



Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

Distr. générale
8 mai 2019
Français
Original : anglais

Conseil du commerce et du développement

Soixante-sixième session

Genève, 24-28 juin 2019

Point 2 d) de l'ordre du jour provisoire

La coopération Sud-Sud pour le commerce, l'investissement et la transformation structurelle

Note du secrétariat de la CNUCED*

Résumé

Depuis le début du millénaire, la croissance des pays du Sud a été rapide, mais inégale et incomplète. S'il y a eu des poussées de croissance du commerce, des investissements et des flux financiers parmi les pays en développement, la transformation structurelle reste un défi de taille. À partir d'une série de questions d'orientation reçues des États membres, la présente note examine la coopération Sud-Sud pour le commerce, l'investissement et la transformation structurelle. La coopération Sud-Sud est considérée comme un moyen essentiel de promouvoir la transformation structurelle et la réalisation du Programme de développement durable à l'horizon 2030. Pour exploiter tout le potentiel de cette coopération au service de la transformation structurelle, cependant, des politiques volontaristes sont nécessaires à tous les niveaux, en particulier dans les domaines du commerce, de l'investissement, du financement et de l'économie numérique. Ces politiques peuvent consister à mener des politiques industrielles pour renforcer les chaînes de valeur régionales, à promouvoir les banques régionales de développement, à soutenir la coordination et l'harmonisation des politiques d'investissement et à promouvoir la coopération numérique Sud-Sud au niveau régional. Les échanges d'expérience sur les politiques sont un moyen supplémentaire de libérer le potentiel dynamisant de la croissance Sud-Sud.

* Le présent document devait paraître après la date normale de publication en raison de circonstances indépendantes de la volonté du soumetteur.



I. Introduction

1. La coopération Sud-Sud est reconnue comme un des moyens de réaliser le Programme de développement durable à l'horizon 2030¹. Elle peut contribuer à la réalisation des objectifs de développement durable et à la transformation structurelle des pays en développement, y compris des pays les moins avancés, et aider à atténuer des inégalités qui vont croissant, aussi bien dans les pays que d'un pays à l'autre. Cette coopération ne saurait se substituer cependant à des stratégies efficaces de mobilisation des ressources intérieures ou d'aide et de coopération multilatérales pour le développement.

2. Les différents domaines de la coopération Sud-Sud, dont le commerce, le financement, la technologie et les investissements directs, ont suivi une trajectoire ascendante grâce aux nouveaux pôles de croissance du Sud et à l'action concertée des responsables pour renforcer la coopération. Les exportations Sud-Sud ont crû au taux annuel moyen de 13 % entre 1995 et 2016, soit bien davantage que la croissance des exportations mondiales, qui a été de 8 %. Le volume des investissements étrangers directs provenant des pays en développement a nettement augmenté, pour représenter près de 30 % des flux mondiaux, la plupart de ces investissements allant à d'autres pays en développement. On a aussi assisté parallèlement à une augmentation des flux financiers, la plupart relayés par des banques régionales du Sud.

3. Malgré cette augmentation des flux Sud-Sud, les pays en développement se heurtent encore à un déficit de financement annuel de plusieurs milliers de milliards de dollars par rapport aux ressources qui seraient nécessaires pour atteindre les objectifs de développement durable². Qui plus est, la croissance des pays du Sud reste inégale, et bon nombre de pays en développement, particulièrement les pays les moins avancés, sont encore en butte à des chocs économiques préjudiciables, des mouvements de prix instables, des capacités productives faibles, un endettement croissant, une absence de transformation structurelle et un déficit généralisé d'infrastructures. La réforme de l'architecture multilatérale générale devra se poursuivre pour remédier à ces problèmes.

II. Difficultés et perspectives de la coopération Sud-Sud pour le commerce et l'investissement

4. À partir du milieu des années 1990, la part des pays du Sud dans la production et le commerce mondiaux a rapidement augmenté, la valeur du commerce Sud-Sud se trouvant multipliée par sept, de 600 milliards de dollars en 1995 à 4 000 milliards de dollars en 2016. L'essor du commerce Sud-Sud semble offrir de nouvelles perspectives aux pays du Sud. Toutefois, l'accélération de la croissance de la production et du commerce a été concentrée dans quelques pays en développement seulement, d'Asie de l'Est principalement, Chine en tête. La croissance de l'Asie de l'Est, particulièrement celle de la Chine, s'est propagée à d'autres pays en développement sous la forme d'une demande accrue de matières premières, ce qui a contribué au commerce Sud-Sud. De plus, même lorsque le commerce de produits manufacturés a augmenté, cela a été lié aux chaînes d'approvisionnement mondiales, la valeur ajoutée provenant des activités d'exportation restant faible et la plus grande partie des gains allant aux activités des sièges sociaux³. Dans cette nouvelle géographie de la production, les pays en développement dont les capacités productives sont limitées risquent de rester cantonnés dans des activités à faible valeur

¹ Résolution 73/291 de l'Assemblée générale, en date du 15 avril 2019, document final de la deuxième Conférence de haut niveau des Nations Unies sur la coopération Sud-Sud, annexe.

² CNUCED, 2014, *World Investment Report 2014: Investing in the SDGs – An Action Plan* (Publication des Nations Unies, numéro de vente F.14.II.D.1, New York et Genève).

³ CNUCED, 2018, *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), p. 44 et 45.

ajoutée, au bas de la chaîne, ce qui ne peut que conduire à une industrialisation superficielle, une faible croissance de la productivité et un creusement des écarts de revenus.

5. Conscients de ces difficultés, bon nombre de pays en développement ont cherché, dans le cadre de la coopération Sud-Sud, à exploiter des possibilités différentes des voies empruntées auparavant. L'accent y est mis davantage sur l'intégration du commerce avec les pays voisins par les chaînes de valeur régionales. Parallèlement, de nouveaux mécanismes de financement du développement du commerce et des infrastructures sont apparus, qui mettent l'accent sur le renforcement des capacités productives et la transformation structurelle au niveau régional. Se tourner davantage vers les marchés régionaux du Sud peut être un moyen de susciter des économies d'échelle, de créer des emplois et de favoriser la diversification et la modernisation de la production. En concentrant davantage d'activités à forte valeur ajoutée à l'échelle d'une région, les chaînes de valeur régionales offrent une chance de s'élever dans la chaîne de valeur ajoutée et d'accélérer la transformation.

6. Les flux d'investissement Sud-Sud peuvent aussi jouer un rôle déterminant dans la promotion des objectifs de développement durable. Pour les pays en développement hôtes, l'investissement étranger direct en provenance d'autres pays en développement peut offrir une vaste gamme de sources potentielles de capital, de technologie et de compétences de gestion, ce qui est davantage susceptible de favoriser les effets d'entraînement et l'absorption technologique. Toutefois, l'investissement étranger direct Sud-Sud comporte aussi des risques, parmi lesquels les effets d'éviction, les problèmes de position dominante et, dans certains cas, l'imposition de normes du travail et de l'environnement moins strictes. Dans certains pays en développement hôtes, ces problèmes sont aggravés par l'absence de cadre réglementaire suffisant.

7. Pour stimuler l'investissement Sud-Sud et en magnifier l'utilité pour le développement, des efforts sont nécessaires de la part des pays d'origine comme des pays hôtes. Les pays d'origine peuvent soutenir et favoriser l'investissement extérieur vers d'autres pays en développement. Ainsi, dans les secteurs concernés des objectifs de développement durable, des améliorations sont possibles grâce à des programmes de crédit ou d'assurance ciblés pour soutenir les investissements dans l'agriculture et le développement rural, les activités manufacturières, les infrastructures, l'énergie durable et le développement des chaînes de valeur régionales. Parallèlement, les pays d'origine doivent prendre des mesures qui favorisent un comportement d'investissement responsable des entreprises internationales présentes et exploitent les effets d'entraînement pour soutenir la production nationale. Un élément déterminant pour tirer parti des avantages offerts par une intégration Sud-Sud accrue sera de garantir une marge d'action suffisante.

8. Les seules politiques nationales ne suffiront pas à répondre à bon nombre des difficultés posées par une intégration plus étroite. La coopération Sud-Sud, aux niveaux régional et international, joue un rôle déterminant, en particulier dans la coordination et l'harmonisation des politiques d'investissement. Le Cadre de politique de l'investissement pour un développement durable et le plan d'action pour l'investissement au service des objectifs de développement durable de la CNUCED offrent un cadre utile à la coopération Sud-Sud, qui tire parti des investissements internationaux et en amplifie les retombées pour le développement durable et inclusif.

III. Renforcer la stabilité financière et économique dans le contexte de la coopération Sud-Sud

9. La montée des inégalités dans le monde depuis une trentaine d'années a eu des causes multiples, mais l'une de celles qui touchent particulièrement les pays en développement concerne les inégalités provoquées par l'instabilité et les crises financières⁴. À mesure que les pays en développement ont mené des politiques de libéralisation

⁴ CNUCED, 2017, *Rapport sur le commerce et le développement, 2017 : Au-delà de l'austérité – vers une nouvelle donne mondiale* (publication des Nations Unies, numéro de vente F.17.II.D.5, New York et Genève).

financière extérieure et ont attiré des capitaux internationaux privés pour financer leur économie, ils sont devenus vulnérables à des capitaux privés instables et à des niveaux de dette extérieure élevés. Parallèlement à cette tendance, la coopération financière Sud-Sud a été relancée depuis le début du XXI^e siècle, ce qui a changé la donne du financement du développement dans les pays du Sud.

10. Les gouvernements des pays en développement peuvent être tentés de financer les projets d'investissement public nécessaires pour soutenir la transformation structurelle en se tournant vers les marchés financiers internationaux de capitaux privés, particulièrement lorsque l'espace budgétaire est limité. Un des avantages perçus de ce type de source de financement est la rapidité avec laquelle les ressources peuvent être obtenues et le fait qu'elles ne sont pas assorties de conditionnalité par politique imposée, comme c'est généralement le cas des financements publics accordés par les institutions financières multilatérales. Le choix d'une telle orientation comporte toutefois des risques importants. L'un des principaux tient à ce que, comme les pressions économiques subies par un pays prêteur ont tendance à en éloigner les flux des marchés internationaux de capitaux privés, ces flux présentent des horizons à court terme et des taux d'intérêt qui traduisent le risque de pays perçu. Il peut en résulter des flux très instables.

11. L'aide financière au titre de la coopération Sud-Sud, par contre, fait généralement intervenir des ressources financières provenant de banques et d'organismes de développement publics des pays partenaires. Ces banques et organismes proposent souvent ces ressources à de meilleures conditions, et ciblent des projets de développement. Leur personnel technique contrôle la solidité des projets soutenus sur le plan financier et sous l'angle du développement. Dans cette forme de financement, l'un des risques est que, même si chaque projet est suffisamment contrôlé, les pays partenaires n'accordent pas nécessairement l'attention voulue à la dette cumulée du pays concerné et, dès lors, à sa capacité d'assurer le service de sa dette. Face à cette préoccupation, on notera que, dans le cadre de l'initiative « Une Ceinture et une Route », la Chine a récemment commencé d'examiner la capacité d'endettement globale des pays au moment de prendre des décisions d'investissement et de financement en vue de garantir la soutenabilité de la dette⁵. Ainsi, quels que soient les choix opérés par les pays en développement quant à la manière de financer des projets d'investissement, le problème auquel ils doivent répondre est de savoir comment gérer au mieux les risques en jeu de sorte que le financement extérieur puisse être utilisé le plus efficacement possible pour soutenir la transformation structurelle et la réalisation des objectifs de développement durable.

IV. La coopération numérique Sud-Sud au service de la transformation structurelle

12. L'apparition de l'« industrie 4.0 » a ouvert aux pays du Sud de nouvelles possibilités de transformation structurelle de leur économie mais a aussi créé de nouveaux obstacles au développement. Elle offre aux pays en développement la possibilité de monter en gamme dans les chaînes de valeur mondiales en utilisant les technologies et les services numériques, ce qui peut accroître la valeur de leurs exportations. Le passage au numérique n'apporte cependant pas automatiquement des avantages. Il existe un risque que la numérisation aggrave la polarisation et les inégalités de revenus en raison des fossés numériques qui interviennent, y compris dans l'accès et l'utilisation des technologies de l'information et de la communication, notamment entre riches et pauvres, et d'un pays à l'autre et dans chaque pays. Un préalable pour que les pays en développement soient en mesure de saisir les débouchés croissants du monde numérique consiste à définir des politiques judicieuses concernant la propriété des données produites sur le territoire du pays et à renforcer l'infrastructure numérique, ainsi qu'à mettre en place les capacités numériques indispensables. La coopération Sud-Sud peut jouer un rôle important en aidant les pays du Sud à s'industrialiser par le numérique et à se doter des capacités nécessaires

⁵ Voir W. Hongyuran et F. Wang, 2019, Central bank Chief says China will guard against Belt and Road debt risks, Caixin Global, à l'adresse <https://www.caixinglobal.com/2019-04-25/central-bank-chief-says-china-will-guard-against-belt-and-road-debt-risks-101408561.html> (consulté le 6 mai 2019).

pour tirer parti de la révolution numérique, ce qui peut contribuer à la transformation structurelle du pays.

13. La CNUCED a proposé un programme de coopération numérique progressive Sud-Sud en 10 points pour l'industrialisation et l'intégration régionale, qui pourra être appliqué dans les pays du Sud aux échelons régional et sous-régional⁶. Ce programme peut aider les pays en développement à renforcer leurs capacités numériques et leurs infrastructures numériques grâce à un soutien régional et à des partenariats Nord-Sud. Ce programme prévoit la construction d'une économie des données ; la construction d'une infrastructure informatique en nuage ; le renforcement des infrastructures de haut débit ; la promotion du commerce électronique dans la région ; la promotion de modes de paiement numériques régionaux ; la progression sur la mise en place d'un marché numérique unique dans la région ; le partage des expériences en matière de gouvernement en ligne ; l'établissement de partenariats pour la construction de villes intelligentes et durables ; la promotion des innovations et technologies numériques ; et la mise en place de statistiques pour mesurer la numérisation.

V. Échanges d'expérience centrés sur les politiques concernant la transformation structurelle dans les pays du Sud

14. Les pays en développement enregistrent de meilleurs résultats de croissance depuis le début du millénaire, mais rencontrent encore des obstacles multiples à leur transformation structurelle, ce qui nécessite des politiques appropriées à tous les niveaux. Or, la conception de politiques efficaces et propices au développement exige des connaissances, de l'expérience et des capacités robustes au niveau local. À cet égard, les échanges d'expérience et le renforcement des capacités ont pris une importance croissante, car ils peuvent améliorer les capacités d'élaboration des politiques des pays en développement.

15. Si la plus grande partie des pays en développement n'a pas encore réglé ses problèmes de développement, certains pays du Sud ont rapidement progressé. En particulier, la Chine enregistre depuis 1978 un taux de croissance annuel moyen de son produit intérieur brut de 9,5 %, a réduit la place des activités rurales dans sa structure économique et a sorti plus de 700 millions de personnes de la pauvreté. Si elle a atteint le statut de pays à revenu intermédiaire, la Chine reste un pays en développement, et dès lors, d'autres pays du Sud peuvent tirer des enseignements de son expérience de l'utilisation efficace des politiques de développement. Dans ce contexte, l'initiative « Une Ceinture et une Route » de la Chine offre un cadre pour faciliter l'échange de politiques et de données d'expérience parmi les plus de 100 pays partenaires que compte l'initiative. La CNUCED a lancé une structure sur le thème de cette initiative⁷ pour l'échange de données d'expérience, le renforcement des capacités et la définition de politiques dans les domaines de la croissance industrielle, du commerce, de l'environnement macroéconomique, du financement du développement, de la gestion de la dette et de l'économie numérique. Cette structure pourrait contribuer de manière significative à la promotion de politiques favorables au développement et à la réalisation du Programme de développement durable à l'horizon 2030 dans les pays du Sud.

VI. Recommandations

16. La croissance des pays du Sud a été inégale et incomplète. Les pays en développement éprouvent des difficultés multiples à mener leur transformation structurelle et à mettre en œuvre le nouveau programme ambitieux défini pour le développement

⁶ Voir CNUCED, 2018, *Coopération numérique Sud-Sud pour l'industrialisation : un programme d'intégration régionale* (publication des Nations Unies, New York et Genève) et CNUCED, 2018, *Forging a Path Beyond Borders : The Global South* (publication des Nations Unies, numéro de vente F.19.II.D.2, Genève).

⁷ Voir <https://unctad.org/en/Projects/BRI-Platform/Pages/index.aspx> (consulté le 6 mai 2019).

durable. Face à cela, des politiques appropriées sont nécessaires à tous les niveaux. La coopération Sud-Sud peut aider les pays en développement à tirer le meilleur parti de la dynamique Sud-Sud du commerce, du financement, de l'investissement et de la technologie dans une optique de développement durable. On a exposé dans la présente note certaines des politiques possibles pour répondre à ces difficultés. Le Conseil du commerce et du développement voudra peut-être examiner les recommandations ci-après :

a) La coopération Sud-Sud est nécessaire pour aider au renforcement des capacités productives et à la transformation structurelle dans les pays du Sud. Les pays pourraient, au sein de leurs régions respectives, envisager de mener une coopération stratégique afin de promouvoir des chaînes de valeur régionales capables de stimuler la modernisation des produits et la diversification des exportations. De nouveaux mécanismes de financement doivent être mis en place à l'échelle régionale pour le développement du commerce et des infrastructures ;

b) La coopération Sud-Sud aux niveaux régional et international peut jouer un rôle déterminant dans la coordination et l'harmonisation des politiques d'investissement. À cet égard, les États membres voudront peut-être considérer le Cadre de politique de l'investissement pour un développement durable et le plan d'action pour l'investissement au service des objectifs de développement durable de la CNUCED comme un cadre stratégique utile pour la coopération Sud-Sud qui tire parti des investissements internationaux dans l'optique d'un développement durable et inclusif ;

c) Étant donné l'importance du déficit de financement à combler si l'on veut atteindre les objectifs du Programme de développement durable à l'horizon 2030, les pays voudront peut-être étudier la possibilité de renforcer l'aide financière aux banques régionales du Sud afin de jeter les bases d'options pragmatiques permettant de répondre aux préoccupations financières du Sud dans le système mondial ;

d) Les pays en développement ne pourront pas accomplir le passage au numérique par leurs propres moyens. Ils devront être soutenus au niveau régional comme sur le plan international. À cet égard, les États membres souhaiteront peut-être examiner le rôle du programme de coopération numérique Sud-Sud de la CNUCED pour l'industrialisation et l'intégration régionale en tant que cadre directeur au niveau régional pour promouvoir l'industrialisation numérique, de l'intégration régionale et de la transformation structurelle dans les pays du Sud ;

e) Les stratégies et les politiques varient en fonction du contexte et des périodes, mais il existe des principes fondamentaux qui peuvent améliorer la qualité et l'efficacité des politiques menées. Les gouvernements voudront peut-être examiner le rôle joué par la structure de la CNUCED concernant l'initiative « Une Ceinture et une Route » s'agissant d'institutionnaliser l'échange de connaissances et de données d'expérience entre pays en développement.
