriser une transformation structurelle inclusive dans le contexte d'une mondialisation en mutation

108. La pandémie de COVID-19 a grandement influé sur les changements déjà intervenus dans la mondialisation. La reprise atone enregistrée après la crise économique et financière mondiale avait déjà ralenti la croissance du commerce mondial et réduit les possibilités d'exportation des pays en développement. La perturbation des chaînes d'approvisionnement mondiales due aux inondations en Thaïlande et au séisme au Japon, tous deux survenus en 2011, a ajouté aux préoccupations croissantes sur la manière dont la production mondialisée peut être conjuguée aux impératifs de durabilité environnementale. La pandémie a entraîné de nouveaux changements dans les systèmes de production mondiaux et les liens entre le commerce international et l'investissement. Éléments importants de cette évolution, la perturbation de la chaîne d'approvisionnement liée à la pandémie, qui a provoqué des pénuries d'équipements de protection individuelle et a fourni aux entreprises, aux consommateurs et aux gouvernements des preuves supplémentaires que la forte concentration et l'éloignement de la production et de l'approvisionnement de produits essentiels présentaient des risques.

109. D'après les données relatives aux variations sectorielles et nationales de l'impact de la pandémie, les chaînes d'approvisionnement plus fragmentées ont été davantage touchées, tandis que celles qui étaient plus numérisées et automatisées ont été moins pénalisées<sup>32</sup>. Il en ressort également que les fabricants tentent de réduire la vulnérabilité du paradigme du « juste à temps » dans la production internationale en diversifiant leur base de fournisseurs, en rapprochant la production et en exploitant l'automatisation. Les normes environnementales et sociales, qui influencent de plus en plus la durabilité de la production et qui sont d'autant plus faciles à contrôler qu'elles sont appliquées dans des pays moins éloignés, constituent un facteur supplémentaire en faveur de la délocalisation dans un pays proche. Les effets de ces forces économiques sur les fabricants se conjuguent à une pression accrue des gouvernements et du public pour accroître l'autonomie nationale ou régionale en matière de capacités de production, en particulier de biens et services essentiels (par exemple, liés aux soins de santé), et auront un effet durable sur les réseaux de production mondiaux.

<sup>32</sup> Pour plus de détails, voir Fu X, 2020, Digital transformation of global value chains and sustainable post-pandemic recovery, *Transnational Corporations*, 27(2):157-166.

110. L'importance accordée à une plus grande résilience de la chaîne d'approvisionnement et à une plus grande autonomie des capacités productives est susceptible d'accentuer la tendance à la baisse des flux d'IED qui visent à augmenter les actifs productifs physiques dans les pays en développement. Elle pourrait aboutir à des chaînes d'approvisionnement plus courtes et moins fragmentées et à une concentration géographique accrue de la valeur ajoutée.

111. L'évolution du modèle de production internationale variera selon les secteurs et les pays, mais on peut s'attendre à ce qu'elle suive quatre trajectoires<sup>33</sup> :

- a) La relocalisation de la production dans les secteurs de haute technologie contribuera à la réindustrialisation des pays développés, mais les pays en développement auront plus de mal à accéder aux voies traditionnelles d'industrialisation et s'inquiéteront davantage d'une désindustrialisation prématurée ;
- b) Dans le contexte de la diversification de la base de fournisseurs dans des activités de fabrication et de services très fragmentées où les contacts sont très importants, les actifs incorporels et les activités de plateformes seront d'autant plus importantes. La gouvernance de la chaîne d'approvisionnement pourrait en être renforcée, et il pourrait être plus difficile pour les pays en développement de capter de la valeur, en particulier pour ceux qui ne sont pas en mesure de fournir une infrastructure numérique matérielle et logicielle de grande qualité, dont la disponibilité pourrait revêtir une importance cruciale pour la participation à la chaîne d'approvisionnement ;
- c) La régionalisation des chaînes d'approvisionnement suppose de moins concentrer les activités manufacturières sur l'exportation d'une petite partie du processus de fabrication, au profit de bases industrielles plus larges ayant des liens plus développés en amont et en aval, ce qui est susceptible de favoriser les grands pays en développement dotés d'une base industrielle bien établie et d'un large réseau de fournisseurs et de marchés intérieurs ;
- d) La duplication des sites de production, par exemple par un recours accru à l'impression en 3D, entraînera une reconfiguration partielle des activités et renforcera encore l'importance de l'état de préparation au numérique pour participer à la production internationale.

<sup>33</sup> Pour plus de détails, voir CNUCED, 2020d.

112. Globalement, ces trajectoires devraient réduire davantage l'investissement transfrontière, mais aussi améliorer la résilience des chaînes d'approvisionnement mondiales et régionales en exploitant les avantages de l'automatisation et de la numérisation pour réduire la fragmentation des chaînes d'approvisionnement et accroître la part des actifs incorporels dans le processus de production.

113. Les stratégies d'industrialisation traditionnelles axées sur l'exportation, reposant sur les avantages liés aux coûts de main-d'œuvre et concentrées dans des secteurs tels que l'habillement et la chaussure, sont moins susceptibles d'être touchées par ces transformations, du moins jusqu'à ce que l'automatisation devienne également économiquement rentable dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre. En revanche, ces transformations sont susceptibles de compliquer le processus de modernisation économique aboutissant à des activités plus avancées sur le plan technologique. Ce sera le cas notamment des pays qui ne disposent pas de la base de compétences numériques requise et qui rencontrent des difficultés particulières à mobiliser les fonds nécessaires au renforcement coûteux des capacités productives dont ils ont besoin pour transformer la structure de leur économie en fonction de l'évolution de la mondialisation.

114. Ces difficultés s'ajoutent à la nécessité de faire face aux perspectives d'une période soutenue de faible croissance dans les pays développés et aux moindres débouchés qui en découlent pour les exportations de produits manufacturés des pays en développement. Dans le même temps, ces transformations offrent également de nouvelles possibilités dans la production internationale. Les saisir exigera un certain rééquilibrage des stratégies de développement afin d'améliorer l'interface entre la demande mondiale, régionale et intérieure. Le commerce et la numérisation joueront un rôle important dans ce contexte.

Saisir les nouvelles possibilités dans la production internationale exigera de rééquilibrer les stratégies de développement entre la demande mondiale, régionale et intérieure

115. Le commerce a été un vecteur important dans la diffusion des perturbations du marché liées au confinement dans le monde entier. Mais il sera également essentiel dans la lutte contre la pandémie. D'une part, le commerce est indispensable pour assurer une distribution rapide et l'égalité d'accès aux vaccins contre la COVID-19 au fur et à mesure de leur disponibilité. Il sera également nécessaire pour faciliter l'accès dans des conditions d'égalité aux équipements de protection individuelle à l'avenir.

116. Le commerce sera déterminant pour accélérer et amplifier l'effet de la reprise économique au sortir du creux de la crise. Des liens commerciaux

régionaux solides peuvent être particulièrement utiles dans ce contexte, notamment parce que la tendance à la régionalisation des chaînes d'approvisionnement liée à la pandémie est également susceptible de renforcer les modèles d'approvisionnement régionaux préexistants. D'après les analyses du Réseau, le commerce de l'ensemble des biens et services repose fortement sur trois centres d'approvisionnement régionaux, organisés en Europe autour de l'Allemagne, en Amérique du Nord autour des États-Unis et en Asie autour de la Chine. La prépondérance de ces liens régionaux a prévalu en particulier dans les secteurs à plus forte intensité technologique, malgré une importance accrue du rôle de la Chine dans les étapes intermédiaires, et des liens avec les centres européens et nord-américains.

117. Du point de vue de l'action publique, cela signifie que la tendance accélérée à accroître la résilience de la chaîne d'approvisionnement, en favorisant des chaînes d'approvisionnement plus courtes et plus régionales, consolide les forces de régionalisation plus générales liées aux cadres directifs qui mettent l'accent sur l'intégration régionale. L'intégration commerciale régionale a reçu une impulsion considérable dans la région de l'Asie et du Pacifique, grâce à la récente signature du Partenariat économique global régional, qui couvre 2,2 milliards de personnes et près de 30 % du commerce mondial. La diversification des bases de fournisseurs et la régionalisation des chaînes d'approvisionnement pourraient également stimuler le commerce dans la Zone de libre-échange continentale africaine. Pour saisir cette occasion, les pays participants devront intensifier leurs efforts concertés en vue d'harmoniser leurs réglementations commerciales et leurs contrôles douaniers, ainsi que de réduire les obstacles tarifaires et non tarifaires, et d'améliorer les infrastructures et la connectivité numérique afin de réduire les coûts logistiques. Il existe également de bonnes raisons d'accroître la portée de la Zone de libre-échange continentale africaine pour renforcer la participation des industries situées dans les pays les moins avancés aux chaînes de valeur régionales, réduire la vulnérabilité de l'approvisionnement alimentaire et des biens essentiels et favoriser la résilience des économies africaines aux futures pandémies et crises.

118. En ce qui concerne la numérisation, les chaînes d'approvisionnement numérisées aideront les entreprises à accroître la transparence concernant les fournisseurs, ainsi qu'à mieux cerner les nouvelles habitudes de consommation liées aux achats en ligne et aux longues heures passées à la maison. Toutefois, compte tenu des différences existant entre les pays en matière de compétences, de capacités et d'infrastructures numériques, tous les pays ne sont pas également bien placés pour saisir les possibilités offertes par l'évolution du commerce et de l'investissement internationaux et ces transformations ne manqueront pas de creuser encore les inégalités dans et entre les pays.

119. L'importance grandissante des technologies numériques a été démontrée par leur rôle essentiel dans la maîtrise de la pandémie. Outre qu'elles relient les personnes et leur permettent de continuer à travailler tout en limitant les dommages médicaux et économiques, les technologies numériques facilitent le suivi de la propagation de la contagion médicale, ainsi que la mise en œuvre de mesures et l'adaptation des gouvernements, des entreprises et des ménages, notamment grâce au télétravail et à l'enseignement en ligne. La connectivité numérique a également atténué les effets préjudiciables sur les revenus en permettant le recours au commerce électronique pour la vente au détail et la fourniture de services. Nombre de ces évolutions dans l'utilisation des technologies numériques devraient permettre de survivre à la crise.

120. Par ailleurs, sous l'effet de la pandémie, il est devenu d'autant plus urgent de combler le fossé numérique pour éviter que l'insuffisance des infrastructures et de la connectivité numériques accentue encore les fractures économiques déjà existantes. Par exemple, dans les pays les moins avancés, seule une personne sur cinq utilise Internet et, dans la plupart des pays en développement, bien moins de 5 % de la population achète actuellement des biens ou des services en ligne. Le manque d'accès à Internet à la maison limite également les possibilités pour les élèves d'être connectés lorsque les écoles sont fermées. De nombreux pays en développement ne disposent pas non plus de stratégies nationales globales et inclusives en matière de commerce électronique, ce qui s'ajoute à l'absence de cadres juridiques actualisés pour accroître la confiance dans les transactions en ligne<sup>34</sup>.

121. La numérisation améliore également la qualité marchande des services et a contribué à stimuler ces échanges, notamment par le commerce électronique. Se pose alors la question plus générale de savoir si le secteur des services pourrait être une nouvelle voie de développement. Les actifs incorporels et leur diffusion par Internet jouaient déjà un rôle important dans l'économie mondiale avant la pandémie. Les pays en développement, tels que l'Inde, les Philippines et le Rwanda, ont tiré des avantages considérables du commerce des services pour leur développement économique. La pandémie a encore renforcé ces possibilités. Par exemple, l'augmentation de l'investissement dans le télétravail et l'acceptation accrue de ces relations de travail par les employeurs et les salariés pourraient permettre aux télétravailleurs des pays pauvres d'effectuer des tâches de bureau élémentaires pour les entreprises du monde riche et, plus généralement, d'accroître le commerce des services numériques.

122. Cependant, si l'intensification des échanges de services numériques crée sans aucun doute de nouvelles perspectives, leur impact sur le

---

<sup>34</sup> Voir également CNUCED, 2019b.

développement est moins clair. La concurrence pourrait rapidement transformer la prestation de services en ligne à l'échelle mondiale en une économie de tâche associée à un nivellement par le bas des rémunérations, des normes de travail et de la protection sociale. Les services marchands qui peuvent être fournis par une main-d'œuvre peu qualifiée entraînent généralement une faible croissance de la productivité, tandis que les services très qualifiés atteignent généralement leur plein potentiel de productivité lorsqu'ils sont utilisés comme intrants dans l'industrie manufacturière. Les services pourraient ainsi contribuer dans une plus large mesure au développement s'ils étaient développés en association avec des activités manufacturières, plutôt qu'en remplacement de celles-ci.

123. L'apparition de monopoles pose également des problèmes lorsqu'il s'agit de tirer parti des effets bénéfiques de la numérisation sur le développement. L'une des caractéristiques majeures de l'évolution de l'économie numérique est la montée en puissance de quelques « superplateformes numériques » d'envergure mondiale, principalement américaines, mais aussi chinoises. Les plateformes monopolistiques apparaissent souvent lorsque les entreprises fondent leur modèle économique sur leur capacité à extraire, contrôler et analyser des données, et à exploiter des effets de réseau qui rendent les plateformes d'autant plus précieuses que leur nombre d'utilisateurs est élevé. Compte tenu de ces effets de réseau, il est presque impossible pour les concurrents d'étendre leurs activités sur le même segment de marché. L'importance croissante de quelques grandes plateformes numériques dans l'économie mondiale pendant la pandémie de COVID-19 est illustrée de façon frappante par la progression rapide de leur valorisation boursière, qui a largement dépassé celle des autres entreprises entre mars et octobre 2020.

124. La domination de quelques grandes plateformes numériques est également le résultat de diverses pratiques anticoncurrentielles auxquelles les plateformes numériques mondiales se sont livrées pour consolider leur position sur le marché. Une stratégie majeure a consisté à acheter les concurrents existants ou potentiels. Une autre a été l'utilisation de leurs vastes réservoirs de données et la mise à profit de leur rôle d'intermédiaire pour se développer dans d'autres secteurs. Elles y sont parvenues, par exemple, en utilisant leur position de plateforme pour les acheteurs et les vendeurs afin d'obtenir des informations sur le marché qui leur ont permis de développer leurs propres produits, qu'elles proposent en priorité sur leur plateforme, souvent en association avec une tarification algorithmique pour pratiquer des prix inférieurs à ceux des produits d'autres fournisseurs. Cette expansion peut également être le résultat d'une collusion entre deux plateformes numériques qui coopèrent dans des domaines spécifiques pour exclure la concurrence d'autres entreprises.

125. Les collusions et pratiques anticoncurrentielles de la part des superplateformes créent des difficultés nouvelles pour les politiques de concurrence et les politiques antitrust. L'objectif de ces politiques est passé d'un souci de structure et de comportement du marché à une volonté de maximiser le bien-être des consommateurs, lorsque l'on estime que le préjudice causé à ce dernier provient de prix élevés injustifiables. Cependant, dans l'économie numérique, les consommateurs bénéficient souvent de services en échange de données, pour un prix nominal nul, et les plateformes privilégient souvent les stratégies d'échelle et de part de marché.

126. Pour lutter contre les tendances monopolistiques sur les marchés numériques en évolution rapide, il pourrait être nécessaire de disposer de nouveaux outils de concurrence et d'une réglementation *ex ante* des plateformes dominantes. Les lois et juridictions existantes favorisent des enquêtes et procédures souvent longues, qui sont préjudiciables même aux décisions les plus strictes, car l'application de la loi intervient après que les grandes entreprises technologiques ont déjà éliminé leurs concurrents réels ou potentiels. Il faut donc intervenir avant même que des problèmes de concurrence surviennent.

La lutte contre les tendances monopolistiques sur les marchés numériques en évolution rapide nécessite de nouveaux outils de concurrence et une réglementation *ex ante* des plateformes dominantes

127. On pourrait par exemple instaurer une réglementation plus stricte des pratiques commerciales restrictives, complétée par une surveillance étroite et une administration au niveau international. Une surveillance plus étroite de l'intégration verticale, y compris en retenant l'éventail et le volume des données en jeu comme critères de contrôle des concentrations, serait une autre politique susceptible de renforcer la concurrence. Une autre approche consisterait à forcer les entreprises à se restructurer de manière à ce qu'elles ne puissent pas utiliser leur position dominante dans un domaine pour nuire à leurs concurrents dans d'autres domaines. Une telle séparation structurelle diminuerait les positions dominantes sur le marché et aiderait les concurrents de taille plus modeste à se développer. Les acquisitions proposées par une entreprise dominante pourraient être présumées anticoncurrentielles jusqu'à preuve du contraire. Les grandes entreprises à l'origine de la concentration du marché pourraient également être scindées. On pourrait, par exemple, les contraindre à créer des coentreprises régies par certaines règles de majorité destinées à éviter la concentration du marché. Les politiques préventives peuvent être des options particulièrement attrayantes pour les économies où la numérisation est naissante, notamment dans de nombreux pays en développement.

## B. | Créer de la richesse tout en respectant les ressources limitées de la planète

128. Il est peut-être ironique qu'il ait fallu les perturbations économiques causées par la pandémie pour réduire les émissions de dioxyde de carbone et améliorer la qualité de l'air, de l'eau et des sols. Le ralentissement économique lié à la pandémie devrait entraîner une baisse d'environ 7 % des émissions de dioxyde de carbone cette année, la plus forte réduction provenant des transports. C'est le plus fort recul depuis la Deuxième Guerre mondiale. Par ailleurs, les concentrations atmosphériques de gaz à effet de serre continuent d'augmenter, et la réduction immédiate des émissions devrait avoir un impact négligeable à long terme sur les changements climatiques<sup>35</sup>. Les catastrophes naturelles liées au climat, telles que les incendies survenus en Australie et aux États-Unis, la vague de chaleur record dans le nord-est de la Sibérie qui a accéléré la fonte du permafrost et le nombre et l'intensité toujours croissants des tempêtes, des inondations et des sécheresses, qui sont survenues en 2020 devraient également rappeler que la crise climatique n'a pas disparu. Nous devons mettre à profit cette décennie d'action pour parvenir à une décarbonisation radicale si nous voulons éviter un réchauffement climatique désastreux.

129. La décarbonisation peut être mieux comprise comme un processus de changement structurel mondial et exige des efforts concertés pour mettre en place les capacités productives transformatrices qui sont nécessaires pour y parvenir. Il faut pour cela que l'activité économique délaisse les modes de production et de consommation à forte intensité de carbone pour adopter des modes plus respectueux du climat. Ce processus peut entraîner des pertes et des coûts immédiats pour beaucoup d'acteurs au niveau microéconomique. Toutefois, d'un point de vue macroéconomique et au fil du temps, l'évolution vers des activités économiques à moindre intensité de carbone offre de nouvelles perspectives économiques et devrait renforcer la croissance dans de nombreux pays. L'acceptation sociétale de l'adoption de solutions à faible intensité de carbone sera probablement plus grande si la transformation s'accompagne de mesures qui aident à développer des produits de substitution respectueux de l'environnement.

La décarbonisation est un processus de changement structurel mondial qui exige des efforts concertés pour mettre en place les capacités productives transformatrices nécessaires pour y parvenir

<sup>35</sup> Programme des Nations Unies pour l'environnement, 2020, *Emissions Gap Report 2020*, Nairobi.

130. Les réponses à la pandémie de COVID-19 offrent une occasion idéale d'utiliser les mesures de relance et de relèvement pour accélérer le changement structurel vers une économie à faible émission de carbone. Il faut pour cela des investissements publics supplémentaires dans des activités et des infrastructures visant à atténuer les changements climatiques, ainsi que des mesures de soutien à l'acquisition de technologies respectueuses du climat, et de biens d'équipement et de consommation. Se pose alors la question de l'objectif global et des mesures qui permettront d'aller vers un monde plus écologique.

131. Les changements climatiques sont souvent considérés comme un processus exogène que l'on ne peut arrêter. Face au sentiment de vulnérabilité qui en résulte, la seule réponse possible semble être de renforcer la résilience, afin que la crise climatique en cours n'altère pas outre mesure nos économies et nos sociétés. Cette réaction peut sembler naturelle. Les pays les plus touchés par les changements climatiques, notamment les petits États insulaires en développement, sont ceux qui ont le moins contribué au réchauffement de la planète, de sorte que toute politique volontariste de leur part ne contribuerait guère à la lutte contre les changements climatiques. Dans le même temps, il manque une action globale coordonnée au niveau multilatéral pour faire face à ce problème fondamentalement mondial. Si l'Accord de Paris qui fixe le cadre de l'action climatique est le résultat d'un processus multilatéral, il comporte des engagements non contraignants, et les objectifs volontaires que les pays pollueurs adoptent pour réduire les émissions sont souvent restés caractérisés par leur portée strictement nationale, ne tenant guère compte du niveau d'ambition des exigences mondiales.

132. Les arguments économiques contribuent également à cette réaction. La baisse de la pollution, simultanément au recul des activités économiques lié à la pandémie, peut donner raison à ceux qui affirment que la croissance a toujours été associée à l'augmentation des émissions de carbone et qu'il existe un compromis entre la croissance et l'atténuation des changements climatiques, car les limites écologiques de la Terre ne permettent pas de reproduire dans le monde entier les modèles de production et de consommation des pays développés. À l'inverse, donner la priorité à la croissance à court terme permettrait d'utiliser les revenus qui en résultent pour réduire ultérieurement la pollution. On pourrait ainsi stimuler davantage l'activité économique en attirant des industries polluantes de pays ayant des normes et des réglementations environnementales plus strictes. Les effets à court terme de l'atténuation des changements climatiques sur la croissance pourraient être particulièrement néfastes pour les pays dotés d'un secteur de combustibles fossiles important, car les politiques indispensables de réduction des émissions adoptées conformément à l'Accord de Paris feront

inévitavelmente baisser la demande de ces produits. De telles politiques augmenteront également le risque d'« actifs bloqués », les installations d'exploration/production/transformation et autres infrastructures, qui ont généralement des horizons d'investissement à long terme, ne pouvant plus dégager de rendement économique.

133. Les voies technologiques vers des économies plus vertes restent très incertaines et les pays en développement peuvent manquer de main-d'œuvre qualifiée et ne pas être en mesure d'assumer le coût élevé des technologies pionnières. Laisser d'autres endosser les coûts irrécupérables du développement de solutions technologiques vertes peut également être une façon de forcer les premiers pays industrialisés à payer leur dette historique pour la pollution passée. Cet argument est renforcé par la détérioration des finances publiques liée à la pandémie, qui fait qu'il est particulièrement difficile pour les pays en développement de financer une reprise et, parallèlement, d'entreprendre les investissements essentiels nécessaires pour s'engager sur des voies de développement écologiquement plus durables.

134. Néanmoins, ces arguments ne tiennent pas compte des expériences de nombreux pays développés ou en développement qui montrent comment il est possible à la fois de réduire les émissions de carbone et de réaliser les objectifs de développement. Cela est d'autant plus le cas que les améliorations technologiques et les changements structurels en cours allant dans le sens d'une production et d'une consommation à faible émission de carbone l'emportent sur la pression environnementale accrue due à la taille croissante d'une économie. Il n'existe plus alors de tension entre les objectifs économiques et environnementaux du Programme de développement durable à l'horizon 2030. Le renforcement des capacités productives transformatrices est au cœur, et non aux antipodes, de l'atténuation des changements climatiques.

135. Allier la croissance économique et la transformation structurelle au service d'une économie à faible intensité de carbone constitue un défi pour tous les pays. Mais il existe des éléments rassurants laissant entendre que le rendement à court terme par dollar dépensé en faveur de l'environnement est supérieur à celui des mesures de relance budgétaire classiques<sup>36</sup>. En outre, les projets écologiques peuvent créer davantage d'emplois, car les secteurs porteurs à faible intensité de carbone, tels que les énergies renouvelables, la rénovation des bâtiments, la production de voitures électriques et le secteur des services, exigent généralement davantage de main-d'œuvre que les secteurs à forte intensité de carbone en contraction, tels que l'énergie provenant de combustibles fossiles, les transports et l'industrie lourde<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> CNUCED, 2019a.

<sup>37</sup> Fonds monétaire international, 2020, *Perspectives de l'économie mondiale, octobre 2020 : Une ascension longue et difficile*, Washington (octobre).

136. Ceux qui se sont développés tardivement peuvent bénéficier de certains avantages dans la transition vers des activités à faible intensité de carbone. Adopter les énergies renouvelables dès le début du processus de développement permet d'éviter la construction d'infrastructures qui intègrent des sources d'énergie à forte intensité de carbone et les coûts de conversion élevés connexes. Les cadres directifs synergiques favorables au changement structurel et à la réduction des émissions de carbone atténuent le risque de dépendance technologique, en particulier lorsque les solutions à faible intensité de carbone facilitent la modernisation tout en garantissant l'interopérabilité avec les structures existantes. L'adoption précoce de solutions à faible intensité de carbone offre des possibilités d'accroître les actifs immobilisés dans la production d'électricité, les transports, la construction et l'industrie, permettant ainsi de bénéficier des avantages – qui augmentent rapidement – d'une production internationale orientée vers de nouveaux marchés en expansion exigeant le respect de normes élevées ou dont les consommateurs sont prêts à payer pour des performances environnementales supérieures.

137. Toutefois, compte tenu des fractures de l'économie mondiale actuelle, l'objectif global ne peut se cantonner à l'accélération de la croissance économique et de la transformation structurelle, tout en respectant les ressources limitées de la planète grâce à la mise en place d'incitations qui tiennent compte des coûts environnementaux et inscrivent les économies et les sociétés sur des trajectoires à faible intensité de carbone. Il est plus complexe et doit garantir l'équité et l'inclusion, en faisant en sorte que les produits, technologies et services verts soient abordables pour une grande partie de la population et en permettant aux personnes qui travaillent dans les secteurs qui seront progressivement abandonnés d'avoir des perspectives dans d'autres.

138. Il semble indispensable de donner un prix aux émissions en instaurant des taxes ou des systèmes d'échange de droits d'émission, et donc de modifier la structure des incitations aux producteurs et aux consommateurs, afin d'enclencher un processus visant à aller vers une économie à faible intensité de carbone. Outre leur impact immédiat sur les structures d'incitation, les revenus disponibles grâce à l'élimination progressive des subventions aux combustibles fossiles et à l'introduction d'une tarification du carbone peuvent être consacrés aux mesures de soutien des revenus et à la création d'emplois. Cette option est d'autant plus réalisable que les prix du pétrole sont actuellement bas. Mais de telles mesures doivent être appuyées par un soutien ciblé des revenus, car les personnes

Consacrer une partie des mesures de relance liées à la pandémie à l'investissement vert pourrait accélérer la production d'énergie renouvelable, la mise en place de transports propres et la construction de bâtiments économes en énergie

les moins riches de la société sont souvent celles qui consacrent une plus grande part de leurs revenus aux dépenses énergétiques et qui participent de manière disproportionnée à la production et aux transports à forte intensité de carbone. L'évolution de la structure des incitations doit également être appuyée par des mesures du côté de l'offre. Il est important non seulement de favoriser l'innovation, notamment la protection des droits de propriété intellectuelle et des brevets, mais aussi de définir des normes pour garantir que la transformation structurelle respecte mieux le caractère de bien public que revêtent les objectifs de réduction des émissions de carbone. De fait, utiliser une partie des mesures de relance liées à la pandémie pour stimuler l'investissement vert pourrait accélérer considérablement l'investissement dans la production d'énergie renouvelable, la mise en place de transports propres et la construction de bâtiments plus économes en énergie.

139. Il est également nécessaire de mettre en place des mécanismes de relance et de soutien pour aider les petits États insulaires en développement et les pays les moins avancés. Il est urgent d'agir pour améliorer la gestion de la pêche et sauvegarder les écosystèmes connexes, tout en protégeant les droits du travail et les droits de l'homme des travailleurs en mer et en préservant le bien-être et la sécurité alimentaire de millions de personnes. Le tourisme côtier et marin devra trouver des solutions innovantes pour intégrer les fonctions sanitaires et assurer la sécurité des visiteurs et de la population locale, et pour associer l'écotourisme au patrimoine, aux services de restauration et à la pêche responsable. L'amélioration de la traçabilité et le respect des mesures sanitaires pour les produits bleus permettront un écotourisme côtier et marin durable.

140. Des instruments de financement de l'action climatique pourraient faciliter ces processus. Même si les ressources disponibles ont augmenté ces dernières années, elles sont très éloignées de la promesse de mobiliser 100 milliards de dollars par an d'ici à 2020, comme convenu à la quinzième session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, à Copenhague. D'après les estimations pour 2018, dernière année pour laquelle des données sont disponibles, elles totaliseraient 79 milliards de dollars, montant qui comprendrait les financements publics bilatéraux et multilatéraux (alloués aux pays développés), les crédits à l'exportation bénéficiant d'une garantie publique et les financements privés mobilisés<sup>38</sup>. Sur ce montant, le financement public de l'action climatique représentait 62 milliards de dollars en 2018, ce qui correspond en grande partie au niveau prévu de 67 milliards de dollars en 2020, mais la crise de la COVID-19 et ses conséquences peuvent avoir eu

<sup>38</sup> Organisation de coopération et de développement économiques, 2019, *Climate Finance Provided and Mobilized by Developed Countries in 2013–2018*, Publications de l'OCDE, Paris.

un impact sur la capacité de certains pays développés à continuer de fournir et de mobiliser des fonds pour la lutte contre les changements climatiques.

141. Pour accroître le financement de l'action climatique, il pourrait falloir réévaluer les critères actuels qui déterminent l'attribution de l'aide publique au développement et des prêts concessionnels, afin d'ajouter des considérations environnementales au critère du revenu par habitant. Pour éviter que les problèmes de viabilité de la dette freinent l'action climatique, on pourrait envisager de recourir de manière plus systémique aux obligations d'État et d'incorporer des clauses de catastrophe déclenchant une suspension temporaire des versements au titre du service de la dette. Il pourrait également être très utile d'accroître la disponibilité des financements des banques publiques de développement pour concilier la reprise économique et le développement durable, compte tenu du mandat public, du grand portefeuille d'investissement collectif et du rôle contracyclique de ces institutions.

## C. | Améliorer la marge d'action budgétaire des pays en développement et leur accès aux liquidités internationales

142. Pour s'engager dans une voie qui favorise une transformation structurelle durable et inclusive dans un contexte de production internationale en pleine évolution, il faut disposer d'une marge d'action budgétaire suffisante et d'un accès aux liquidités internationales. L'allègement des contraintes budgétaires est particulièrement important pour les pays en développement, car leur marge d'action budgétaire est généralement plus faible que dans la plupart des pays avancés. Le manque de recettes fiscales n'a pas seulement limité l'achat de médicaments essentiels et de matériel médical pour permettre le dépistage et contenir la propagation de la pandémie de COVID-19 dans les populations. Il a également empêché les gouvernements de prendre des mesures pour atténuer l'impact économique immédiat de la crise en leur permettant seulement de faire des transferts directs très modestes aux personnes et aux entreprises dont les activités économiques ont été anéanties. Nous devons veiller à ce que les contraintes budgétaires n'entraient pas également les politiques de financement qui garantissent

L'allègement des contraintes budgétaires est important pour les pays en développement, car leur marge d'action budgétaire est plus faible que dans la plupart des pays avancés

la reprise économique et le renforcement des capacités productives transformatrices après la pandémie.

143. Les politiques suivies dans les pays avancés jouent un rôle important dans un tel contexte. Une stratégie de plein emploi tirée par la demande, davantage axée sur la politique budgétaire que sur la politique monétaire, créerait un environnement économique globalement expansionniste, entraînant une hausse des recettes d'exportation des pays en développement. Elle contribuerait également à ce que les revenus du tourisme et les envois de fonds des travailleurs reviennent aux niveaux d'avant la pandémie.

144. Mais avec un déficit de paiement à court terme estimé entre 2 000 et 3 000 milliards de dollars dans les pays en développement, un appui international beaucoup plus important est indispensable. L'une des questions qui se pose concerne les efforts faits conjointement par les pays développés et les pays en développement pour consacrer davantage de ressources au recouvrement des avoirs volés et à l'investissement dans les infrastructures de données et la transparence, qui sont indispensables à la réduction des FFI liés au commerce. Une autre question concerne l'amélioration du recouvrement de l'impôt. En complément des efforts de mobilisation des ressources intérieures, il est essentiel de parvenir à un accord international sur la lutte contre la fraude fiscale des personnes fortunées et sur l'endigement des FFI en réformant les règles et pratiques internationales en matière d'impôt sur les sociétés que suivent les entreprises multinationales, de manière à ce que les pays en développement reçoivent leur juste part des bénéfices des entreprises. Tout accord de ce type doit tenir compte des préoccupations et des capacités de mise en œuvre des pays en développement. Il devrait également prévoir des solutions multilatérales pour taxer les activités numériques. Sans cela, on pourrait assister à un regain de mesures unilatérales sous la forme de taxes sur les services numériques, ce qui pourrait accroître encore les tensions commerciales entre les principaux pays développés.

145. Le moyen le plus efficace d'accroître l'accès des pays en développement aux liquidités internationales est d'utiliser tous les éléments de l'architecture de financement du développement et de la faire fonctionner beaucoup plus efficacement en tant que système. Le Fonds monétaire international, qui est au centre du filet de sécurité financière mondial, a réagi rapidement. Il a accordé des prêts d'urgence sans tarder à plus de 80 pays, un relèvement temporaire des limites annuelles d'accès global aux ressources du Fonds par les pays membres et une extension des limites d'accès plus élevées au titre de ses fonds d'urgence. Dans le même temps, par

Pour améliorer l'accès des pays en développement aux liquidités internationales, il faut utiliser tous les éléments de l'architecture de financement du développement et la faire fonctionner plus efficacement en tant que système

rapport aux pratiques passées, la grande majorité de ces dispositions sont assorties de conditions d'austérité budgétaire moindres, voire inexistantes. La Banque mondiale et les banques régionales de développement ont également réagi rapidement et ont mis à disposition davantage de ressources financières. Cependant, l'envergure relativement modeste de ces mesures illustre encore combien il est urgent de doter le Fonds monétaire international de ressources suffisantes, notamment en achevant la seizième révision générale des quotes-parts et la mise en œuvre de réformes de gouvernance attendues depuis longtemps, ainsi que d'alléger les contraintes pesant sur la capacité de prêt des banques multilatérales de développement.

146. Compte tenu du faible apport supplémentaire de liquidités lié à la pandémie, il faudra faire beaucoup plus à l'avenir. L'allocation de DTS constitue une option importante, comme en témoignent les 183 milliards de DTS, soit près de 90 % du total cumulé des allocations de DTS, qui avaient été alloués en 2009 pour faire face à la crise économique et financière mondiale. Une allocation supplémentaire d'environ 500 à 600 milliards de dollars serait assez facile à réaliser, car elle n'exigerait pas l'aval du Parlement dans certains grands pays développés. En associant cette nouvelle allocation à un mécanisme permettant d'orienter les DTS inutilisés vers les pays vulnérables, on s'assurerait que la majeure partie des allocations de DTS bénéficie aux pays en développement. Une autre option consisterait à mieux inclure les pays en développement dans les accords d'échange de devises et les facilités de rachat accordées par les grandes banques centrales.

147. Une augmentation des financements concessionnels sous forme d'aide publique au développement améliorerait également la marge d'action budgétaire et l'accès aux liquidités internationales, en particulier pour les pays à faible revenu qui ont peu accès aux autres sources de financement extérieur et qui ne disposent pas d'un marché financier intérieur développé. Au cours de la décennie qui a suivi la crise financière mondiale et économique, 2 000 milliards de dollars supplémentaires seraient parvenus aux pays en développement si les membres du Comité d'aide au développement avaient atteint l'objectif de consacrer 0,7 % du revenu national mondial à l'aide publique au développement. Le moment est venu pour les pays donateurs d'honorer enfin leur engagement collectif et de verser l'aide publique au développement aux pays en développement dans son intégralité et sans condition.

148. Pour qu'un filet de sécurité financière mondial fonctionne en tant que système, il serait également important de prévoir un cadre structuré permettant de traiter la question de la dette, qui soit à même d'aider les pays à atteindre un niveau d'endettement viable. L'Initiative de suspension du service de la dette du Groupe des Vingt permet à 73 pays de prétendre à une suspension temporaire des paiements de la dette du « secteur public » ou de gouvernement à gouvernement, mais elle n'a donné un certain répit

qu'aux 43 pays qui y ont souscrit. D'autres mesures seront nécessaires, telles que le prolongement de la durée de l'initiative et l'élargissement de l'éventail des pays qui peuvent en bénéficier, ainsi que l'abandon des moratoires sur la dette au profit d'un allègement de la dette lorsque cela est nécessaire. Les créanciers multilatéraux, et en particulier les créanciers privés, doivent assumer leur responsabilité sociale globale en partageant le fardeau de l'allègement du surendettement. Les décisions souveraines visant à obtenir un allègement de la dette risquent d'entraîner une baisse de la note donnée par les agences de notation. La création d'une autorité mondiale de la dette contribuerait à coordonner et à faciliter la restructuration de la dette, et l'établissement d'une agence de notation indépendante constituerait une autre mesure importante qui favoriserait des solutions équitables, significatives et opportunes en matière de dette souveraine<sup>39</sup>.

149. Il faut également prendre des mesures plus efficaces pour empêcher que des capitaux abondants affluent vers les pays en développement dans la perspective d'y trouver des rendements plus élevés. Les contrôles de capitaux aux deux extrémités de la chaîne, c'est-à-dire dans les pays développés et dans les pays en développement, pourraient jouer un rôle important. Le Fonds monétaire international a modifié ses conseils sur la restriction des flux de capitaux et s'oriente vers une plus grande tolérance des restrictions ad hoc. Toutefois, pour être pleinement efficaces, il pourrait bien falloir que les gouvernements intègrent les contrôles de capitaux dans leur panoplie habituelle de mesures<sup>40</sup>.

150. Le long chemin à parcourir pour résorber les fractures qui existaient avant la pandémie, parvenir à une reprise économique durable après celle-ci, exploiter les gains pour le développement que procurent les changements structurels de la production internationale et avancer sur la voie du développement durable en vue de réaliser le Programme de développement durable à l'horizon 2030 ne manque pas d'obstacles. Nous devons réduire les niveaux élevés d'inégalités et nous attaquer aux obstacles persistants à la création d'emplois et à l'augmentation de l'investissement dans les capacités productives transformatrices, tout en tirant parti de la numérisation, des changements climatiques et d'autres préoccupations environnementales. L'absence de progrès sur l'un de ces fronts risque non seulement de faire perdre une autre décennie aux pays en développement, mais aussi de laisser une planète dégradée aux générations futures. Il sera crucial d'apporter une aide extérieure suffisante, opportune et efficace aux pays en développement en complément de leurs ressources intérieures réduites. Une coopération multilatérale efficace est plus importante que jamais pour façonner notre avenir commun.

<sup>39</sup> Pour plus de détails, voir Nations Unies, 2020, Viabilité de la dette extérieure et développement, A/75/281, New York, 30 juillet.

<sup>40</sup> CNUCED, 2019a.

The background features a stylized illustration of a forest. On the left, there are dark blue silhouettes of tall trees. On the right, a larger tree is depicted with light blue leaves and a thick, curved trunk. The overall color palette is various shades of blue.

# IV. Un multilatéralisme plus résilient pour le commerce et le développement pour l'après-2030



151. L'intégration dans l'économie mondiale ne se limite pas à l'élimination des obstacles aux mouvements transfrontières de biens, de services, de capitaux, de main-d'œuvre et de technologies, mais s'étend à l'intégration dans les systèmes et institutions de gouvernance économique internationale. Ces systèmes et institutions

La nouvelle tâche qui attend le multilatéralisme est de concilier la réaffirmation de l'État et la gouvernance d'une « meilleure mondialisation »

doivent s'attaquer aux problèmes de gouvernance qui surviennent lorsque la capacité réglementaire des institutions d'un pays se limite à ses frontières nationales, alors que les forces libérées par la mondialisation et l'intégration croissante ont des répercussions au-delà des frontières et peuvent empêcher les responsables politiques nationaux d'atteindre leurs objectifs. De ce point de vue, la mondialisation suscite une érosion de la souveraineté nationale. En revanche, la réaction actuelle contre la mondialisation peut être considérée comme une réaffirmation de l'État-nation. La nouvelle tâche qui attend le multilatéralisme à l'avenir doit être de savoir comment concilier la réaffirmation de l'État et la gouvernance d'une « meilleure mondialisation », et comment trouver de nouveaux domaines de consensus sur des questions communes à de nombreux pays, comme la nécessité de créer des capacités productives transformatrices.

152. Le multilatéralisme est un mécanisme permettant aux pays de faire face à ces problèmes de gouvernance, en réduisant volontairement leur souveraineté sur une base réciproque et en gérant l'interface entre les différents systèmes nationaux. Les accords qui en découlent conçoivent, mettent en œuvre et appliquent des règles et des disciplines multilatérales convenues d'un commun accord. En tant que tel, le multilatéralisme diffère considérablement des mécanismes qui sont déterminés uniquement par le nationalisme économique. Au sein du multilatéralisme, il existe une tension importante entre la quête de l'autodétermination économique par les États et les contraintes multilatérales pesant sur les actions individuelles des États. Même dans le cadre du multilatéralisme, les pays puissants peuvent encore essayer d'obtenir des concessions par des mesures unilatérales et de réduire les différences nationales en promouvant une structure économique et juridique unique et omnipotente.

153. Le multilatéralisme se heurte à une difficulté dans la sphère économique : en termes juridiques, les règles et disciplines multilatérales peuvent être également contraignantes pour tous les participants mais, en termes économiques, elles peuvent aller à l'encontre de la prise en compte des exigences des pays dont la structure de production et l'avantage comparatif offrent moins de possibilités d'utiliser les systèmes internationaux pour bénéficier des options qui leur sont proposées. Cette difficulté peut être résolue en permettant à ces pays d'invoquer des clauses de sauvegarde

ou d'exemption spécifiques, ou en leur accordant un traitement spécial et différencié. Une autre difficulté réside dans le fait que certains participants peuvent se sentir de plus en plus désavantagés par la manière dont les règles convenues au niveau multilatéral sont mises en œuvre ou par l'évolution des circonstances économiques qui leur font percevoir une modification des degrés de liberté que les règles accordent aux pays, par rapport à l'époque où elles ont été formulées. Une troisième difficulté tient au fait que les règles et disciplines multilatérales peuvent ne pas avoir une portée assez large et ne pas tenir suffisamment compte des intérêts de certains pays, par exemple dans des domaines tels que le financement, la mobilité de la main-d'œuvre et la fiscalité des entreprises. Par conséquent, la perception d'un excès de règles et de restrictions dans certains domaines, et de leur absence dans d'autres, peut être un facteur déterminant propre à affaiblir le consensus sur le multilatéralisme.

154. En ce qui concerne le commerce, les résultats des négociations commerciales multilatérales d'Uruguay, il y a vingt-cinq ans, ont élargi le champ des disciplines multilatérales pour y inclure des règles qui ont une incidence directe sur les politiques intérieures. Il s'agit notamment d'instruments qui ont été largement utilisés par les pays industrialisés matures ou ceux qui se sont industrialisés tardivement pour atteindre leur niveau de développement actuel. Les règles de l'OMC ont également réduit les possibilités importantes de se soustraire à certaines disciplines qu'offrait aux pays le précédent Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. Au lieu de cela, les règles convenues sont devenues contraignantes pour tous les membres de l'OMC, qui sont ainsi soumis à des procédures contraignantes de règlement des différends.

155. Le régime commercial multilatéral fondé sur des règles, régi par l'OMC, profite aux pays en développement, car il atténue la coercition que les pays puissants peuvent exercer dans les négociations et les relations commerciales. Néanmoins, la portée des règles, les sujets de négociation choisis et les modalités de mise en œuvre des résultats convenus ne sont pas toujours propices à l'accélération de la mise en place des capacités productives transformatrices nécessaires au rattrapage des économies en développement. Par exemple, le cycle de négociations commerciales multilatérales lancé à Doha en 2001, communément appelé « Programme de Doha pour le développement », a été conçu pour mettre l'accent sur les aspirations des pays en développement en matière de commerce et de développement. Pourtant, il demeure un programme inachevé. On peut dire qu'il a été enterré par le paragraphe 30 de la déclaration ministérielle de la dixième Conférence ministérielle de l'OMC, qui reconnaît que « de nombreux Membres réaffirment le Programme de Doha pour le développement et les Déclarations et Décisions adoptées à Doha et lors des Conférences

ministérielles tenues ensuite, et réaffirment leur engagement sans réserve de conclure le [Programme de Doha pour le développement] sur cette base », tandis que « [d]’autres Membres ne réaffirment pas les mandats de Doha, car ils estiment que de nouvelles approches sont nécessaires pour obtenir des résultats significatifs dans les négociations multilatérales ».

156. Les points de vue différents sur la manière d’aborder les futures négociations commerciales multilatérales ont en outre encouragé un recours aux accords commerciaux bilatéraux et régionaux qui sont étroitement liés à l’expansion des chaînes de valeur mondiales, comme mentionné ci-dessus. Conjugée à la préférence généralement accordée aux négociations plurilatérales au sein de l’OMC, cette situation a entraîné une fragmentation croissante du régime commercial multilatéral. Qui plus est, l’unilatéralisme joue un rôle grandissant dans la politique commerciale mondiale, ce qui a accentué la pression exercée sur le mécanisme de règlement des différends de l’OMC, largement considéré comme la pierre angulaire du système commercial multilatéral fondé sur des règles. Son organe d’appel a été paralysé en décembre 2019 à la suite d’un désaccord entre les membres de l’OMC sur la sélection des nouveaux membres de l’Organe, ainsi qu’en raison des préoccupations suscitées par les délais d’examen et le prétendu activisme judiciaire de celui-ci. En outre, le principe d’un traitement spécial et différencié pour les pays en développement est de plus en plus remis en cause, car l’importance de ces derniers dans la production et le commerce mondiaux s’est accrue rapidement. La fréquence et la gravité des différends commerciaux devraient augmenter si ces questions relatives au régime commercial multilatéral ne sont pas résolues de manière satisfaisante pour toutes les parties.

157. Ces fractures dans le régime commercial multilatéral ont pris une importance particulière avec l’intensification des tensions entre la Chine et les États-Unis et l’imposition unilatérale de droits de douane potentiellement incompatibles avec les règles de l’OMC, et d’autres obstacles aux échanges et aux flux d’investissement. L’accord conclu entre la Chine et les États-Unis en décembre 2019 a apporté un répit temporaire, mais il laisse en place des droits de douane élevés – ce qui remet en cause le principe de la nation la plus favorisée sur lequel repose le régime commercial multilatéral – et le volume d’accroissement du commerce souhaité par chaque pays implique le retour à une gestion bilatérale des échanges. La crise de la COVID-19 risque d’exacerber encore les tensions et d’accroître la segmentation et la polarisation des relations commerciales mondiales, avec des conséquences négatives évidentes pour de nombreux pays.

158. Une résolution finale imminente des tensions commerciales est peu probable. De fait, il existe un risque que les tensions commerciales

se poursuivent voire s'intensifient, et que des mesures de restriction des échanges plus importantes soient également prises entre d'autres pays. Les répercussions pourraient dépasser les seules parties concernées et toucher les économies du monde entier, par des mécanismes directs et indirects. Cette situation risquerait de favoriser une large adhésion à l'encadrement du commerce sous la forme d'accords commerciaux bilatéraux. En revanche, une résolution rapide des tensions commerciales entre les États-Unis et la Chine atténuerait en partie le ralentissement de la demande mondiale, du commerce et de l'investissement provoqué par la pandémie de COVID-19.

159. Les tensions commerciales entre la Chine et les États-Unis posent des défis plus vastes au multilatéralisme. Non seulement parce qu'elles font intervenir les deux plus grandes économies du monde, mais aussi parce qu'elles juxtaposent une puissance mondiale établie, les États-Unis, et une puissance mondiale émergente, la Chine, chacune ayant des systèmes économiques, sociaux et politiques différents. Selon certains observateurs, ces constellations se heurtent au « piège de Thucydide » – du nom de l'historien grec qui soutenait que la guerre du Péloponnèse était due à l'accroissement de la puissance athénienne et à la peur que celle-ci avait inspirée à Sparte – ou à l'idée que, la montée en puissance économique, technologique et géopolitique relative de la Chine par rapport aux États-Unis place inévitablement les deux pays sur une trajectoire de collision les entraînant vers la guerre<sup>41</sup>.

La fracturation de l'économie mondiale en deux sphères économiques distinctes aurait de graves conséquences préjudiciables

160. Bien que le risque de tomber dans le piège de Thucydide soit faible, les tensions commerciales actuelles pourraient conduire à une confrontation à long terme rappelant celle qui a eu lieu entre les États-Unis et l'Union soviétique pendant la guerre froide. Le « découplage » qui s'ensuivrait et la fragmentation de l'économie mondiale en deux sphères économiques distinctes centrées sur les États-Unis et la Chine auraient de graves répercussions négatives, pour plusieurs raisons. Premièrement, contrairement à l'Union soviétique à l'époque de la guerre froide, la Chine d'aujourd'hui est profondément intégrée dans l'économie mondiale, et les économies de la Chine et des États-Unis sont entremêlées dans les chaînes de valeur mondiales. Un découplage accentuerait la fracture et nécessiterait une reconfiguration à grande échelle des liens commerciaux mondiaux. En outre, la Chine possède des avoirs importants en bons du Trésor des États-Unis. Une forte réduction de ces avoirs, pour quelque raison que ce

<sup>41</sup> Allison G, 2017, *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides' Trap?* Boston, New York : Houghton Mifflin Harcourt.

soit, pourrait entraîner une hausse des rendements des bons du Trésor des États-Unis et peut-être ralentir encore plus la croissance économique aux États-Unis. De plus, les échanges mondiaux sont disproportionnellement facturés en dollars, et la dette extérieure de nombreux pays en développement est exclusivement libellée en dollars. Par conséquent, la moindre variation du taux de change du dollar résultant d'un différend commercial pourrait avoir des répercussions considérables sur l'économie mondiale.

161. Deuxièmement, et dans le même ordre d'idées, d'autres pays, développés ou en développement, entretiennent des liens économiques avec la Chine et les États-Unis et seraient obligés de choisir leur camp, en se soumettant éventuellement à des règles et normes différentes ; leur souveraineté deviendrait une monnaie d'échange et serait limitée par des choix forcés entre la sécurité et les intérêts économiques. Troisièmement, la Chine et les États-Unis sont tous deux des acteurs essentiels dans une série d'enjeux transnationaux non économiques – tels que les changements climatiques et la pandémie – qui exigent des efforts conjoints.

162. Pour éviter un découplage inutile, il est important de prendre conscience qu'à l'heure actuelle, les grandes nations ne semblent pas avoir l'intention ou la capacité de contribuer suffisamment de façon unilatérale à la fourniture de biens publics mondiaux. Elles sont réticentes à renoncer volontairement à leur souveraineté et à faire des concessions dans le cadre d'accords multilatéraux. Pour que cette situation n'empêche pas d'adopter des dispositions relatives aux biens publics mondiaux, y compris des règles et des disciplines multilatérales, et de prendre en compte les intérêts légitimes des autres pays, il faut redéfinir un ensemble de règles et de normes qui relient les deux pays tout en garantissant leur souveraineté et leurs préférences nationales. De manière plus générale, il faudrait pour cela considérer le multilatéralisme comme un mécanisme par lequel la mondialisation et l'État-nation ne sont pas concurrents, mais se renforcent mutuellement.

163. S'il n'est pas question de quitter notre monde interdépendant, trouver comment mieux le gérer pour répondre aux inquiétudes et rétablir la confiance est un défi urgent pour les pays, quel que soit leur niveau de développement. Conséquence importante de ce constat, il faudrait examiner comment aborder les forces de la mondialisation qui ont favorisé les inégalités et les vulnérabilités et qui n'ont pas été, ou pas suffisamment, soumises aux processus et procédures multilatéraux. Il faudrait se pencher à la fois sur les difficultés

Pour rétablir la confiance dans le multilatéralisme, il faut examiner comment aborder les forces de la mondialisation qui ont favorisé les inégalités et les vulnérabilités

persistantes et émergentes. Les domaines où les problèmes persistent sont notamment le stock de la dette mondiale, qui atteint un niveau sans précédent, les flux de capitaux internationaux à court terme, qui sont volatils et souvent préjudiciables, ainsi que la fraude et l'évasion fiscales. Ils soulèvent également des questions sur la manière dont la coopération pourrait être améliorée entre les institutions plus anciennes et plus récentes qui financent le développement, de sorte que la création de capacités productives transformatrices puisse être financée de manière optimale. Une redynamisation du multilatéralisme dans cette direction permettrait non seulement de résoudre les dilemmes actuels auxquels se heurtent les cadres commerciaux multilatéraux, mais elle offrirait aussi une voie plus générale pour aller de l'avant, dans l'intérêt de tous.

164. La crise de la COVID-19 représente un nouveau défi qui pourrait nécessiter l'adaptation des règles multilatérales actuelles afin qu'elles reflètent mieux les besoins d'un monde qui doit faire face à des pandémies telles que la COVID-19. La production, le commerce et l'investissement, sur lesquels reposent nos systèmes économiques, ont besoin de populations en bonne santé et en sécurité. Dans un monde comme celui-ci, des règles et des normes régissant une mondialisation davantage axée sur les personnes peuvent s'avérer nécessaires, notamment pour empêcher que des chocs tels que la COVID-19 n'arrêtent les progrès réalisés dans l'exécution du Programme de développement durable à l'horizon 2030. Cette adaptation donnerait à des organisations telles que l'Organisation mondiale de la Santé un rôle plus important dans la gouvernance de la mondialisation. Elle pourrait s'inspirer de la pandémie de COVID-19 et des épidémies des vingt dernières années – telles que le syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS), le syndrome respiratoire du Moyen-Orient (MERS) et la maladie à virus Ebola. Il faudrait alors prêter davantage attention aux réglementations internationales applicables aux systèmes de santé qui soient à même de prendre en charge une augmentation massive de la demande et aux données de terrain sur la prévalence des maladies et l'immunité des populations, ainsi qu'aux normes relatives à la façon d'intégrer les conséquences économiques d'un isolement social massif dans les décisions. Une telle réglementation internationale devrait également mieux prendre en compte les préoccupations environnementales dans la gouvernance de la mondialisation, car la pandémie de COVID-19 a montré que la protection de l'environnement est un aspect essentiel de la santé publique. L'arrêt de la déforestation et d'autres formes de destruction des habitats réduirait les vecteurs de transmission à l'homme de nouveaux virus zoonotiques dangereux.

165. Pour ce qui est des aspects de la mondialisation qui touchent au commerce et au développement, il est indispensable de limiter les

effets préjudiciables des droits de douane et des autres obstacles au commerce applicables aux produits médicaux et pharmaceutiques essentiels sur les capacités nationales et mondiales à faire face aux problèmes de santé publique, par exemple en diversifiant davantage les chaînes d'approvisionnement et en constituant des stocks stratégiques plus importants. L'adoption d'une « clause de paix » sur les affaires concernant l'OMC et la protection des investissements liées à la COVID-19 permettrait aux pays de prendre et d'appliquer rapidement des mesures d'urgence pour surmonter les obstacles liés à la propriété intellectuelle, aux données et à l'information s'appliquant aux mesures sanitaires liées à COVID-19 ; elle serait associée à un statu quo permanent dans toutes les instances concernées par des réclamations relatives aux mesures publiques mises en œuvre dans le cadre de la COVID-19. Cela donnerait la marge d'action nécessaire pour soutenir les efforts de relance. Une autre mesure, visant spécifiquement les pays les moins avancés, consisterait à mettre en œuvre des engagements relatifs à l'accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent, et serait assortie de règles d'origine transparentes.

166. On pourrait aussi s'intéresser aux mesures de flexibilité adoptées dans l'application des règles de l'OMC en vue de répondre aux besoins sanitaires des pays en développement. Par exemple, les membres de l'OMC ont adopté la Déclaration de Doha de 2001 concernant l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce et la santé publique qui stipule, au paragraphe 4, que l'Accord « [...] peut et devrait être interprété et mis en œuvre d'une manière qui appuie le droit des Membres de l'OMC de protéger la santé publique et, en particulier, de promouvoir l'accès de tous aux médicaments ». En 2005, ils ont convenu d'adopter de façon permanente une dérogation temporaire inscrite dans une décision de 2003, autorisant les exportations de versions génériques de médicaments brevetés vers des pays dont les capacités de fabrication dans le secteur pharmaceutique sont insuffisantes ou inexistantes. La crise de la COVID-19 soulève la question de savoir si l'introduction de ces mesures de flexibilité est suffisante ou s'il faut poursuivre la discussion sur la manière dont nos économies et nos sociétés peuvent devenir plus résilientes et mieux se relever des chocs extérieurs de grande envergure, et sur la manière dont les avantages de la mondialisation peuvent être partagés plus équitablement.

167. Les changements climatiques suscitent des préoccupations du même ordre. Pour que les réponses à la crise de la COVID-19 incluent des décisions sur les politiques et l'investissement qui répondent à l'urgence climatique, il faudra peut-être que les règles et normes associées prennent

une place plus importante dans la façon dont nous gérons la mondialisation. Il est technologiquement possible de s'engager sur une voie de croissance à faible intensité de carbone. En outre, les pays développés et les pays en développement ont beaucoup à gagner d'un changement structurel qui permettra d'adopter des sources d'énergie renouvelables, des technologies respectueuses du climat, des équipements à faible émission de carbone et des modes de consommation plus durables. Mais nous devons nous assurer dès le début que nous prenons des mesures qui garantissent un partage équitable des efforts et des avantages de cette transformation. L'obligation principale repose sur les principaux émetteurs de carbone. Il faut pour cela instaurer une coopération mondiale et prendre clairement acte des positions très différentes – comportement passé, responsabilité présente et besoins futurs – des pays du monde. Le principe de responsabilités communes mais différenciées doit être préservé, étayé par des principes et des structures multilatérales solides.

168. Ces processus favoriseraient un partage plus équitable des avantages de la mondialisation, en particulier s'il fallait prendre des mesures coordonnées au niveau mondial en vue d'adopter des orientations favorables à une reprise économique durable et à l'investissement dans des capacités productives transformatrices et s'inscrivant dans des cadres multilatéraux bien conçus. Ces mesures devraient découler d'un processus consultatif consacré à l'avenir du multilatéralisme, fondé sur la participation pleine, égale et volontaire de toutes les parties concernées, et conçu pour garantir que la mondialisation et l'intégration dans l'économie mondiale sont compatibles avec les besoins et les préoccupations des pays à différents niveaux de développement économique.

169. Conformément au Maafikiano de Nairobi, la CNUCED pourrait apporter une contribution essentielle à ce processus non seulement par ses outils de coopération technique et ses produits de recherche et d'analyse, mais surtout par ses plateformes de dialogue et ses instruments de droit non contraignant applicables à la réalisation des objectifs de développement durable. Outre sa portée mondiale et à sa transparence, la CNUCED présente l'avantage de donner la possibilité d'engager un dialogue franc axé sur la formation d'un consensus, sans devoir aboutir à des règles et dispositions juridiquement contraignantes. À cet égard, la quinzième session de la Conférence arrive à point nommé et offre l'occasion de mener un dialogue ouvert et franc sur la manière de façonner un nouveau système commercial multilatéral qui

La CNUCED pourrait apporter une contribution essentielle à un multilatéralisme plus résilient grâce à ses plateformes de dialogue et à ses instruments juridiques non contraignants

permette aux pays en développement d'accélérer les investissements dans des capacités productives transformatrices et de contribuer à la croissance mondiale et à la prospérité partagée.

# V. Conclusion



170. Dans mon avant-propos du document final de la quatorzième session de la Conférence, j'ai déclaré que selon la vision définie par le Maafikiano et l'Azimio, la CNUCED jouerait un rôle central dans la mise en œuvre et le suivi du Programme de développement durable à l'horizon 2030 et s'attaquerait aux problèmes de développement, persistants et nouveaux, de manière intégrée et globale. À l'époque, personne n'aurait pu s'attendre à ce que les effets d'un nouveau défi tel que la pandémie de COVID-19 soient aussi intimement liés aux enjeux persistants découlant des fractures économiques actuelles. L'approche intégrée et globale sur laquelle repose le mandat principal de la CNUCED est la mieux adaptée pour remettre à flot la barque mondiale du commerce et du développement.

171. La quinzième session de la Conférence ministérielle devrait réaffirmer le mandat fondamental de la CNUCED et le programme de travail qui a débuté à Doha, qui doit se poursuivre si la CNUCED veut atteindre son objectif global d'aider les pays en développement et les pays en transition à parvenir à un développement durable et inclusif. Étant donné l'ampleur du défi que les pays en développement doivent relever pour amortir la crise de la COVID-19 et reconstruire leurs économies en vue d'atteindre les objectifs de développement durable, la communauté internationale devra examiner si de nouvelles approches d'un développement inclusif et durable pourraient à la fois surmonter les obstacles persistants au développement et trouver des solutions durables à la crise de la COVID-19.

La quinzième session de la Conférence ministérielle devrait réaffirmer le mandat fondamental de la CNUCED et le programme de travail qui a débuté à Doha

172. Nous devons réussir dans cette tâche, et pas seulement pour des raisons économiques. Prendre les bonnes mesures peut donner de l'espoir à ceux qui sont déçus de leurs gouvernements et de la manière dont ceux-ci ont géré la mondialisation et le multilatéralisme au cours des dernières années. Ces personnes attendent des responsables politiques qu'ils démontrent qu'il est possible de redresser la barre en unissant leurs forces pour construire des sociétés plus égales et plus inclusives, plus résilientes face aux pandémies et aux nombreux autres défis auxquels nous sommes confrontés. Le Programme 2030 nous donne une idée de la direction à prendre pour transformer le commerce et le développement dans un monde fracturé. En outre, un multilatéralisme redynamisé permettra de faire en sorte que la mondialisation profite à tous dans un monde marqué par la COVID-19.

173. La quinzième session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement sera une étape bienvenue pour approfondir la réflexion sur l'expérience acquise dans le domaine du commerce et du

développement au cours des dernières décennies. Elle permettra de faire le point sur ce qui a bien fonctionné, ce qui a mal fonctionné et pourquoi. Elle contribuera également à mettre en évidence ce qui a fait défaut dans une approche qui a sous-estimé les difficultés et les nombreuses fractures économiques et sociales induites par la forme de mondialisation choisie, qui négligeait les préoccupations sanitaires et environnementales, et ce que beaucoup considèrent comme un partage plus équitable des avantages économiques. Enfin, elle sera l'occasion de débattre des enjeux et des solutions envisageables. Le renforcement des capacités productives qui transforment les économies, leur permettant de s'affranchir d'une dépendance étroite à l'égard des produits de base ou des emplois qui génèrent un faible revenu intérieur au profit de bases d'approvisionnement plus larges proposant des emplois plus décents, arrivera sans aucun doute en tête des priorités. Mais la quinzième session de la Conférence peut examiner de manière constructive beaucoup d'autres questions et réponses.

174. L'une des idées fondatrices de la CNUCED était que le commerce est le meilleur instrument pour créer un cercle vertueux en faveur du développement, mais que pour remplir ce rôle, le commerce doit fournir des emplois de qualité et des sources de revenus grâce à la production de biens et de services à contenu technologique et à valeur ajoutée croissants. L'ampleur de la contagion économique de la COVID-19 s'explique par la force avec laquelle le plus puissant vecteur de chocs économiques a été frappé, provoquant rapidement un quasi-effondrement des échanges commerciaux. Et les effets économiques ont été si importants que, dès le début, la pandémie a en grande partie fermé l'« atelier du monde » qu'est l'Asie – le centre manufacturier de l'économie mondiale. Cette situation et ses répercussions ont entraîné l'arrêt de la plupart des activités économiques dans le monde entier et ont mis les travailleurs au chômage, le report des achats contribuant à la baisse de la production manufacturière. Ce constat démontre la nécessité de diffuser et de partager plus largement les capacités productives transformatrices dans et entre les pays.

175. La tâche redoutable qui nous attend consiste à remettre le commerce et la production sur leurs rails et à faire en sorte que les fruits des activités économiques mondialisées soient répartis plus équitablement. Dans cette entreprise, le rôle de la CNUCED est clair. En tant qu'institution fondée sur la connaissance et la formation de consensus, elle devrait, dans les domaines relevant de son vaste mandat, aider les décideurs à mettre en place des règles et des normes, y compris par l'élaboration de règles souples, pour une mondialisation qui construit les sociétés plus égales et plus inclusives visées dans les trois engagements pris en 2015. Grâce à ses trois piliers, la CNUCED devrait aider les pays en développement à mettre en place les institutions et à mener les politiques de commerce et de développement

qui permettent de renforcer les capacités productives susceptibles de transformer leur économie pour que celle-ci fournisse davantage d'emplois de qualité et devienne plus résiliente aux chocs économiques, qu'ils soient liés aux pandémies, aux changements climatiques ou à l'un quelconque des nombreux autres problèmes rencontrés.

176. Pour traduire ces paroles en actions en vue de la réalisation du Programme de développement durable à l'horizon 2030, nous pouvons nous appuyer sur les bases jetées depuis la quatorzième session de la Conférence. Le mécanisme intergouvernemental de la CNUCED, appuyé par les recherches et les analyses du secrétariat et transposé sur le terrain par sa coopération technique, offre aux décideurs un cadre mondial leur permettant d'examiner des idées et des possibilités de consensus sans les forcer à contracter des obligations. Les domaines relevant du mandat de la CNUCED où un consensus non contraignant peut être formé sont : les questions commerciales liées au développement ; les mesures qui accroissent la mobilisation des ressources indispensables à la réalisation des objectifs de développement durable ; la facilitation de l'investissement et les accords d'investissement ; les principes de prêt et d'endettement responsables ; les politiques macroéconomiques, industrielles, financières, concurrentielles et technologiques qui soutiennent le commerce et la création de capacités productives transformatrices ; les nombreuses questions liées aux nouvelles technologies numériques, pour n'en citer que quelques-unes. Le rôle des experts extérieurs issus du monde universitaire, du secteur privé et de la société civile, ainsi que de la coopération Sud-Sud et des partenariats public-privé, restera important.

177. J'espère que les débats de la quinzième session de la Conférence contribueront de manière importante à déterminer les mesures à prendre pour lutter contre la pandémie de COVID-19 et à décider de la manière dont le vaste mandat de la CNUCED peut nous aider à construire des sociétés plus égales, plus inclusives et plus résilientes et à avancer dans l'exécution du Programme 2030. Il reste à voir comment évolueront exactement la crise et ses répercussions sur le commerce et le développement et les questions connexes dans les domaines du financement, de l'investissement, de la technologie et du développement durable. Ce rapport présente aux États membres de la CNUCED les différentes étapes qu'il faudra suivre pour réaliser les objectifs de développement durable dans un monde qui semble très différent de celui de l'avant-COVID-19.

Les débats de la quinzième session de la Conférence apporteront une contribution importante aux mesures à prendre pour lutter contre les effets de la pandémie et pour décider comment le vaste mandat de la CNUCED peut aider à construire des sociétés plus égales, plus inclusives et plus résilientes

178. Le document final de Bridgetown devra être concis, mais fort et retentissant, pour faire entendre la voix collective des ministres du commerce et du développement de l'ensemble des membres de la CNUCED qui se réuniront. Il devra aborder les questions de commerce et de développement de plus en plus nombreuses qui revêtent une importance croissante en vue d'avancer vers une mondialisation meilleure, à laquelle tous les États membres aspirent et à laquelle peut aboutir une meilleure reprise après la pandémie de COVID-19.

179. Cette meilleure mondialisation devrait être ancrée dans l'appel universel lancé à tous les pays pour qu'ils renforcent leurs capacités transformatrices, qui est apparu pour la première fois dans le document final de la quatorzième session de la Conférence. Si le document final de la Conférence de Bridgetown peut aller plus loin et placer ce concept de renforcement des capacités productives transformatrices au centre des efforts du système des Nations Unies pour une meilleure reprise, alors les ministres réunis à Bridgetown contribueront fortement à renforcer les travaux du système des Nations Unies dans le domaine de l'économie.

180. De cette manière, le document final de Bridgetown s'inscrira dans le discours international postpandémique plus large, en traçant un chemin cohérent allant de la session en cours de l'Assemblée générale et des prochaines sessions du Conseil économique et social à d'autres réunions importantes qui se tiendront bientôt, comme la douzième Conférence ministérielle de l'OMC et la cinquième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés, et plus tard. En effet, il devra être tourné vers l'avenir, en abordant les problèmes de commerce et de développement persistants et nouveaux auxquels les États membres continueront de se heurter après 2030.

181. Les pays ayant un large éventail d'options qu'ils peuvent adopter individuellement ou à la carte, le document final de Bridgetown doit se concentrer sur les actions collectives de haut niveau dans lesquelles tous les ministres peuvent s'engager, afin d'orienter les quatre prochaines années – et même la prochaine décennie – d'actions concertées de la CNUCED et d'autres entités en vue d'accélérer la réalisation des objectifs de développement durable, à la lumière des obstacles qui sont apparus clairement dans le contexte multilatéral difficile de ces quatre dernières années.

Le document final de Bridgetown doit se concentrer sur les actions collectives de haut niveau auxquelles tous les ministres peuvent s'engager, afin d'orienter les actions concertées du système des Nations Unies pour accélérer la réalisation des objectifs de développement durable

182. Le document final de Bridgetown devra contribuer à ce que le reste du système des Nations Unies reconnaisse qu'un environnement économique mondial favorable aux objectifs de développement durable est plus que la somme des efforts collectifs des pays et des entités individuelles et exige que le système des Nations Unies se concentre davantage sur l'aspect productif de la durabilité économique en tirant pleinement parti des compétences mondiales de toutes les entités non résidentes pour appuyer la réalisation des objectifs de développement durable dans tous les États membres. Il devra appeler l'ensemble du système des Nations Unies pour le développement collaborant au pilier économique de la durabilité à faire davantage ensemble pour intégrer l'appui au commerce et au développement dans ses travaux, collectivement et de manière complémentaire, en renforçant mutuellement les capacités tant matérielles que logistiques.

183. Plutôt que de s'attacher à renégocier les détails du programme de travail de la CNUCED à Bridgetown, la Conférence devrait se concentrer sur la négociation d'une déclaration claire et concise de haut niveau qui place le commerce et le développement au centre de l'accélération de la réalisation du Programme de développement durable à l'horizon 2030, qui réaffirme l'alignement des activités de la CNUCED sur les ambitions des objectifs de développement durable, mais qui donne également des orientations sur les nouvelles voies à suivre pour renforcer le consensus sur les questions de commerce et de développement après la pandémie et après 2030.





<https://unctad.org>

Suivez-nous :

 @UNCTAD

 @UNCTAD

 [unctad.org/facebook](https://www.facebook.com/unctad)

 [unctad.org/youtube](https://www.youtube.com/unctad)

 [unctad.org/flickr](https://www.flickr.com/photos/unctad/)

 [unctad.org/linkedin](https://www.linkedin.com/company/unctad/)