



Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

Distr. générale
1^{er} septembre 2022
Français
Original : anglais

**Conseil du commerce et du développement
Commission du commerce et du développement
Réunion d'experts pluriannuelle sur le renforcement
d'un environnement économique favorable à tous
les niveaux à l'appui d'un développement inclusif
et durable, et la promotion de l'intégration
et de la coopération économiques**

Cinquième session

Genève, 26-28 octobre 2022

Point 3 de l'ordre du jour provisoire

Solutions régionales au service d'un développement inclusif et durable*

Note du secrétariat de la CNUCED

Résumé

Les crises économiques, sanitaires et environnementales de plus en plus aiguës et fréquentes que traversent les pays en développement, conjuguées au repli des grandes puissances économiques sur elles-mêmes et à l'attention croissante que celles-ci accordent aux dimensions géopolitiques du commerce, de la technologie et des flux financiers, font planer la menace d'un morcellement de l'économie mondiale et remettent en cause l'intégrité du système multilatéral. Par conséquent, les mécanismes régionaux, ainsi que les identités, normes et valeurs qu'ils incarnent, pourraient être amenés à jouer un rôle plus important en façonnant les réponses apportées au niveau régional face aux crises et en influant sur les trajectoires de développement. L'interdépendance économique des pays dans un monde aussi polycentrique appelle une relation plus synergique entre institutions mondiales et mécanismes régionaux. La présente note défend l'idée qu'un régionalisme ouvert et axé sur le développement, fondé sur des structures institutionnelles telles qu'un État développementaliste, pourrait être le meilleur moyen de concilier les sensibilités et les intérêts divergents des pays en développement et des pays développés en vue d'instaurer une gouvernance plus inclusive et davantage tournée vers le développement.

* Il a été convenu que le présent document serait publié après la date normale de publication en raison de circonstances indépendantes de la volonté du secrétariat de la CNUCED.



I. Introduction

1. Les pays en développement sont confrontés à plusieurs défis colossaux et interconnectés dans la poursuite de leurs ambitieux objectifs de développement durable. Grâce à une conjoncture porteuse, la première décennie du Millénaire a été caractérisée par une croissance rapide et généralisée des pays du monde entier, croissance alimentée par l'essor rapide du crédit privé dans les pays développés (surtout aux États-Unis d'Amérique) et par la transformation de la Chine, qui ont eu des retombées positives dans les pays en développement (progression des exportations, faible coût des capitaux et augmentation des cours des produits de base). Ces conditions favorables ont toutefois été mises à mal par la crise financière mondiale de 2008/09 et avaient essentiellement disparu à l'horizon 2019, avant même la pandémie, laissant place à de profondes incertitudes et inquiétudes quant à la capacité des pays en développement à continuer de rattraper leur retard et de promouvoir leur développement durable pendant le reste de la décennie en cours¹.

2. Après la crise financière mondiale, beaucoup de pays en développement ont réagi à la détérioration de la conjoncture économique en empruntant sur les marchés internationaux. Sur les dix dernières années, l'encours de la dette extérieure des pays en développement a augmenté en moyenne de 7,1 % par an². Parallèlement, la révolution numérique, caractérisée par l'essor des nouvelles technologies de l'information et de la communication, ainsi que le durcissement des règles relatives aux droits de propriété intellectuelle, ont renversé le rapport de force en faveur des grandes entreprises en situation de position dominante et fait craindre que de nombreux pays en développement soient laissés de côté dans la course à la technologie³. La pandémie est venue accentuer ces problèmes en plus d'en créer de nouveaux et de réduire la marge d'action budgétaire de beaucoup de pays⁴.

3. Face à ces difficultés, de nombreux pays en développement ont cherché des solutions différentes de celles qu'ils avaient adoptées jusque-là. En particulier, une attention plus grande a été prêtée aux mécanismes régionaux et aux mécanismes Sud-Sud de nature à favoriser la création d'emplois, la réalisation d'économies d'échelle, la diversification de l'économie et la modernisation de la production. Les pays d'Afrique ont ainsi mis en place la Zone de libre-échange continentale africaine au terme de négociations entamées en 2015, les pays d'Asie de l'Est sont conscients depuis longtemps de l'importance que revêt l'intégration régionale, et les principales économies d'Amérique latine s'emploient à revitaliser les relations régionales. Ces mécanismes régionaux prennent toutefois des formes très diverses et pourraient ne pas suffire, à eux seuls, à amener les solutions de développement que les pays recherchent.

II. Intégration du commerce au niveau régional et développement

4. Le commerce a toujours constitué un volet important des efforts régionaux d'intégration économique, car l'intensification du commerce régional peut favoriser la mise en œuvre des stratégies nationales de développement, et une intégration formelle peut stimuler la coopération économique en plus de renforcer l'inclusivité du système commercial multilatéral. Dans les années 2000, le resserrement des liens commerciaux dans le monde du

¹ 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) ; voir <https://unctad.org/webflyer/south-south-cooperation-time-covid-19-building-solidarity-among-developing-countries>.

Note : Tous les sites Web mentionnés dans les notes de bas de page ont été consultés en août 2022.

² Voir <https://sdgpulse.unctad.org/debt-sustainability/>.

³ 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).

⁴ CNUCED, 2021, *Rapport sur le commerce et le développement 2021 : De la reprise à la résilience – La dimension du développement* (publication des Nations Unies, numéro de vente F.22.II.D.1, Genève).

Sud a été accéléré par la transformation de la structure des exportations, avec le passage de produits primaires à des produits manufacturés. Il s'est traduit par une libéralisation croissante du commerce régional : sur les 350 accords commerciaux régionaux en vigueur en septembre 2021, 266 avaient été signés après l'an 2000.

5. Plusieurs raisons expliquent que les relations commerciales intrarégionales soient potentiellement plus favorables au développement que d'autres relations commerciales⁵. D'un point de vue structuraliste, des liens commerciaux sont plus susceptibles d'être porteurs s'ils sont noués entre des pays de la même région, qui ont l'avantage de la proximité géographique et se trouvent souvent à des niveaux de développement analogues, de sorte que les conditions de concurrence seront généralement plus équitables. En outre, lorsque les structures économiques de partenaires commerciaux sont similaires, les retombées du commerce sont principalement liées à des économies d'échelle plutôt qu'à des avantages comparatifs dus à des écarts de développement technologique ou de richesse. Dans un tel contexte, l'intensification du commerce a de plus grandes chances de contribuer à la diversification des exportations et à l'accélération du développement industriel, car il est sans doute plus simple de stimuler la réalisation d'économies d'échelle que de transformer des avantages comparatifs à court terme, en particulier lorsque cette transformation implique de sortir de la dépendance à l'égard de matières premières ou d'une main-d'œuvre faiblement qualifiée.

6. Autre avantage du commerce intrarégional, les relations régionales favorisent la fourniture de biens publics et sont propices à une circulation plus fluide des connaissances, car les pays d'une même région ont les mêmes traditions normatives et des capacités d'apprentissage analogues. Une approche régionale facilite l'apprentissage mutuel et le partage d'informations en lien avec le développement du commerce, la politique commerciale et d'autres domaines dans lesquels une coopération opérationnelle peut être instaurée, comme l'agriculture, la sécurité alimentaire ou la gouvernance des questions environnementales et sanitaires. Elle peut aussi aider les pays à surmonter les défaillances du marché, à remédier à des problèmes de coordination et à coordonner les activités caractérisées par d'importantes externalités régionales. De nombreux enjeux de concurrence sont de nature régionale. Dans les pays en développement sans littoral, par exemple, le commerce de marchandises est tributaire de l'existence d'infrastructures adaptées dans d'autres pays. Certaines externalités ne sont pas limitées géographiquement à une région, mais d'autres concernent exclusivement les pays voisins.

7. Du point de vue de l'économie politique, les règles applicables au commerce entre pays d'une même région en développement sont souvent moins strictes que les dispositions des accords commerciaux bilatéraux ou plurilatéraux caractérisés par un net déséquilibre des rapports de force entre les participants. Le risque que des asymétries de pouvoir entre signataires d'un accord commercial restreignent la marge d'action des pays en développement sera vraisemblablement moindre si cet accord est conclu entre pays d'une même région. Enfin, pendant la pandémie, il a été constaté que l'intégration régionale avait contribué de manière cruciale à réduire la dépendance à l'égard du commerce international et à accroître la résilience face aux chocs extérieurs.

8. De récents travaux de recherche ont montré que, de manière générale, la participation à des accords commerciaux régionaux avait pour effet d'accélérer la croissance économique et de réduire les inégalités. L'incidence de ces accords est la plus marquée dans les pays en développement d'Asie, mais elle est également manifeste en Afrique et en Amérique latine⁶. Il est largement admis que l'intégration régionale est à la fois souhaitable et nécessaire, mais malgré son essor ces dernières décennies, il reste des progrès à faire pour accroître tant sa portée que ses retombées. Il convient donc de déterminer comment cette intégration doit être structurée, dans différentes régions du monde du Sud, pour maximiser sa contribution à la transformation structurelle et au développement économique.

⁵ CNUCED, 2007, *Rapport sur le commerce et le développement, 2007 : La coopération régionale service du développement* (publication des Nations Unies, numéro de vente F.07.II.D.11, New York et Genève).

⁶ A. DiCaprio, A. U. Santos-Paulino et M. V. Sokolova, 2017, « Regional trade agreements, integration and development », Research Paper No. 1, CNUCED.

9. Souvent, les principales entraves au commerce interrégional ne sont pas tant les droits de douane et les obstacles réglementaires que l'insuffisance des infrastructures et le sous-développement des stratégies de production des pays en développement. Ainsi, les pays de la Communauté de développement de l'Afrique australe ont déjà supprimé 97 % des droits de douane sur les produits importés de pays non membres, mais le volume des échanges et la balance commerciale n'ont guère évolué⁷. Pour être efficaces, les mécanismes d'intégration doivent s'accompagner de mécanismes de coopération, qui visent à remédier au déficit d'infrastructures et à renforcer les capacités dans le domaine du commerce. En outre, pour éliminer les obstacles au commerce régional et ainsi garantir la viabilité des stratégies d'intégration, les dirigeants des pays concernés doivent faire preuve de volonté politique dès les premiers stades des efforts d'intégration.

A. Accords commerciaux régionaux et accords mégarégionaux

10. Dans les années 1990, la gouvernance du commerce international a été marquée par l'achèvement des Négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay et par la création de l'Organisation mondiale du commerce (1995). Le régime commercial multilatéral est articulé autour d'un ensemble de règles négociées, contraignantes et exécutoires, ainsi que d'engagements fondés sur les principes fondamentaux de réciprocité et de non-discrimination. Ensemble, ces règles et engagements garantissent la prévisibilité du commerce international et limitent les retombées néfastes que sont susceptibles d'avoir les politiques d'égoïsme sacré, c'est-à-dire les politiques commerciales discriminatoires ou mercantilistes que des pays économiquement ou politiquement puissants pourraient mettre en œuvre pour obtenir des avantages au détriment d'autres pays. Le régime commercial multilatéral fait bénéficier les pays en développement d'exceptions importantes, à savoir les dispositions relatives au traitement spécial et différencié, qui assouplissent le cadre de gouvernance commerciale de l'Organisation mondiale du commerce, puisque ces pays peuvent compenser leurs désavantages structurels par des avantages particuliers (délais plus longs pour la mise en œuvre des accords et des engagements contraignants, mesures destinées à accroître leurs débouchés commerciaux, etc.).

11. Les années 1990 ont aussi vu les accords de libre-échange bilatéraux et régionaux commencer à proliférer. Traditionnellement, l'intégration économique d'une région vise à accroître la taille du marché et à améliorer l'efficacité du commerce régional en améliorant la division du travail et en réalisant les économies d'échelle nécessaires à la transformation structurelle de l'économie. Les gains d'emplois et de revenus ainsi engendrés permettent un partage plus équitable des retombées économiques de l'intégration commerciale et contribuent à réduire la vulnérabilité à l'égard des chocs. Toutefois, les accords de libre-échange bilatéraux et régionaux qui se multiplient partout dans le monde depuis les années 1990 sont caractérisés par des engagements plus contraignants que les accords multilatéraux. En effet, ils laissent peu de place au traitement spécial et différencié, et prévoient non seulement un plus grand nombre d'engagements particuliers dans certains domaines d'action, mais aussi un plus grand nombre de domaines d'action : protection des droits de propriété intellectuelle, marchés publics, investissement, politique de la concurrence, normes environnementales, normes du travail, harmonisation réglementaire, mesures coercitives, règlement des différends, etc. Des engagements aussi lourds réduisent la marge d'action des pays en développement et l'intérêt de la coopération multilatérale dans le domaine du commerce. En outre, ils ont tendance à accroître le pouvoir des groupes de pression et des entreprises proches du pouvoir politique, à renforcer le rôle des chaînes d'approvisionnement internationales et à faire grimper la part de la valeur ajoutée étrangère dans le volume des exportations. Par conséquent, ils ont une incidence sur la portée des

⁷ R. Davies, 2009, « Promoting regional integration in Southern Africa: An analysis of prospects and problems from a South African perspective », *African Security Review*, 5(5):27-38.

accords de libre-échange, qui ont des effets redistributifs plus marqués, lesquels favorisent souvent les grandes entreprises⁸.

12. De telles formes d'intégration commerciale ont donc suscité des préoccupations quant au pouvoir des grandes entreprises multinationales et de vives réactions de rejet de la part des populations des pays développés comme des pays en développement⁹. Ce rejet s'est accompagné de manifestations de mécontentement à l'égard de l'Organisation mondiale du commerce, certains observateurs estimant qu'il y avait un décalage entre les règles en vigueur, qui correspondraient au « commerce du vingtième siècle », et les impératifs du « commerce du vingt et unième siècle », à savoir : la multilatéralisation des accords de libre-échange portant sur la protection des droits de propriété intellectuelle, l'investissement, la concurrence, les normes environnementales, les normes du travail, l'innovation et le commerce électronique ; l'harmonisation des engagements relatifs au commerce des services avec les engagements relatifs au commerce des biens¹⁰. Ces préoccupations généralisées se sont notamment traduites par la stagnation du nombre de nouveaux accords de libre-échange bilatéraux et régionaux après le pic atteint à l'époque de la crise financière mondiale, ainsi que par l'essor des accords commerciaux mégarégionaux.

13. La plupart des accords commerciaux mégarégionaux, nommés ainsi en raison de leur vaste portée économique et géographique, visent à consolider les nombreux accords de libre-échange bilatéraux et régionaux en y intégrant des engagements plus ambitieux, qui soient adaptés aux enjeux du vingt et unième siècle. C'est notamment le cas du projet de Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement entre les États-Unis et l'Union européenne. Les négociations sur ce partenariat sont toutefois au point mort depuis 2017. Dans certains accords commerciaux mégarégionaux, comme l'Accord de partenariat transpacifique global et progressiste, qui a remplacé l'Accord de partenariat transpacifique après que les États-Unis se sont retirés de celui-ci, une grande attention est prêtée à un large éventail de questions telles que l'égalité des sexes, les changements climatiques, les droits de l'homme et les normes du travail, mais aussi l'économie numérique et la gouvernance des données. Toutefois, la question de savoir si ces accords constituent un cadre adapté de gouvernance des données est sujette à débat. Les questions relatives aux données touchent à de nombreux domaines économiques (commerce, finance, production, structure des marchés, fiscalité, etc.), mais aussi à beaucoup de domaines non économiques (santé, environnement, sécurité nationale, droits de l'homme, vie privée, etc.). De plus, une grande partie des données ne sont liées à aucun flux commercial.

14. Diverses mesures ont été prises comme suite à des accords commerciaux mégarégionaux, en particulier par des pays en développement, dans certains cas pour lutter contre de potentiels effets de détournement de flux commerciaux (négociation du Partenariat économique global régional en réponse au Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement, par exemple), dans d'autres pour tirer parti de la relocalisation de chaînes d'approvisionnement, stimuler le commerce intrarégional et maximiser sa contribution au développement, comme avec la Zone de libre-échange continentale africaine.

B. Intégration commerciale axée sur le développement

15. Les pays ne peuvent promouvoir leur transformation structurelle, intensifier la production internationale et resserrer les liens commerciaux simplement en augmentant le volume des flux commerciaux. L'intégration commerciale d'une région doit s'inscrire dans le cadre d'une stratégie de développement plus large, qui encourage également l'intégration et la coopération régionales dans divers domaines non commerciaux. Une telle approche, qu'on pourrait qualifier de régionalisme ouvert et axé sur le développement, vise à établir un

⁸ CNUCED, 2022, *Trade and Development Report 2022: Development Prospects in a Fractured World – Global Disorder and Regional Responses* (publication des Nations Unies, numéro de vente E.22.II.D.44, Genève).

⁹ 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).

¹⁰ Voir <https://voxeu.org/article/multilateralising-21st-century-regionalism>.

cadre macroéconomique et financier stable, qui soutient les investissements en capital fixe, la création de capacités productives et l'emploi, notamment en prévenant l'instabilité et la surévaluation des taux de change réels, et en favorisant le financement à long terme des investissements. Elle vise aussi à assurer la coordination des politiques relatives à différents domaines au niveau national et entre les pays d'une même région. Des structures institutionnelles telles qu'un État développementaliste sont essentielles pour atteindre ces objectifs, de même que des politiques industrielles et infrastructurelles régionales, qui portent en particulier sur les infrastructures physiques, les douanes, les transports, l'énergie et les réseaux de communication.

16. L'ampleur et la nature de l'intégration commerciale et du développement économique dans les pays en développement dépendent non seulement de la conjoncture extérieure, mais aussi des engagements que les pays prennent au titre de leurs accords commerciaux. Il est donc vital que ces engagements répondent aux priorités de développement des signataires et non aux intérêts commerciaux d'un petit nombre de grandes entreprises multinationales. Toutefois, les engagements pris dans les accords de libre-échange régionaux et dans certains accords mégarégionaux favorisent de plus en plus les mesures d'incitation destinées à accroître la compétitivité-coûts par la compression des salaires ou l'absorption de concurrents plutôt qu'à augmenter les bénéfices en stimulant les investissements et en accélérant la productivité.

17. Le multilatéralisme est bénéfique pour les pays en développement, qui, individuellement, ont un faible pouvoir de négociation par rapport aux pays développés. Il est aussi un pilier central de la gouvernance du commerce mondial, puisqu'il assure la transparence, la sécurité et la prévisibilité des relations commerciales au niveau mondial. Cependant, reconnaître les vertus du système multilatéral ne signifie pas défendre le statu quo. Si aucun effort n'est fait pour rendre ce système plus inclusif, le multilatéralisme pourrait être éclipsé par les accords commerciaux mégarégionaux, qui seraient façonnés par les États les plus puissants. Les pays en développement doivent donc participer à la gouvernance multilatérale du commerce tout en ayant conscience des avantages qu'un régionalisme ouvert et axé sur le développement peut offrir dans les domaines où les règles commerciales ne sont pas adaptées et/ou dans les cas où ils n'ont pas encore la capacité d'assumer des engagements multilatéraux contraignants.

18. Contrairement aux accords de libre-échange approfondis des années 1990 et du début des années 2000 ou aux récents accords mégarégionaux dont plusieurs chapitres sont inspirés de l'Accord de partenariat transpacifique, qui n'est pas entré en vigueur, un régionalisme ouvert et développementaliste pourrait contribuer grandement à faire entendre la voix des pays en développement tout en renforçant la coopération Sud-Sud en vue de parvenir à une gouvernance du commerce international davantage orientée vers le développement. Une telle approche limiterait les engagements contraignants aux mesures aux frontières, puisqu'elle serait fondée sur la coopération et, par la suite, sur des politiques souples, destinées à harmoniser au niveau régional les mesures commerciales internes¹¹. Un régionalisme ouvert et axé sur le développement, fondé sur des structures institutionnelles telles qu'un État développementaliste, pourrait donc faciliter la conciliation des sensibilités et des intérêts divergents des pays en développement et des pays développés en vue d'instaurer une gouvernance du commerce international à la fois plus inclusive et davantage tournée vers le développement.

¹¹ Dans le contexte des importations, les mesures aux frontières sont les droits de douane et les restrictions quantitatives. Les mesures internes sont celles dont les effets s'étendent au-delà des douanes, comme les mesures non tarifaires, qui ne visent pas à imposer des droits de douane, mais ont quand même des effets économiques sur le commerce international, ainsi que les obstacles techniques au commerce, les règles d'origine et les règlements nationaux sur les droits de propriété intellectuelle, les marchés publics, l'investissement, la concurrence, les normes environnementales et les normes du travail. Les engagements particulièrement contraignants quant aux mesures internes en lien avec la réglementation nationale ont tendance à compliquer la mise en œuvre des stratégies de développement axées sur la transformation structurelle et fondées sur des politiques industrielles, technologiques, commerciales et réglementaires.

III. Les effets de la régionalisation sur la production

19. Ces dernières décennies, l'essor de grandes entreprises internationales en situation de position dominante sur le marché et les progrès des technologies de l'information et de la communication ont rendu plus simple et moins coûteuse l'organisation de réseaux de production géographiquement dispersés, contribuant à l'expansion des chaînes de valeur mondiales, qui représentent une part croissante du commerce international, du produit intérieur brut mondial et de l'emploi. Aujourd'hui, les produits ne sont plus fabriqués dans un pays puis expédiés dans un autre pour y être vendus, mais passent souvent par de nombreuses étapes, où des composants et de la valeur sont ajoutés, traversant plusieurs frontières géographiques et organisationnelles avant d'atteindre leurs marchés de destination. Ainsi, les échanges de biens intermédiaires se sont considérablement développés, de même que la spécialisation verticale des produits exportés, c'est-à-dire leur teneur en éléments importés. Par conséquent, les décideurs voient de plus en plus l'intégration et la progression dans les chaînes de valeur mondiales comme un moyen de promouvoir le développement économique, de créer des emplois et d'accroître les revenus.

20. Malgré la participation de plus en plus active des pays en développement aux réseaux de production mondiaux dans de nombreux secteurs, le renforcement et la modernisation des capacités de production demeurent un défi dans la plupart de ces pays. Les pays en développement dont les capacités productives sont limitées risquent de rester cantonnés aux activités à très faible valeur ajoutée, tout en bas des chaînes de valeur mondiales, et d'être en concurrence les uns avec les autres dans ces activités, de sorte que leur croissance économique sera lente et qu'ils créeront peu d'emplois¹². La participation aux chaînes de valeur mondiales comporte aussi le risque que des pays se spécialisent dans une gamme étroite de produits, que leur base technologique soit par conséquent étroite elle aussi et que leur accès aux chaînes de valeur mondiales dépende excessivement d'entreprises multinationales. Une telle intégration peut entraîner une asymétrie des rapports de force entre les entreprises dominantes et leurs fournisseurs, et risque de placer les pays, en particulier les pays en développement, dans une position de négociation défavorable, qui les empêchera de maximiser les investissements étrangers directs et les avantages que ces investissements apportent.

21. Une autre approche consiste pour les pays en développement à se concentrer davantage sur les marchés régionaux et sur le monde du Sud. Les pays d'Asie de l'Est, en particulier la Chine (malgré l'ampleur mondiale de ses marchés d'importation et d'exportation), la Province chinoise de Taiwan, la République de Corée et Singapour, sont conscients depuis longtemps de l'importance de leur réseau de production régional. De surcroît, en réponse à l'effondrement du commerce à la suite de la crise financière mondiale, plusieurs fournisseurs d'autres régions en développement ont déplacé leurs marchés de destination du monde du Nord vers le monde du Sud dans le but de régionaliser les chaînes d'approvisionnement¹³. Les retombées de la pandémie vont potentiellement asseoir cette tendance, car les pays les plus industrialisés pourraient maintenant vouloir mettre l'accent sur leur résilience et sur la fiabilité de leur production plutôt que sur les économies de coûts liées à l'externalisation d'activités à l'étranger.

22. Les chaînes de valeur régionales peuvent contribuer à accroître la création de valeur dans les pays en développement. Au vu de la taille et des capacités productives de nombreux pays en développement, une stratégie industrielle à dimension nationale pourrait montrer rapidement ses limites. Une approche régionale remédie à ce problème, car elle permet d'exploiter les avantages complémentaires des différents pays d'une région tout en offrant des possibilités d'économies d'échelle, d'intégration verticale et de spécialisation horizontale. Une telle approche est particulièrement importante pour les petits pays, qui,

¹² G. Gereffi, 2014, « Global value chains in a post-Washington Consensus world », *Review of International Political Economy*, 21(1):9–37 ; CNUCED, 2014, *Rapport sur le commerce et le développement, 2014 : Gouvernance mondiale et marge d'action pour le développement* (publication des Nations Unies, numéro de vente F.14.II.D.4, New York et Genève).

¹³ Gereffi, 2014.

compte tenu de leurs contraintes d'offre, ont besoin de liens régionaux pour compléter leurs propres capacités.

23. Les chaînes de valeur régionales sont caractérisées par l'exportation de produits finaux entre pays d'une même région, le plus souvent entre partenaires régionaux, et par les nombreuses activités à forte valeur ajoutée auxquelles elles donnent lieu dans cette région. Elles peuvent donc contribuer sensiblement à la création de valeur au niveau local, aider les pays à participer au commerce, à acquérir de l'expérience et à se doter des capacités nécessaires pour soutenir la concurrence mondiale, et servir ainsi de tremplin vers les chaînes de valeur mondiales¹⁴. En outre, les marchés régionaux pourraient ouvrir de meilleures perspectives de modernisation, en particulier de modernisation fonctionnelle (conception, commercialisation, gestion de l'image de marque, distribution, etc.).

24. De récentes données montrent toutefois que, malgré leurs avantages, les chaînes de valeur régionales sont nettement moins développées que les chaînes de valeur mondiales¹⁵. Au cours des deux dernières décennies, l'écart entre ces deux types de chaînes s'est creusé au lieu de se résorber dans toutes les régions couvertes par la base de données sur les échanges en valeur ajoutée (à l'exception de l'Europe), la composante extrarégionale de la création de valeur à l'étranger étant considérablement plus importante que la composante intrarégionale. Il sera essentiel, pour favoriser l'expansion des chaînes de valeur régionales à l'avenir, de comprendre les nouveaux marchés et les politiques d'investissement et d'approvisionnement des principaux groupes et acheteurs présents sur ces marchés.

25. La coopération Sud-Sud peut dynamiser les initiatives d'intégration régionale en contribuant à l'élimination des obstacles qui les ont entravées jusqu'ici. Elle peut aussi aider les pays à mettre en place de nouveaux mécanismes de financement axés sur le développement du commerce et des infrastructures, et, en particulier, soutenir un programme de développement plus ambitieux, qui serait centré sur le renforcement des capacités productives et la transformation structurelle au niveau régional. En outre, il est essentiel d'exploiter les liens stratégiques entre la production destinée aux chaînes de valeur mondiales et la production destinée aux chaînes de valeur régionales. La politique commerciale peut jouer un rôle déterminant à cet égard. Les accords internationaux laissent encore dans une certaine mesure la possibilité de protéger les marchés régionaux de biens finis, d'en réserver partiellement l'accès aux entreprises locales et donc de contraindre les entreprises créées au moyen d'investissements étrangers directs de n'approvisionner que les marchés locaux, par exemple en créant des zones économiques spéciales ou des parcs industriels, l'objectif étant de permettre aux pays de renforcer leurs capacités et d'apprendre par la pratique selon un modèle similaire à celui de l'industrie naissante. De surcroît, les procédures de marché public demeurent un puissant levier de promotion des stratégies de ce type et devraient être préservées. Il convient toutefois de prendre dans le même temps des mesures de renforcement des capacités et de définir clairement un délai raisonnable dans lequel les entreprises devront commencer à exporter, de façon à les amener à améliorer leur productivité, à accélérer leur compétitivité et à moderniser leurs procédés, leurs technologies et leurs normes de production.

IV. Financiarisation et stratégies d'arbitrage des entreprises : enjeux pour le régionalisme et le développement

26. Ces dernières décennies, la production a été réorganisée sous l'effet de l'augmentation du volume des flux d'investissement étranger direct, tant au niveau mondial qu'au niveau régional, et cette réorganisation a coïncidé avec une nette évolution de la façon dont les entreprises et les marchés opèrent dans les pays dont l'essentiel de ces flux provient. Ces deux changements fondamentaux et interconnectés peuvent être qualifiés de mouvements de libéralisation et de financiarisation, respectivement. La libéralisation désigne, de manière générale, la diminution – voire la disparition – du pouvoir de supervision et de gestion des

¹⁴ Voir <https://www.sdgfund.org/global-value-chains-and-south-south-trade>.

¹⁵ B. Los, M. P. Timmer et G. J. de Vries, 2015, « How global are global value chains? A new approach to measure international fragmentation », *Journal of Regional Science*, 55(1):66–92.

autorités publiques sur de nombreux pans de l'économie, notamment sur l'intégration dans l'économie mondiale, et le recours croissant à des mesures d'incitation par les prix et à des politiques de recherche du profit dans le cadre de la fourniture des biens publics. La déréglementation des marchés financiers et l'ouverture des comptes de capitaux ont été des aspects particulièrement importants de cette évolution et ont contribué à l'accroissement du poids du secteur financier dans l'économie (financiarisation), à l'augmentation de la volatilité de la valeur des actifs, avec notamment des périodes d'expansion plus longues, et à l'essor des institutions financières non bancaires, comme le secteur de la gestion de patrimoine. Ces changements s'observent aussi bien dans les pays en développement que dans les pays développés, quoiqu'à des degrés variables. Certains ont eu pour effet de faire grimper les taux de croissance au niveau régional, mais des travaux de recherche de la CNUCED ont révélé qu'il était devenu plus difficile de libérer le potentiel développementiste de l'intégration régionale (mesuré à l'aune d'indicateurs du développement humain, de la transformation structurelle, de la concentration des exportations, de l'accès à l'énergie et du développement des capacités productives), puisque des efforts stratégiques plus soutenus étaient nécessaires pour définir et maintenir la trajectoire de développement souhaitée¹⁶. Les effets que la libéralisation a eus sur les perspectives de développement en général et sur le commerce et les flux de capitaux en particulier ont fait l'objet de travaux d'études, mais une attention moindre a été portée aux effets de la financiarisation, notamment au niveau régional. Aussi le présent chapitre est-il consacré à cette question.

A. La financiarisation dans les pays en développement et parmi les entreprises multinationales

27. La nature procyclique et court-termiste de la finance soumise aux lois du marché est un important facteur explicatif de la conjoncture, mais la financiarisation des entreprises et l'évolution de leur comportement en sont également, à un niveau plus fondamental. L'explosion de la rentabilité des grandes entreprises transnationales, originaires pour la plupart de pays avancés, ainsi que leur concentration croissante, ont été de puissants vecteurs de contraction de la part du revenu du travail au niveau mondial, et ces entreprises ne se sont pas servi de leurs bénéfices en hausse pour investir dans la formation de capital productif, mais plutôt pour verser davantage de dividendes et racheter des actions, souvent en passant par des paradis fiscaux et par diverses procédures comptables opaques¹⁷.

28. Ces deux dernières décennies, la fragmentation géographique des chaînes d'approvisionnement est allée de pair avec une transformation de la structure interne des entreprises, où les services financiers, comptables et juridiques ont commencé à jouer un rôle plus central, de même que les services de gestion, de consultation et, surtout, de trésorerie. Un grand nombre de ces services sont généralement séparés des autres fonctions du siège et assurés par une filiale ou un ensemble de filiales. En outre, les filiales chargées des fonctions de trésorerie sont souvent implantées dans des pays où l'environnement institutionnel est parfaitement adapté à l'exécution de chaque fonction. De la même manière, les services de gestion stratégique peuvent être délocalisés dans des pays dotés d'un large vivier de compétences en gestion et situés à proximité de marchés importants. Ainsi, lorsqu'une entreprise multinationale investit à l'étranger, elle crée généralement une filiale ou une coentreprise dans le pays d'implantation. La filiale est contrôlée directement par une société mère ou indirectement par une ou plusieurs filiales détenues en définitive par la société mère, mais considérées dans la pratique comme des personnes morales à part entière¹⁸.

¹⁶ CNUCED, 2022.

¹⁷ CNUCED, 2018.

¹⁸ R. Palan, H. Petersen et R. Phillips, 2021, « Arbitrage spaces in the offshore world: Layering, “fuses” and partitioning of the legal structure of modern firms », *Environment and Planning A: Economy and Space*, disponible à l'adresse <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0308518X211053645> ; J. P. Robé, 2011, « The legal structure of the firm », *Accounting, Economics and Law: A Convivium*, 1(1):1–88 ; CNUCED, 2015a, *World Investment Report 2015 : Reforming International Investment Governance* (publication des Nations Unies, numéro de vente E.15.II.D.5, New York et Genève) ; CNUCED, 2016, *World Investment Report 2016: Investor Nationality – Policy Challenges* (publication des Nations Unies, numéro de vente E.16.II.D.4, New York et Genève).

29. Parmi les 100 premières entreprises multinationales non financières du monde, la propriété directe des filiales implantées dans des pays en développement est rare¹⁹. Par exemple, il n'y a pratiquement aucun lien direct entre les États-Unis et les pays en développement dans lesquels les grandes entreprises américaines investissent. Des travaux de recherche de la CNUCED ont montré que presque tous les échanges entre une société mère américaine et ses filiales implantées dans des pays en développement se faisaient par l'intermédiaire de filiales situées au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord²⁰. Il y a peu encore, l'hypothèse centrale de la théorie économique et des décideurs était que ces strates d'entreprises n'étaient que des éléments fonctionnels, qui prenaient la forme de prises de participation dans différents pays sans nécessairement affecter ni refléter les opérations productives d'une entreprise. Toutefois, il est de plus en plus clair que les formes indirectes d'investissement peuvent créer une distinction entre le propriétaire ultime et le propriétaire immédiat d'un actif, et donc constituer un obstacle majeur à la réaffirmation par les États de leur contrôle sur le régime d'investissement²¹.

30. Le recours à des filiales intermédiaires donne lieu à des aberrations statistiques dans la comptabilité des investissements étrangers directs, car les flux qui transitent par des filiales situées dans des pays tiers créent inévitablement des anomalies dans les données et des problèmes de double comptage dans les statistiques connexes²². Les données relatives aux positions globales d'investissement étranger direct sont généralement établies sur la base de la propriété immédiate des actifs et présentent donc une image potentiellement faussée des liens financiers entre pays, de la propriété des actifs et des risques associés aux investissements, tant pour les pays d'origine que pour les pays d'implantation²³.

31. De tels constats mettent en évidence les enjeux liés au système financier qui régit la conduite des entreprises au niveau mondial, à l'action que mènent les États pour attirer des capitaux étrangers et aux efforts à déployer pour assurer l'efficacité des initiatives d'intégration régionale, lesquelles pâtissent de l'environnement de concurrence entre États et structures d'entreprise mondiales. En raison des stratégies d'arbitrage des entreprises multinationales et du rôle que joue l'innovation financière dans leurs cadres juridiques, les pays d'implantation ne bénéficient pas des avantages théoriquement associés à l'investissement étranger direct, comme la création d'emplois, l'accélération de la productivité, le transfert de technologies, le renforcement des capacités de production et, surtout, l'augmentation des recettes fiscales.

B. Les sociétés multinationales et la macroéconomie

32. La financiarisation de la structure interne des entreprises peut être un outil d'extraction de valeur et de dépouillement des bénéficiaires²⁴. Outre les entreprises elles-mêmes, les bénéficiaires de ce phénomène sont généralement les pays avancés, en particulier les pôles financiers et les pôles d'entreprises le plus souvent situés en Europe et dans des centres financiers extraterritoriaux.

33. Le fait pour un pays de parvenir à attirer des investissements étrangers directs ne garantit pas que les apports de capitaux bénéficieront à ce pays et l'aideront à accroître ses capacités productives, à créer des emplois et à améliorer le niveau de vie de sa population. Les grands groupes d'entreprises peuvent être structurés de telle sorte que des filiales locales exploitent les atouts économiques du pays (main-d'œuvre bon marché et ressources

¹⁹ CNUCED, 2022.

²⁰ Ibid.

²¹ T. Bertz, A. Pond et W. Yin, 2021, « Investment agreements and the fragmentation of firms across countries », *The Review of International Organizations*, 16(4):755–791 ; Robé, 2011.

²² G. Zucman, 2013, « The missing wealth of nations: Are Europe and the U[nited] S[tates] net debtors or net creditors? », *The Quarterly Journal of Economics*, 128(3):1321–1364.

²³ Par exemple, en 2014 et 2015, les Bermudes ont remplacé Chypre au premier rang des sources d'investissements étrangers directs en Fédération de Russie, et les trois premiers pourvoyeurs d'investissements étrangers directs en Chine sont Hong Kong (Chine), les Îles Caïmanes et les Îles Vierges britanniques (données du Ministère chinois du commerce et de la Banque centrale de la Fédération de Russie).

²⁴ CNUCED, 2022.

naturelles, par exemple), tandis que d'autres filiales, situées ailleurs, récoltent les profits des activités de ces groupes en bénéficiant de faibles taux d'imposition et d'autres avantages réglementaires (extraction de valeur).

34. Le dépouillement des bénéfices par le recours à des filiales réduit la marge d'action budgétaire du pays d'implantation. Les pays développés ont les moyens de compenser en grande partie les pertes de recettes d'impôt sur les sociétés en augmentant les impôts perçus sur les dividendes, les intérêts et les plus-values des investisseurs, revenus que les stratégies d'évasion fiscale des entreprises multinationales ont tendance à tirer vers le haut. Les pays en développement, en revanche, n'ont généralement pas la possibilité de générer des recettes substantielles de cette manière. À long terme, ils ont un handicap supplémentaire, à savoir que le coût de l'emprunt est plus lourd que dans les pays avancés, avec un taux d'intérêt en général plusieurs fois supérieur. Les pays développés peuvent contrebalancer leurs pertes de recettes fiscales en émettant des titres de dette dont les taux d'intérêt sont extrêmement faibles, voire négatifs, tandis que les pays en développement paient généralement des intérêts plus élevés, de sorte que les coûts des pertes de recettes fiscales augmentent au fil du temps. Par exemple, l'Allemagne perd environ 24 milliards de dollars des États-Unis de recettes fiscales en raison du transfert de bénéfices (3 % du montant total de ses recettes fiscales)²⁵, mais peut émettre des obligations à vingt ans avec un taux de rendement de -0,03 % pour financer les services publics. Par contraste, le Mexique perd quelque 8 milliards de dollars du fait du transfert de bénéfices (6 % du montant total de ses recettes fiscales), mais le taux de rendement de ses obligations est de 7,1 %. En fin de compte, les coûts des emprunts publics, qui sont très inégaux, déterminent si un pays peut ou non échapper au piège de l'alourdissement de la dette émise pour compenser son manque à gagner fiscal.

35. Compte tenu de la conjoncture mondiale et de la structure de pouvoir en place, les effets que les initiatives de régionalisation ont sur le développement semblent au mieux marginaux. L'architecture qui régit la conduite des entreprises et le secteur financier au niveau mondial favorise les intérêts privés et financiers, et est protégée par les politiques des pays avancés²⁶. En l'absence de normes réglementaires et de cadre de réglementation systémique, les pays en développement doivent renforcer leurs compétences dans les domaines de la finance, de la comptabilité, du droit et des données pour pouvoir mettre davantage en lumière les comportements des entreprises à l'échelle mondiale.

36. Si le public était davantage au fait des réalités de l'investissement étranger direct, les institutions réglementaires pourraient être amenées à prendre des mesures. Or de telles mesures sont essentielles pour que les pays en développement puissent lutter contre les pratiques d'extraction de rentes des entreprises multinationales et renforcer le rôle joué par les capitaux étrangers dans la transformation structurelle de leur économie. La consolidation des ressources réglementaires au niveau régional pourrait être une première étape vers l'harmonisation des politiques réglementaires et la restriction des possibilités d'arbitrage des entreprises, au moins à l'échelon régional.

37. La collecte de données fiables sur les pratiques financières des entreprises, l'accès à des compétences professionnelles et la création d'autorités de réglementation spécialisées au niveau national peuvent jouer un rôle déterminant. Les mécanismes régionaux de suivi et de réglementation sont toutefois cruciaux eux aussi. À cet égard, il est encourageant de constater que l'Union européenne envisage d'obliger les grandes entreprises à répertorier leurs groupes de filiales dans les registres d'entreprises. Il s'agit là d'un grand pas vers un meilleur contrôle de la conduite des entreprises.

38. Si rien n'est fait au niveau mondial, le problème ne va faire qu'empirer avec le temps et creuser les inégalités au sein des pays et entre les pays. Le succès des campagnes de promotion de l'équité fiscale et du Projet sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, mené par l'Organisation de coopération et de développement économiques et le Groupe des Vingt, montre que le dialogue et les travaux multilatéraux sur des questions complexes portent leurs fruits. Le phénomène de la financiarisation des entreprises et de

²⁵ J. Garcia-Bernardo et P. Jansky, 2021, « Profit shifting of multinational corporations worldwide », Working Paper No. 14, Institut des études économiques, faculté des sciences sociales, Université Charles de Prague.

²⁶ CNUCED, 2022.

l'extraction de rentes est multidimensionnel par définition, mais les entités des Nations Unies, et la CNUCED en particulier, sont mieux placées que quiconque pour lancer un programme de réforme en exploitant les compétences de la CNUCED, de l'Organisation internationale du Travail et de l'Organisation mondiale du commerce. L'objectif serait d'élaborer une stratégie multilatérale à plusieurs niveaux, qui tiendrait compte des intérêts des pays en développement et viserait à remédier aux conséquences négatives des comportements de recherche de rente et des pratiques d'arbitrage financier des entreprises.

V. Possibilités offertes par la coopération Sud-Sud : pourquoi miser sur la coopération Sud-Sud et la coopération régionale pour financer le développement, et pourquoi maintenant²⁷ ?

39. La coopération Sud-Sud devrait prendre de l'ampleur dans les années à venir, à mesure que les pays en développement verront leur économie croître et prendront conscience de l'importance des initiatives de coopération régionales. Les retombées de la pandémie mettent en évidence la nécessité d'adapter les pratiques internationales de coopération en faveur du développement. Quant aux accords de coopération Sud-Sud axés sur le commerce et l'investissement, l'intégration régionale doit aller au-delà de la seule intégration des marchés : elle doit viser à renforcer les capacités productives au niveau régional et à développer les chaînes de valeur régionales. S'ils s'emploient activement à améliorer et à coordonner leurs politiques industrielles, les pays du monde du Sud pourraient être en mesure de « reconstruire en mieux » au lendemain de la pandémie, d'accroître leur résilience et de promouvoir leur transformation structurelle.

40. Dans le contexte du financement d'un développement inclusif et durable, des solutions fondées sur la coopération régionale et la coopération Sud-Sud sont plus nécessaires que jamais, à l'heure où les pays du monde entier font face à l'inflation des prix des denrées alimentaires et des produits de base, qui est venue s'ajouter au travail d'assistance et de relèvement post-pandémie et aux considérables efforts d'investissement à consentir pour atteindre les objectifs de développement durable et les objectifs climatiques. Les acteurs privés seront essentiels pour combler le déficit de financement, mais ils ne pourront ni susciter ni maintenir l'élan nécessaire. Aussi est-il indispensable d'accroître les fonds publics, qui auront le plus gros rôle à jouer.

41. Dans beaucoup de pays, les institutions de financement du développement sont toutefois dotées de ressources insuffisantes pour accomplir les tâches attendues d'elles. En outre, de nombreux enjeux sont régionaux par essence ou appellent des solutions régionales parce qu'ils ont des implications internationales, que les pays pris séparément ne peuvent maîtriser à eux seuls. Dans ce contexte, le rôle des banques publiques, tant régionales que nationales, est en train d'être revalorisé. De nouvelles banques sont créées et les banques existantes sont renforcées. Les banques nationales prêtent à d'autres pays, tandis que les banques régionales et d'autres mécanismes assument des fonctions plus larges, qui consistent notamment à favoriser l'octroi de prêts à leurs membres et à gérer les biens et maux publics régionaux. Nombre des nouvelles banques sont détenues et administrées par des pays du monde du Sud, à tel point que la diversité des institutions et des solutions de financement du développement est plus grande que jamais. Toutefois, les stigmates de plusieurs décennies d'affaiblissement de ces institutions publiques sont toujours visibles. Le montant des prêts octroyés par les banques publiques a considérablement augmenté ces dernières années, mais d'autres sources de financement restent loin devant, en particulier l'aide bilatérale et les swaps, qui ne sont pas fondés sur les mêmes principes d'universalité et de neutralité, en plus de ne pas offrir les mêmes garanties de transparence.

42. Les institutions régionales de financement du développement et les mécanismes chargés de fournir des liquidités en devises en période de déséquilibre de la balance des paiements existent depuis un certain nombre de décennies, mais ont véritablement pris de l'ampleur après la crise financière survenue en Asie à la fin des années 1990 et la crise financière mondiale. En 2007, quelque 360 milliards de dollars étaient à la disposition des

²⁷ Ce chapitre est inspiré du chapitre 4 du Rapport sur le commerce et le développement 2022.

pays en détresse. L'essentiel de cette somme (321,6 milliards de dollars) provenait du Fonds monétaire international et le reste (40,5 milliards de dollars) était destiné aux membres des trois principaux mécanismes régionaux de financement, à savoir le Fonds monétaire arabe, l'Initiative de Chiang Mai (Asie) et le Fonds latino-américain de réserve. Un peu plus de dix ans plus tard, le paysage de la liquidité d'urgence avait considérablement évolué, qu'il s'agisse des sommes dégagées ou des sources de financement : environ 3 500 milliards de dollars étaient disponibles en 2018, dont 1 000 milliards provenaient du Fonds monétaire international, 1 000 milliards des mécanismes régionaux de financement et 1 500 milliards d'une nouvelle source de financement, à savoir les swaps bilatéraux entre banques centrales²⁸. De nouveaux mécanismes régionaux de financement ont notamment été créés en Europe (Mécanisme européen de stabilité, 2012 ; Fonds eurasiatique de stabilisation et de développement, 2009) et dans des régions en développement (réserve de prévoyance des BRICS (Brésil, Fédération de Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud), 2015).

43. Compte tenu de la pléthore de mécanismes régionaux soit nouveaux soit élargis, ces mécanismes auraient pu être en première ligne dans la lutte contre les chocs économiques liés à la pandémie. Au lieu de cela, les pays ont eu massivement recours aux swaps bilatéraux. Une tendance émergente à la dépendance à l'égard de ces swaps avait déjà été observée avant la pandémie, qui n'a fait que l'accroître sensiblement²⁹.

44. Les swaps sont proposés par un grand nombre de banques centrales, principalement par la Banque populaire de Chine et la Réserve fédérale des États-Unis, et, dans une moindre mesure, par les banques centrales de pays avancés tels que l'Australie, le Japon, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse. L'existence de sources de financement d'une telle ampleur peut sembler être une bonne nouvelle pour les pays en détresse, mais dans la pratique, les swaps bilatéraux sont dépourvus de beaucoup des avantages qu'offrent les mécanismes de prêt multilatéraux ou régionaux, notamment sur les plans de la prévisibilité et de la transparence³⁰.

45. Cette dimension du filet mondial de sécurité financière est discrétionnaire et ne repose sur aucune norme ni sur aucun protocole. Tous les pays ne sont donc pas sur un pied d'égalité. En effet, tous n'ont pas la capacité de négocier des swaps bilatéraux et la relation entre le prêteur et l'emprunteur n'est pas nécessairement égalitaire si elle est centrée sur les intérêts du pays le plus puissant économiquement, en particulier sur ses intérêts commerciaux et financiers, mais aussi politiques et géostratégiques. Pendant la pandémie, cette forme de prêt de liquidités a fortement avantagé les pays à revenu élevé et certaines régions, à savoir l'Asie centrale, l'Asie de l'Est et l'Europe, principalement représentées par les banques centrales de la Chine, des États-Unis, du Japon, de la Suède et de la Suisse. Il y a aussi eu quelques swaps bilatéraux entre pays émergents, par exemple entre le Qatar et la Turquie ou entre l'Indonésie et la République de Corée.

46. Une plus grande attention doit être prêtée aux implications de ces nouvelles tendances. La dépendance croissante à l'égard de solutions bilatérales plutôt que de solutions multilatérales soulève au moins cinq grandes préoccupations :

a) Si la demande de liquidités croît, ce qui est probable étant donné que les pays sont toujours aux prises avec les retombées de la pandémie et que les taux d'intérêt augmentent, de même que les prix des denrées alimentaires, les pays et les régions les plus pauvres, qui n'ont encore jamais négocié de swaps, auront plus de difficultés à obtenir les ressources nécessaires en période de crise ;

²⁸ L. Mühlich et B. Fritz, 2021, « Borrowing patterns in the global financial safety net: Does governance play a role? », *Global Policy*, 12(S4):47–68.

²⁹ D. Barrowclough, R. Kozul-Wright, W. N. Kring et K. P. Gallagher, dir. publ., 2022, *South–South Regional Financial Arrangements : Collaboration Towards Resilience*, Springer Nature, Cham, Suisse ; L. Mühlich, B. Fritz et W. N. Kring, 2021, « Towards the marginalization of multilateral crisis finance? The global financial safety net and COVID-19 », Policy Brief No. 15, Global Development Policy Centre, Boston University, États-Unis.

³⁰ Voir <https://www.mobilizingdevfinance.org/research-material/global-financial-safety-nets-sdrs-and-sustainable-development-finance-can-options>.

b) Les mécanismes régionaux de financement et le Fonds monétaire international sont des institutions multilatérales, mais la mesure dans laquelle les swaps bilatéraux ont devancé les sources de liquidités multilatérales tout au long de la crise fait naître des doutes quant à la confiance des pays dans la capacité de ces institutions à remédier aux crises ;

c) Le manque de choix et de concurrence au sein du système pourrait faire obstacle à la prestation de services de meilleure qualité et affaiblir le pouvoir de négociation des États dans le contexte de l'élaboration des programmes destinés à remettre les pays sur le chemin de la stabilité et de la durabilité ;

d) Le risque de marginalisation des mécanismes de financement régionaux était manifeste avant la pandémie déjà, à tel point que, selon certaines études, ces mécanismes devaient faire en sorte que les systèmes régionaux de surveillance et de coercition soient gérés par les pays membres plutôt que par des institutions extérieures³¹. La réticence à recourir à la Multilatéralisation de l'Initiative de Chiang Mai serait apparemment liée au fait que les pays membres ne peuvent prélever qu'une partie des fonds auxquels ils ont droit sans avoir à souscrire à un programme du Fonds monétaire international³². Toutefois, les inégalités persistantes dans l'accès à des solutions de financement à court terme mettent en lumière le manque de coordination des pays autour du filet mondial de sécurité financière ;

e) En raison du déclin des institutions régionales, les intérêts nationaux influencent de plus en plus le régime du financement en période de crise.

47. Le paysage du financement à long terme est similaire : les banques multilatérales et régionales ont revu à la hausse le montant des ressources de financement à long terme disponibles, mais sont malgré tout devancées par des sources de financement bilatérales. La plupart des banques de développement sont nationales, mais les 10 % de banques multilatérales et régionales³³ ont un rôle particulièrement important à jouer dans un monde intégré, en particulier face aux problèmes qui transcendent les frontières nationales. De plus, comme pour les mécanismes régionaux de financement, la mise en commun des ressources de plusieurs pays présente de nombreux avantages : elle permet non seulement d'accroître le montant des fonds disponibles, mais aussi de créer des marchés plus vastes, de renforcer les synergies avec les infrastructures et autres services, et de donner plus de poids à la région concernée dans l'économie mondiale. Pour toutes ces raisons, une multitude de nouvelles institutions régionales de financement du développement ont été créées, des institutions existantes ont été développées, et les grandes banques nationales prêtent de plus en plus souvent à d'autres pays de leur région. Nombre de ces changements ont été particulièrement marqués dans le monde du Sud, où de nouvelles banques détenues et gérées par les pays du Sud ont vu le jour et les banques présentes de longue date ont été renforcées³⁴.

48. Le montant total des prêts octroyés par les banques régionales n'a cessé de croître ces dernières décennies et, dans certains cas, il a même augmenté plus vite que celui des prêts des institutions de Bretton Woods, allant parfois jusqu'à le dépasser³⁵. En 2018, les banques régionales ont prêté au moins 180 milliards de dollars, dont un peu plus de la moitié à des conditions concessionnelles³⁶, de sorte que ces prêts ont été salutaires pour les emprunteurs. En outre, les prêts accordés par la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures,

³¹ W. W. Grimes, 2011, « The future of regional liquidity arrangements in East Asia: Lessons from the global financial crisis », *Pacific Review*, 24(3) : 291–310.

³² Mühlich *et al.*, 2021.

³³ J. Xu, X. Ren et X. Wu, 2019, « Mapping development finance institutions worldwide: Definitions, rationales and varieties », Institute of New Structural Economics, disponible à l'adresse <https://www.nse.pku.edu.cn/en/research/publicaper/490123.htm>.

³⁴ D. Barrowclough, K. P. Gallagher et R. Kozul-Wright, dir. publ., 2021, *Southern-Led Development Finance : Solutions from the Global South*, Routledge, Milton Park, Royaume-Uni ; CNUCED, 2015b, *Rapport sur le commerce et le développement, 2015 : Mettre l'architecture financière internationale au service du développement* (publication des Nations Unies, numéro de vente F.15.II.D.4, New York et Genève).

³⁵ CNUCED, 2022.

³⁶ Organisation de coopération et de développement économiques, 2020, « Multilateral development finance », disponible à l'adresse https://www.oecd-ilibrary.org/development/multilateral-development-finance-2020_e61fdf00-en.

la Banque européenne d'investissement et la Nouvelle Banque de développement, qui ne sont pas considérées comme des banques régionales dans les bases de données officielles, ont profondément modifié le paysage de l'emprunt. À titre d'exemple, la Banque européenne d'investissement a prêté plus que la Banque mondiale en 2021.

49. En dépit de ces tendances, la principale menace à laquelle sont confrontées les banques régionales de développement est la prédominance des flux bilatéraux ad hoc et des crédits préaffectés par les donateurs³⁷. Pour la plupart, les pays développés n'ont pas revu à la hausse leur contribution aux banques régionales de développement dont ils participaient au financement, mais s'inquiètent aujourd'hui que d'autres sources de financement prennent de l'ampleur en comblant le vide. Il en va de même pour les fonds de réserve : les prêts des banques régionales de développement ne représentent qu'une fraction de l'aide publique au développement bilatérale (moins de la moitié sur la dernière année pour laquelle des données sont disponibles, alors qu'il s'agissait pourtant de l'une des années au cours desquelles les banques régionales de développement ont prêté le plus). Ce constat est préoccupant, car il se pose le même problème du manque de transparence et d'universalité. Tous les pays ne peuvent pas bénéficier dans la même mesure de l'aide bilatérale et le retour du balancier politique va probablement restreindre la capacité des emprunteurs à définir des plans de développement à long terme. De la même manière, le principe de solidarité risque d'être mis à mal si les prêteurs ne sont pas aussi des emprunteurs. De surcroît, les banques de développement verront leurs capacités et leur mission compromises si leur situation financière est précaire ou instable. Elles seront limitées dans leur capacité à engager des investissements porteurs d'avenir ou à acquérir des parts d'entreprises, qui leur permettraient de participer aux bénéfices de ces entreprises et de détenir des titres de propriété intellectuelle ou autre plutôt que d'être de simples institutions de prêt, par exemple. Le potentiel que recèlent les banques régionales de développement au sein de l'architecture financière mondiale n'est donc pas pleinement exploité. Les activités qui pâtiront le plus de cette situation seront sans doute celles qu'il est traditionnellement difficile de financer, à savoir les biens et maux publics régionaux ou certaines activités risquées, mais potentiellement très bénéfiques sur le plan économique, sinon sur le plan strictement financier.

50. L'un des moyens de combler l'écart béant et croissant entre prêts multilatéraux et flux bilatéraux ad hoc consiste à allouer davantage de fonds aux banques régionales de développement. La nécessité pour ces banques de disposer de ressources suffisantes et prévisibles est l'un des principaux enseignements tirés de la pandémie. Les banques suffisamment capitalisées ont été en mesure d'apporter aux pays l'aide dont ceux-ci avaient besoin³⁸. Plusieurs solutions existent pour recapitaliser les banques régionales de développement, et la CNUCED en a examiné un grand nombre dans les éditions successives du *Rapport sur le commerce et le développement*. Ces banques peuvent par exemple accueillir de nouveaux membres, notamment des pays à revenu plus élevé, qui leur permettront d'accroître le volume des fonds disponibles et de mobiliser plus facilement des capitaux supplémentaires sur les marchés internationaux. Une autre solution consiste à revoir l'exigence du triple A que les pouvoirs publics imposent à la plupart des banques, de sorte que celles-ci puissent réduire leurs réserves de trésorerie. À cet égard, il convient de clarifier les mandats des banques et la façon dont les décisions relatives aux prêts sont contrôlées et évaluées. Il est difficile pour les banques d'agir véritablement dans l'intérêt général si elles sont sous-financées ou critiquées pour avoir réalisé des investissements risqués ou moins populaires. Enfin, il est également possible, au lieu d'augmenter le nombre de membres, de rehausser la contribution des pays déjà membres.

51. Toutes les mesures susmentionnées sont importantes. Une autre solution actuellement envisagée est le transfert de droits de tirage spéciaux, notamment la redistribution des 650 milliards de dollars de droits émis en 2021. Le Groupe des Vingt a débattu d'un tel transfert depuis des pays avancés, qui n'ont pas besoin de droits de tirage spéciaux, vers des pays pauvres, qui en ont besoin. Il s'est dit favorable à l'idée sur le principe et a approuvé à titre provisoire la redistribution de droits d'un montant de 100 milliards de dollars. Il s'agirait là d'une mesure très ambitieuse, car ce montant est à lui seul supérieur au total des prêts

³⁷ CNUCED, 2022.

³⁸ Voir <https://unctad.org/webflyer/public-banks-and-covid-19-combatting-pandemic-public-finance>.

accordés à des conditions concessionnelles par les banques multilatérales de développement en 2018.

VI. Questions à examiner

52. En plus des points soulevés dans le présent document, les participants à la cinquième session de la Réunion d'experts pluriannuelle souhaitent peut-être examiner les questions suivantes :

a) Certes, des fonds peuvent être trouvés en période d'urgence, par exemple pendant une pandémie, mais pour autant, ils ne sont pas nécessairement utilisés là où ils sont le plus nécessaires. Comment les États peuvent-ils soutenir davantage les banques publiques nationales et régionales, notamment en les finançant et en les recapitalisant, en leur accordant des garanties ou en faisant preuve de la volonté politique requise pour réorienter leur mission vers l'intérêt général et le développement ?

b) Quelles sont les implications de la primauté croissante des flux de capitaux bilatéraux sur l'appui financier aux institutions régionales ?

c) Comment les banques régionales et les mécanismes de financement régionaux peuvent-ils contribuer davantage à l'architecture financière internationale ? Peuvent-ils favoriser l'avènement d'un multilatéralisme plus équitable et plus efficace ?

d) La pandémie a mis en évidence de profondes failles dans le fonctionnement des chaînes de valeur mondiales. Comment tirer parti de cette situation pour redynamiser les chaînes de valeur régionales ? Quels investissements d'infrastructure faudra-t-il réaliser ?

e) La portée et les effets de nombreux accords commerciaux régionaux conclus entre les pays du Sud restent limités malgré leur élargissement depuis le début du Millénaire. Quelles dispositions ou clauses faut-il ajouter ou quelles mesures complémentaires faut-il prendre pour rendre ces accords plus pertinents ?

f) Comment appréhender le phénomène de la régionalisation du commerce et dans quelle mesure peut-il favoriser une approche plus inclusive, plus constructive et plus coopérative du multilatéralisme ?

g) Quels mécanismes institutionnels faut-il mettre en place pour concilier au mieux les sensibilités et intérêts divergents des pays en développement et des pays développés afin d'établir une gouvernance du commerce international plus inclusive et davantage axée sur le développement ?

h) Comment peut-on accroître l'efficacité des récentes initiatives internationales pour améliorer l'équité fiscale et la gouvernance des entreprises au niveau mondial de manière à mieux répondre aux besoins d'investissement des pays en développement ?
