

CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT

DIXIÈME SESSION

TABLE RONDE DE HAUT NIVEAU SUR LE COMMERCE
ET LE DÉVELOPPEMENT :

ORIENTATIONS POUR LE XXI^e SIÈCLE

Dépendance économique à l'égard des produits de base



Distr.
GÉNÉRALE

TD(X)/RT.1/6
22 novembre 1999

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

DIXIÈME SESSION

TABLE RONDE DE HAUT NIVEAU SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT :

ORIENTATIONS POUR LE XXI^e SIÈCLE

DÉPENDANCE ÉCONOMIQUE À L'ÉGARD DES PRODUITS DE BASE *

par
Alfred Maizels,
Oxford University (Royaume-Uni)

*Les vues exprimées dans le présent document n'engagent que l'auteur et ne correspondent pas nécessairement à celles du secrétariat de la CNUCED.

GE.99-54118 (F)

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
Résumé	4
I. Le rôle du secteur primaire	5
II. Évolution des marchés mondiaux de produits de base depuis l'après-guerre	6
III. Évolution de la politique internationale concernant les produits de base depuis 1945	8
IV. Nécessité d'une nouvelle stratégie internationale relative aux produits de base	9
V. Comment faire remonter les cours des produits de base	11
A. Régulation de l'offre	11
B. Diversification	12
C. Comment accroître la compétitivité des matières naturelles par rapport aux produits synthétiques	13
VI. Réduction des cycles pluriannuels des prix	14
VII. Réduction des fluctuations conjoncturelles des cours des produits de base et de leurs conséquences néfastes pour les pays en développement	15
A. Stocks régulateurs internationaux	16
B. Gestion des risques	16
VIII. Protection de l'environnement naturel	17
IX. Conclusions	18
RÉFÉRENCES	20

Résumé

La subsistance de la majeure partie de la population des pays en développement dépend de la production et de l'exportation de produits primaires. Le développement économique et social de ces pays reste donc largement tributaire de l'évolution des marchés mondiaux de produits de base, et, en particulier, des variations des prix. Ceux-ci se sont effondrés au début des années 80 mais ne sont pas remontés depuis, d'où des pertes commerciales considérables qui ont joué un rôle important dans la forte augmentation de la dette extérieure des pays exportateurs.

Ces pays seraient gravement pénalisés en cas de faiblesse persistante des prix des produits de base, car cela restreindrait encore leur potentiel de croissance et nuirait aux efforts qu'ils déploient pour réformer leur politique intérieure, restructurer leur dette et mobiliser des ressources extérieures. Pourtant, les problèmes des pays en développement tributaires des produits de base n'ont guère retenu l'attention des instances internationales au cours des 20 dernières années. Il serait donc temps que la communauté internationale les examine sérieusement.

Nous proposons ici trois principes fondamentaux pour une nouvelle politique internationale dans le domaine des produits de base :

- Il conviendrait d'associer judicieusement libre jeu et régulation des forces du marché pour atteindre les objectifs convenus;
- Une distinction devrait être faite entre les divers types de problèmes relatifs aux prix, qui varient selon les produits et appellent donc des solutions différentes;
- Il faut étudier les liens entre les problèmes propres aux produits de base et d'autres secteurs, en particulier les marchés de capitaux.

Les mesures à prendre pour résoudre chaque type de problème relatif aux prix sont ensuite examinées. Pour faire augmenter les prix des produits de base - tâche de longue haleine -, on pourrait d'abord instaurer une certaine forme de régulation de l'offre, puis s'engager dans la diversification en délaissant les produits de base dont l'offre est constamment excédentaire. En outre, l'intensification des efforts de recherche-développement dans les domaines appropriés pourrait contribuer à améliorer les caractéristiques techniques et donc la compétitivité des exportations de matières naturelles des pays en développement, qui risquent d'être supplantées par des produits synthétiques.

À moyen terme, les fortes variations des prix - particulièrement marquées pour plusieurs cultures arbustives - pourraient être sensiblement atténuées par des ajustements opportuns de la production grâce à une meilleure prévision de la tendance des marchés et par des efforts visant à augmenter la consommation si nécessaire. Enfin, les fluctuations à court terme pourraient être réduites par la constitution de stocks régulateurs internationaux dotés de ressources suffisantes; leurs conséquences néfastes pourraient également être évitées si les exportateurs de pays en développement utilisaient des instruments financiers pour se prémunir contre les risques commerciaux liés aux produits de base. Il serait bon d'examiner dans quelle mesure ces instruments sont utilisés et quels sont leur coût et leur efficacité pour les pays en développement.

DÉPENDANCE ÉCONOMIQUE À L'ÉGARD DES PRODUITS DE BASE

Alfred Maizels

I. LE RÔLE DU SECTEUR PRIMAIRE

Le bien-être et la subsistance de la grande majorité des habitants des pays en développement dépendent de la production et de l'exportation de produits de base ¹. Il est essentiel que le secteur primaire soit fort pour contribuer au progrès tant économique que social des pays exportateurs, ce qu'il peut faire de deux manières : grâce à l'augmentation du volume de produits alimentaires et de matières premières nécessaires à l'industrialisation et à la croissance économique, et grâce à l'exportation, qui procure des devises permettant de financer l'importation de biens d'équipement et d'autres facteurs essentiels au développement. Compte tenu de la relative étroitesse de leur marché intérieur, la quasi-totalité des pays tributaires de produits de base suivent la deuxième voie. En conséquence, leur progrès économique est déterminé dans une large mesure par l'évolution des marchés mondiaux de produits de base. Cette dépendance entrave considérablement leurs efforts de développement économique et social.

L'inélasticité de l'offre et de la demande sur les marchés mondiaux de produits de base pose plusieurs problèmes. Premièrement, on observe une dégradation des "termes de l'échange des produits de base" à long terme (c'est-à-dire une baisse des prix des produits exportés par les pays en développement par rapport aux prix des articles manufacturés importés des pays développés). Cette tendance est due, dans une large mesure, à la faible élasticité-revenu de la demande de produits primaires dans les pays développés - autrement dit, l'augmentation du revenu réel de ces pays s'accompagne d'une hausse relativement faible de leur demande. De plus, de nombreux produits exportés par des pays en développement ont été remplacés en grande partie par des matières synthétiques au cours des 20 dernières années; parallèlement, l'essor de la demande de matières premières naturelles a été freiné par le déclin d'industries "lourdes" traditionnelles, comme la sidérurgie. Deuxièmement, du fait de la faible élasticité-prix de l'offre de nombreux produits de base, un délai s'écoule obligatoirement entre la hausse des cours et l'augmentation de la production; en outre, l'accroissement de l'offre va souvent à l'encontre du but recherché car, en cas d'inélasticité de la demande, il fait baisser les prix et les recettes d'exportation. D'où une succession de cycles des prix étalés sur plusieurs années.

Troisièmement, la faible élasticité de l'offre et de la demande sur de nombreux marchés de produits de base entraîne d'importantes fluctuations des prix à court terme. Celles-ci font peser de grandes incertitudes sur les ventes et la rentabilité dans le secteur primaire et risquent donc de limiter le volume des investissements dans de nouvelles capacités de production.

On considère en général que les pays qui tirent l'essentiel de leurs recettes d'exportation de produits de base dont les prix sont exposés à

¹Dans le présent document, les termes "produits de base" et "produits primaires" sont utilisés indifféremment; ils excluent le pétrole, qu'il vaut mieux traiter à part.

de fortes fluctuations à court terme ont davantage de difficultés à assurer leur développement économique. Les fluctuations des recettes d'exportation se répercutent sur le revenu intérieur (sans oublier leur effet multiplicateur sur les secteurs non exportateurs) et sur l'épargne intérieure, ainsi que sur les recettes publiques (dont une grande partie provient souvent des taxes sur le produit des exportations); de plus, comme on l'a déjà signalé, elles ont généralement des répercussions néfastes sur l'investissement dans les actifs productifs. La forte instabilité des exportations peut contribuer à accroître le climat général d'incertitude économique et favoriser la fuite des capitaux si les épargnants préfèrent investir à l'étranger. Elle peut aussi inciter les investisseurs privés à privilégier, sur le marché intérieur, des projets rémunérateurs à court terme par rapport à des entreprises plus risquées, même lorsque ces dernières exploitent les avantages comparatifs du pays.

Les diverses difficultés auxquelles les pays en développement se heurtent en raison de la faible élasticité de la demande de produits de base sont aggravées par les caractéristiques structurelles de l'offre. La plupart de ces pays sont de petits ou moyens producteurs qui ne peuvent influencer sur les prix mondiaux en faisant varier leur offre. Ils sont donc portés à accroître leurs exportations afin d'augmenter, toutes choses égales d'ailleurs, leurs recettes d'exportation. Mais si un grand nombre d'entre eux en font autant en même temps, les prix baissent et les recettes d'exportation de chacun diminuent. Ce conflit d'intérêt fondamental est devenu un élément important des problèmes qui se posent aux pays en développement dans le domaine des produits de base depuis une vingtaine d'années.

II. ÉVOLUTION DES MARCHÉS MONDIAUX DE PRODUITS DE BASE DEPUIS L'APRÈS-GUERRE

On peut distinguer deux grandes phases dans l'évolution des marchés mondiaux de produits de base depuis le milieu des années 50. La première, allant jusqu'en 1980, a été caractérisée par les fortes fluctuations des prix à court terme d'un grand nombre de produits exportés par des pays en développement, qui se sont répercutées sur leurs recettes d'exportation. Les années 70 ont été marquées par une succession de "chocs" sur les marchés mondiaux. Il y a eu d'abord la hausse brutale du cours du pétrole en 1973-1974, qui a fait craindre une augmentation générale des prix des produits de base, puis des pénuries de certains produits (sucre et café, par exemple) certaines années, qui ont entraîné des fluctuations exceptionnelles des prix. Pendant cette décennie, les prix réels des produits de base ont augmenté modérément dans l'ensemble.

Après 1980, il y a eu une rupture : les prix réels des produits de base se sont en général effondrés et ne sont jamais remontés depuis ². À la fin des années 80, la crise des prix se révélait plus grave et nettement plus longue qu'à l'époque de la grande dépression des années 30. De 1990 à 1997, il n'y a eu ni amélioration ni dégradation sensible des termes de l'échange des

²Pendant les années 80, les prix réels des produits de base ont chuté de 45 % environ si on prend comme coefficient d'ajustement l'indice ONU de la valeur unitaire des exportations d'articles manufacturés des pays développés, ou de 35 % environ si on utilise l'indice de la valeur unitaire des exportations de produits de base au lieu de l'indice des prix des produits de base.

produits de base, mais une nouvelle détérioration brutale s'est produite pendant les deux années suivantes, sous l'effet de la crise financière asiatique et de la dépréciation des monnaies des principaux pays d'Asie ³.

Le repli des prix au début des années 80 a été une conséquence directe de l'austérité monétaire pratiquée par les principaux pays industriels pour réduire l'inflation. Cette politique a entraîné un ralentissement sensible de la croissance économique et imprimé un brusque coup de frein à la demande de matières premières. Depuis lors, les taux de croissance sont restés faibles par rapport aux tendances de l'après-guerre, ce qui explique en partie le marasme des prix des produits de base.

L'autre grande raison de ce marasme est l'augmentation rapide du volume des exportations de produits de base des pays en développement, qui a dépassé 40 % de 1980 à 1990. Il apparaît contradictoire que l'offre se soit accrue alors même que les prix étaient bas, mais cela s'explique par l'intervention d'un nouveau facteur. Les pays ont été poussés à développer leurs exportations par la contraction de leurs recettes en devises - essentiellement due à l'effondrement antérieur des cours des produits de base - conjuguée aux taux d'intérêt élevés de la dette extérieure et à l'absence quasi totale de nouveaux crédits consentis aux conditions du marché jusqu'au début des années 90. En outre, les prêts accordés par le FMI étaient généralement assortis de conditions strictes, notamment la dévaluation de la monnaie nationale pour promouvoir les exportations.

Les prix réels des produits de base sont extrêmement bas depuis une vingtaine d'années. Les pays exportateurs ont donc vu leurs termes de l'échange se détériorer fortement pendant cette période. Les pertes ont augmenté rapidement, passant d'environ 5 milliards de dollars par an en 1981-1985 à près de 55 milliards de dollars par an en 1989-1991. Elles s'élèvent en tout à 350 milliards de dollars environ pour la période allant de 1980 à 1992 ⁴, et ont considérablement augmenté depuis lors. Elles ont été un facteur important de l'augmentation de la dette extérieure des pays exportateurs concernés, ceux-ci s'efforçant de maintenir un minimum d'importations essentielles. En outre, la chute des prix des produits de base a eu des effets disproportionnés sur l'Afrique subsaharienne, qui est la région en développement la plus pauvre et la moins à même de procéder aux ajustements structurels nécessaires.

³L'indice de la CNUCED des prix des produits de base sur le marché libre a baissé de 11 % entre le premier semestre de 1997 et le premier semestre de 1998, et de 17 % entre le premier semestre de 1998 et celui de 1999 (CNUCED, 1999).

⁴Maizels, Bacon et Mavrotas (1997).

III. ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE INTERNATIONALE CONCERNANT LES PRODUITS DE BASE DEPUIS 1945 ⁵

Juste après la guerre, la politique commerciale était essentiellement fondée sur les principes de l'économie de marché et sur la non-discrimination, conformément à la Charte de La Havane (1948). Les États signataires, conscients que l'échange de certains produits de base pouvait être sujet à des difficultés spéciales, ont approuvé le recours à des accords internationaux sur les produits de base pour éviter ou atténuer ces difficultés lorsque "le jeu normal des forces du marché ne [pouvait], à lui seul, rétablir l'équilibre entre la production et la consommation aussi rapidement que les circonstances l'exigeraient". Les principes de la Charte ont été acceptés par le Conseil économique et social en 1947 et plusieurs accords de stabilisation des prix (pour le café, le sucre, l'étain et le blé) ont été conclus sous les auspices des Nations Unies.

La première session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (1964) a marqué une nouvelle étape car, pour la première fois, un lien direct était établi entre la politique concernant le commerce en général et celui des produits de base en particulier, d'une part, et les besoins des pays du tiers monde, d'autre part. Une stratégie globale visant à renforcer le secteur primaire dans les pays en développement, sous la forme d'un Programme intégré pour les produits de base, a été approuvée par la Conférence à sa quatrième session, en 1976. Le Programme prévoyait la négociation d'accords de stabilisation des prix pour divers produits de base dont l'exportation était intéressante pour les pays en développement, avec des objectifs généraux et un calendrier communs, en vue d'éviter les fluctuations excessives des prix ainsi que d'assurer des prix à la fois rémunérateurs pour les producteurs et équitables pour les consommateurs ⁶. La création d'un fonds commun central servant à financer l'ensemble du Programme était également prévue.

Pendant les années qui ont suivi, de nombreuses consultations et négociations ont eu lieu, mais elles ont abouti à la conclusion d'un seul accord international - sur le caoutchouc naturel. En outre, le Fonds commun, créé à l'issue de plusieurs années de négociations difficiles, est un instrument de stabilisation des prix beaucoup moins efficace que celui qui avait été envisagé dans la proposition initiale. On prévoyait à l'origine que le Fonds disposerait de capitaux propres importants, pourrait emprunter des sommes supplémentaires si nécessaire et assurerait ainsi le financement des stocks régulateurs des nouveaux accords internationaux sur les produits de base ou des accords existants. Or, en vertu de l'accord de 1980 portant création du Fonds commun, celui-ci est financé par les organismes

⁵On peut trouver une analyse plus détaillée dans Maizels (1992:101-155).

⁶La résolution relative au Programme intégré pour les produits de base définissait également certains objectifs à long terme tels que l'amélioration de l'accès aux marchés, la diversification de la production et l'amélioration de la compétitivité des produits naturels par rapport aux produits synthétiques.

internationaux de produit associés, bien qu'il puisse emprunter des fonds supplémentaires sur les marchés financiers, s'il y a lieu.

De ce fait, le Fonds commun ne peut jouer son rôle central dans le financement des opérations de stabilisation des prix que si les négociations visant à établir de nouveaux accords internationaux sur les produits de base ou à renouveler les accords existants aboutissent. L'échec de ces négociations l'a empêché de fonctionner comme prévu.

À la fin des années 80, tous les accords conclus, à l'exception de celui qui portait sur le caoutchouc naturel, soit s'étaient effondrés, soit ne jouaient plus leur rôle de stabilisation des prix. Au début des années 90, il n'y avait donc plus de mécanisme efficace de stabilisation des marchés et aucun consensus ne s'était dégagé entre les pays développés et les pays en développement sur la nécessité de mécanismes de ce type. Paradoxalement, le fiasco de la politique internationale relative aux produits de base, qui est demeurée dans l'impasse tout au long des années 90, a coïncidé avec le passage des marchés mondiaux de produits de base d'une phase de volatilité excessive des prix à court terme à une période de forte baisse des prix réels. Autrement dit, il s'est produit à une époque où les pays exportateurs avaient en fait besoin d'un appui accru de la communauté internationale.

Il faut néanmoins reconnaître que plusieurs accords internationaux sur les produits de base présentaient des défauts techniques qui perturbaient leur fonctionnement, voire les rendaient inopérants⁷. Dans les années 80, le principal problème était qu'aucun de ces instruments ne permettait de lutter contre une baisse des prix d'une ampleur et d'une durée sans précédents. Inévitablement, les pays exportateurs et les pays importateurs se sont trouvés en désaccord sur l'interprétation des objectifs de stabilisation des prix. En général, les premiers souhaitaient que l'on défende le prix "plancher" convenu, afin d'empêcher une diminution de leurs recettes d'exportation. Les seconds, eux, faisaient valoir qu'en période de fléchissement des cours, la fourchette de prix convenue devait être ajustée à la baisse, en harmonie avec la tendance du marché.

La position des pays importateurs s'inscrivait dans l'opinion plus générale selon laquelle toute régulation des marchés internationaux de produits de base était de nature à entraver le libre jeu des forces du marché, ce qui aboutirait à une mauvaise répartition des ressources productives. Même si la plupart des pays exportateurs ne partageaient pas cet avis, le naufrage, au début des années 90, de la majorité des accords internationaux de stabilisation des prix des produits de base a permis aux mécanismes du marché de jouer un rôle prédominant.

IV. NÉCESSITÉ D'UNE NOUVELLE STRATÉGIE INTERNATIONALE RELATIVE AUX PRODUITS DE BASE

Le libre jeu de ces mécanismes et l'absence d'initiative nouvelle en faveur d'une réglementation intergouvernementale des marchés n'ont toutefois

⁷Par exemple, lorsque les fourchettes de prix à défendre étaient fixées à des niveaux incompatibles avec la tendance du marché ou que le financement des stocks régulateurs était insuffisant.

pas réussi à rapprocher tant soit peu les recettes d'exportation réelles des pays tributaires des produits de base du niveau atteint il y a une vingtaine d'années. Au contraire, ces recettes continueront probablement à végéter pendant de nombreuses années encore⁸. Si aucune initiative n'est prise pour renforcer le secteur primaire de ces pays, le problème sera, en fin de compte, "résolu" par la contraction, voire l'arrêt de la production dans les petits pays ou dans les pays pauvres dont les coûts sont élevés. Cela entraînera une nouvelle diminution des revenus réels qui renforcera les facteurs déflationnistes à l'oeuvre dans l'économie mondiale.

La poursuite des tendances actuelles serait en effet très préjudiciable à la majorité des pays en développement car elle restreindrait leur potentiel de croissance et compromettrait les efforts qu'ils déploient pour réformer leur politique, restructurer leur dette et mobiliser des ressources externes. Les pays à faible revenu et les pays les moins avancés seraient les plus touchés, mais de nombreux autres pays en développement, y compris les nouveaux pays industriels, essuieraient également des pertes considérables. En outre, faute de stratégie internationale digne de ce nom, les prix des produits de base et les recettes d'exportation des pays en développement qui les produisent resteront très instables.

Compte tenu de tous ces facteurs, la charge de la dette des pays en développement exportateurs de produits de base demeurera sans doute très lourde par rapport à leurs recettes d'exportation, ce qui les incitera à accroître leurs exportations pour pouvoir assurer le service de leur dette. L'interaction des exportations et de la dette extérieure risque d'enfermer un grand nombre de ces pays dans un cercle vicieux ou "spirale de baisse des revenus". En effet, la faiblesse des prix d'exportation a été et reste une des causes principales de l'augmentation de leur dette extérieure. Or, pour assurer le service de leur dette, ces pays doivent exporter plus, ce qui ne fait qu'aggraver le marasme des prix sur les marchés mondiaux de produits de base.

Si ces marchés sont soumis au "libre jeu des forces du marché", alors que la plupart des activités agricoles coûteuses des pays développés continuent d'être subventionnées - même après le Cycle d'Uruguay - la baisse des prix réels des produits de base exportés par les pays en développement risque de se poursuivre. À court terme, ce déclin pourrait même s'aggraver sous l'effet de la spirale de baisse des revenus. Le secteur primaire des pays en développement est considérablement affaibli; l'abandon des accords internationaux sur les produits de base a supprimé un important "filet de sécurité" qui aurait pu protéger les recettes d'exportation réelles des pays tributaires des produits de base lors de la baisse des prix des années 80.

Les fortes fluctuations des prix des produits de base peuvent gravement nuire non seulement aux pays en développement, mais aussi aux pays développés. Par exemple, une brusque envolée des prix peut provoquer une dégradation de la balance des paiements des pays développés importateurs et une augmentation

⁸Selon des estimations récentes de la Banque mondiale (1999 : 24), en 2007 les prix réels des produits de base devraient être inférieurs de 16 % à la moyenne de 1998, en raison essentiellement d'une hausse de 17 % de la valeur unitaire des articles manufacturés exportés par les pays du G-8.

des tensions inflationnistes, entraînant un durcissement de la politique monétaire et donc un ralentissement de la croissance. De manière plus générale, l'instabilité persistante des marchés de produits de base risque, comme il a été expliqué plus haut, de freiner l'investissement dans les capacités productives du secteur primaire et de restreindre ainsi le potentiel de croissance de l'économie mondiale.

Les problèmes que les pays en développement rencontrent dans le secteur des produits de base n'ont guère retenu l'attention des instances internationales ces 20 dernières années. Il est grand temps que cette question soit sérieusement examinée par la communauté internationale. Les éléments fondamentaux d'une nouvelle stratégie internationale relative aux produits de base qui s'inspire des enseignements tirés de l'expérience récente sont exposés plus en détail dans les sections suivantes.

V. COMMENT FAIRE REMONTER LES COURS DES PRODUITS DE BASE

A. Régulation de l'offre

Les marchés d'exportation des produits de base des pays en développement se caractérisent essentiellement par une faiblesse persistante des cours, et toute stratégie internationale doit tenir dûment compte de ce problème. Il s'agit de prendre des mesures efficaces pour faire remonter les prix à des niveaux plus "normaux", en procédant d'une façon que les pays importateurs puissent considérer comme équitable et raisonnable. Étant donné que la faiblesse des cours tient à la surabondance de l'offre, la solution logique serait de réguler celle-ci d'une façon ou d'une autre.

Ce n'est, certes, pas là une idée nouvelle. La formule des stocks régulateurs et des contingents d'exportation qui a été utilisée dans les accords internationaux de produits constitue en soi une forme de régulation de l'offre, et il en va de même des arrangements qui ont pour but de réduire ou supprimer les stocks excédentaires menaçant un marché particulier. Plusieurs pays développés ont eux aussi appliqué des programmes nationaux de mise en jachère pour réduire la capacité de production de certains produits agricoles excédentaires sur les marchés et, en cas de surcapacité chronique, ont parfois encouragé les grandes entreprises à se mettre d'accord sur des réductions de capacité.

Dans la pratique, tout programme de régulation de l'offre qui a pour but d'en réduire l'excédent et de mieux équilibrer le marché à moyen terme devrait s'appuyer sur une évaluation détaillée des tendances de la demande et de l'offre mondiales de chacun des principaux produits de base dont les cours restent anormalement bas, de l'évolution des stocks mondiaux de ces produits et de l'orientation probable des prix à l'avenir, afin de déterminer s'il est nécessaire ou non de réguler l'offre dans des cas particuliers.

Les modalités de la régulation dépendront de la cause profonde de la faiblesse des cours. En cas de stocks largement excédentaires, par exemple, les producteurs devraient conserver leur production pendant une période probablement limitée, jusqu'à ce que les stocks se rapprochent de la normale. Le plan de régulation pourrait être établi en fonction des stocks nationaux,

avec une coordination internationale ⁹. Lorsque le problème tient au fait que l'offre augmente plus rapidement que la demande, on peut contingenter les exportations, à condition de prendre des dispositions pour éviter les difficultés qu'a posées par le passé l'application de contingents.

Pour certains produits de base, il existe encore une autre solution : appliquer une taxe uniforme *ad valorem* aux exportations des grands pays producteurs. Cette formule aurait l'avantage de ne pas modifier la compétitivité relative des producteurs, tout en entraînant un relèvement général des prix à l'exportation. Toutefois, elle ne conviendrait pas en cas de faible élasticité-prix à court terme de l'offre ¹⁰, ou lorsqu'il existe de vastes débouchés sur le marché national ¹¹.

La régulation de l'offre, quelle que soit la formule adoptée, n'est cependant pas la panacée pour remédier aux problèmes fondamentaux dont la faiblesse des prix est un symptôme. Il faut plutôt la considérer comme un instrument à utiliser pour atténuer les graves déséquilibres du marché à court ou moyen terme. À long terme, il faudrait envisager d'autres mesures pour adapter les structures économiques des pays tributaires des produits de base aux tendances du marché mondial. Les deux questions analysées ci-après revêtent un intérêt particulier dans ce contexte.

B. Diversification

Comme le marasme persistant des cours correspond à un excédent chronique de l'offre, les pays tributaires de produits surabondants doivent s'attacher à diversifier leur économie. Au cours des dernières décennies, de nombreux pays en développement ont diversifié leurs activités à la fois dans le secteur primaire - en se lançant dans la production de biens non traditionnels dont les débouchés sont en augmentation ou en transformant leurs produits de base - et dans le secteur manufacturier et les services. Toutefois, cette diversification s'est presque toujours produite dans des pays relativement grands, qui ont de plus vastes infrastructures économiques, une main-d'oeuvre plus nombreuse, un personnel technique plus qualifié et un meilleur accès aux ressources financières que les petits pays ou les pays pauvres, en particulier ceux qui exportent des produits de base dont l'excédent est structurel. Ces pays économiquement faibles éprouvent des difficultés considérables à attirer des investissements étrangers privés ou à emprunter auprès des banques commerciales, et ce sont les pays relativement plus importants qui reçoivent l'essentiel des prêts des institutions financières internationales.

⁹Un stock régulateur international - instrument que prévoyait de nombreux accords de produit - convient mieux pour réduire les fluctuations conjoncturelles des prix.

¹⁰Il existe une relation inverse entre le taux de la taxe à l'exportation à appliquer pour obtenir une augmentation donnée des recettes d'exportation et l'élasticité-prix à court terme de l'offre : lorsque celle-ci approche du zéro, le taux à appliquer augmente fortement pour une élasticité donnée de la demande.

¹¹Dans ce cas, une taxe à l'exportation aurait probablement pour effet de réorienter la production vers le marché intérieur.

Les pays exportateurs à faible revenu auraient besoin, semble-t-il, d'une assistance technique beaucoup plus importante que celle dont ils ont bénéficié jusqu'ici, pour définir et formuler des projets de diversification qui puissent susciter un soutien financier extérieur adéquat. Sans ce soutien, les pays exportateurs de produits dont l'offre est constamment excédentaire ne seront pas capables de financer l'ajustement structurel indispensable de leur économie. À cet égard, la Banque mondiale et les banques régionales de développement devront redoubler d'efforts pour faciliter la diversification de l'économie des pays à faible revenu.

La transformation de nombreux produits de base dans les pays en développement a été entravée, ces dernières années, par la progressivité des droits d'importation appliqués par les pays développés, droits qui augmentent avec le degré d'ouvraison. Même si le Cycle d'Uruguay a permis de réduire quelque peu cette progressivité, elle peut encore dissuader les pays tributaires des produits de base de se lancer dans la transformation de certains produits pour en accroître la valeur ajoutée ¹².

La prochaine série de négociations commerciales de l'OMC offre une bonne occasion d'abaisser substantiellement les obstacles à l'importation de produits de base, y compris les produits transformés, afin d'ouvrir plus largement les marchés mondiaux aux exportations des pays en développement et de favoriser l'indispensable diversification de leur économie.

Il serait peut-être bon également d'envisager la création d'un forum interinstitutions qui réunirait les experts des problèmes qui se posent sur tel ou tel marché de produit ou que rencontrent les pays pour se diversifier, afin que les programmes de diversification, considérés globalement, ne risquent pas d'aboutir à une baisse des recettes d'exportation pour certains produits ou pour certains pays.

C. Comment accroître la compétitivité des matières naturelles par rapport aux produits synthétiques

De nombreuses matières premières naturelles exportées par les pays en développement ont été remplacées par des produits synthétiques ou d'autres matières produites par les pays développés, ce qui a entraîné un excédent persistant de leur offre et un effondrement de leurs cours. La meilleure solution à long terme est probablement l'exécution d'un programme de recherche bien conçu et convenablement financé pour améliorer les qualités techniques, et de ce fait la compétitivité, de toutes les grandes matières premières naturelles.

C'est ce qu'ont déjà fait les producteurs de coton et de laine, qui sont restés concurrentiels grâce à des améliorations techniques leur permettant de vendre des fibres de qualité. Il devrait être possible, avec des projets de recherche appropriés, d'améliorer de la même façon les caractéristiques techniques des principales matières naturelles exportées par les pays en développement. C'est là un domaine dans lequel le Fonds commun pour

¹²C'est également l'argument avancé par Binswanger et Lutz (1999) dans leur communication pour la table ronde de la dixième session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement.

les produits de base a un rôle particulier à jouer par le biais de son deuxième compte ¹³. De 1991 au 1er mai 1999, le Fonds commun a approuvé 74 projets relatifs à des produits de base, pour un montant total de quelque 220 millions de dollars dont il a financé à peu près la moitié. Trente-trois de ces projets concernaient neuf matières premières naturelles différentes, le Fonds commun engageant 43,4 millions de dollars au total, auxquels s'est ajouté à peu près le même montant à titre de cofinancement et fonds de contrepartie ¹⁴. Cela représente un engagement de 11 à 12 millions de dollars par an en moyenne pour la mise en valeur de ces matières premières - début très prometteur pour ce qui est nécessairement un programme de longue durée -, mais risque de ne pas suffire pour influencer sensiblement sur la compétitivité des matières naturelles par rapport aux produits synthétiques sur les marchés mondiaux ¹⁵. Il sera donc peut-être nécessaire que les gouvernements donateurs étudient les moyens d'augmenter considérablement le financement des projets de valorisation approuvés par le Fonds commun.

VI. RÉDUCTION DES CYCLES PLURIANNUELS DES PRIX

Comme on l'a vu plus haut (voir la section IV), les exportations de certains produits de base importants des pays en développement sont soumises depuis longtemps à des cycles de prix très marqués, dus au fait qu'il faut plusieurs années pour adapter la production à l'évolution de la demande (et donc des cours mondiaux). Ce phénomène est particulièrement prononcé pour les productions arboricoles tropicales - cacao, café et thé - mais d'autres produits peuvent également être touchés.

Cette question a fait pour la première fois l'objet d'une attention particulière lors de la négociation d'un cinquième accord international sur le cacao (1993). Les précédents accords s'appuyaient sur un stock régulateur assorti de contingents d'exportation, ou un stock régulateur uniquement, pour corriger les déséquilibres temporaires ou conjoncturels du marché. Or, les pays qui ont participé aux négociations de 1993 étaient tous d'avis que la coopération internationale dans le domaine du cacao devrait être axée sur la solution du problème structurel des cycles de prix, plutôt que sur la stabilisation des prix à court terme. C'était là un changement d'orientation radical par rapport non seulement aux précédents accords sur le cacao, mais aussi à tous les autres accords internationaux de produit, dont aucun n'avait établi une distinction entre les fluctuations conjoncturelles et les cycles

¹³L'Accord portant création du Fonds commun pour les produits de base (1980) précise que les mesures de développement en faveur des produits de base au titre du deuxième Compte "comprennent la recherche-développement, les améliorations de productivité, la commercialisation et des mesures destinées à contribuer ... à la diversification verticale" (art. 18.3 a)).

¹⁴Fonds commun pour les produits de base (1999).

¹⁵Cet engagement de 11 à 12 millions de dollars par an ne représente que 0,02 % environ de la valeur des exportations annuelles de matières premières naturelles des pays en développement au milieu des années 90 (environ 50 milliards de dollars). En revanche, les dépenses de recherche des grands producteurs de matières synthétiques des pays développés dépassent souvent 5 % de la valeur de la production.

pluriannuels - ce qui avait été source de difficultés d'application étant donné que la nature du problème et les solutions ne sont pas les mêmes dans les deux cas.

Conformément à l'Accord de 1993 sur le cacao, deux grands comités placés sous la direction du Conseil international du cacao ont été constitués. Après que le Conseil a procédé à des examens annuels et réalisé des prévisions sur six ans du marché mondial du cacao, le Comité de la production décide des ajustements à apporter à la production pour préserver l'équilibre du marché. De la sorte, chaque producteur peut arrêter son plan de production en toute connaissance de cause. Le Comité de la consommation étudie les tendances de la consommation et les problèmes qui se posent dans chaque pays, et propose des moyens d'accroître la consommation, en particulier dans les pays où elle est peu élevée ¹⁶. En principe, les pays devraient collectivement mieux planifier leur production, et la consommation sera stimulée s'il y a lieu, ce qui réduira l'amplitude du cycle des prix.

Cette nouvelle méthode en est encore à ses débuts et doit, bien entendu, être perfectionnée. En particulier, il semble nécessaire d'améliorer les prévisions sur six ans, encore que celles-ci deviendront plus fiables si, comme prévu, on dresse l'inventaire des cacaoyers dans les principaux pays producteurs. Quoi qu'il en soit, la démarche générale adoptée pour l'Accord de 1993 constitue une innovation importante dans la politique internationale relative aux produits de base et la coopération entre producteurs et consommateurs. Les producteurs et consommateurs d'autres produits de base dont l'offre met du temps à réagir pourraient utilement s'en inspirer.

VII. RÉDUCTION DES FLUCTUATIONS CONJONCTURELLES DES COURS DES PRODUITS DE BASE ET DE LEURS CONSÉQUENCES NÉFASTES POUR LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

Si, depuis 1980, les cours de certains produits de base dont l'exportation est importante pour les pays en développement sont fort bas sur le marché international, ils n'en sont pas moins très instables à court terme. Cette instabilité est particulièrement marquée pour le sucre, en raison du caractère résiduel du marché libre de ce produit ainsi que des fortes variations annuelles des exportations de sucre subventionnées des États-Unis ces dernières années et des exportations des pays en développement. Les prix à court terme sont également très instables pour le riz, la plupart des huiles végétales, le jute et certains métaux non ferreux, surtout le cuivre.

En l'absence de réglementation, l'instabilité des prix à court terme est généralement très forte sur les marchés de produits de base, qui cessent de ce fait d'être des instruments efficaces de répartition optimale des ressources, étant donné que les prix ne sont plus des indicateurs fiables de la rentabilité relative de divers types d'investissement dans la production de différents produits de base. Une grande instabilité des prix à l'exportation tend donc à favoriser l'investissement à court terme (par exemple dans des actifs financiers), alors qu'une faible instabilité encourage l'investissement à long terme dans des actifs productifs. Qui dit instabilité conjoncturelle excessive des prix à l'exportation dit aussi variabilité des importations

¹⁶CNUCED (1993).

de biens d'équipement et de produits intermédiaires, ce qui freine encore le développement économique des pays tributaires de produits de base.

A. Stocks régulateurs internationaux

La solution classique au problème de l'instabilité excessive des cours des produits de base est d'utiliser des stocks régulateurs internationaux ou des contingents d'exportation dans le cadre d'un accord international de produit. Toutefois, même quand l'instabilité s'en trouve fortement réduite, les recettes d'exportation de chacun des pays exportateurs de produits de base peuvent encore accuser de larges fluctuations à court terme si le volume de leurs exportations accuse lui aussi des variations anormalement fortes. Un système efficace de financement compensatoire des déficits temporaires de recettes d'exportation, complémentaire du mécanisme de stabilisation des prix, apparaît donc essentiel. Malheureusement, les stocks régulateurs instaurés par bon nombre d'accords n'ont pas été financés convenablement et le financement compensatoire disponible, en particulier dans les années 80, ne représentait qu'une faible proportion des déficits à l'exportation des pays tributaires de produits de base.

L'incapacité des accords de produit d'assurer le maintien des prix "plancher" convenus dans les années 80 (voir plus haut) a sans aucun doute beaucoup contribué à la désaffection de nombreux pays exportateurs de produits de base pour cette formule. C'est pour cette raison que tout récemment, en 1999, la Malaisie et la Thaïlande se sont retirées de l'accord sur le caoutchouc naturel. Comme on l'a déjà expliqué, la défense d'un prix "plancher", ou le relèvement des cours, est un problème bien différent de celui que posent des fluctuations conjoncturelles excessives et appelle donc des mesures correctives différentes.

Si la formule de l'accord de produit devait être reprise un jour, il faudrait distinguer explicitement entre, d'une part, la stabilisation immédiate des prix et, d'autre part, leur relèvement, et la fourchette de prix convenue devrait être fixée en fonction du marché. De surcroît, si de nouveaux stocks régulateurs internationaux devaient être créés, il faudrait prévoir des crédits suffisants et, parallèlement, un système adéquat de financement compensatoire. Les pays ne pourraient bénéficier de ce système que s'ils ont pris des mesures pour réduire les fluctuations à court terme du volume de leurs exportations de produits de base.

B. Gestion des risques

Depuis la fin des années 80, la Banque mondiale préconise vivement une autre formule pour atténuer autant que possible les conséquences néfastes des fluctuations conjoncturelles excessives des cours des produits de base exportés par les pays en développement; cette formule consiste à utiliser des instruments financiers liés aux produits de base pour se protéger contre le risque de variation des cours. En 1992, à sa huitième session, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement s'est penchée sur cette question et a recommandé d'utiliser de tels instruments dans toute la mesure possible. Depuis 1989, la Banque mondiale fait beaucoup pour apprendre aux négociants de divers pays en développement à utiliser ces instruments financiers. De plus, en 1995, les fonctions du Fonds commun pour les produits de base ont été étendues à la promotion de la gestion des risques

liés aux marchés des produits de base et au financement du commerce de ces produits.

Cela dit, il est probable qu'il s'écoulera encore bien des années avant que les producteurs et négociants des pays en développement se mettent à utiliser couramment des instruments financiers relativement complexes, comme les contrats à terme, les produits dérivés, les options et les swaps. Les exploitants agricoles et les petites entreprises commerciales, en particulier, ne les emploieront sans doute guère car il faut se tenir constamment au courant des tendances du marché et, parfois, faire face à des appels de marge inattendus.

Après dix ans d'expérience, le moment est peut-être venu de faire le point de la portée, de l'efficacité et du coût de la gestion des risques liés au marché. Cela permettrait, par exemple, de mettre en évidence les problèmes qui se sont posés et les mesures prises pour les résoudre, la proportion des exportations de produits de base des pays en développement aujourd'hui couvertes par des instruments de gestion des risques, l'ampleur de la réduction des fluctuations conjoncturelles des cours dont ont bénéficié les producteurs et exportateurs qui utilisent ces instruments et celle de la réduction éventuelle des fluctuations conjoncturelles des recettes d'exportation.

Il vaut également la peine d'étudier de plus près la place des instruments financiers de gestion des risques commerciaux dans une nouvelle politique internationale globale relative aux produits de base. L'utilisation généralisée de ces instruments réduirait, certes, les risques individuels, mais ne diminuerait pas le degré d'instabilité des cours sur les marchés mondiaux de produits de base. Cette instabilité et celle des marchés financiers internationaux sont interdépendantes et ont donc tendance à accentuer l'instabilité du système économique mondial. Par contre, un système de stocks régulateurs internationaux convenablement financé constituerait un élément stabilisateur important dans l'économie mondiale ¹⁷.

VIII. PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT NATUREL

Il est généralement admis que l'économie mondiale est loin de favoriser un développement durable, c'est-à-dire un développement qui permette de répondre aux besoins du moment sans compromettre la capacité des générations futures de satisfaire leurs propres besoins. Depuis une cinquantaine d'années, en particulier, l'activité économique mondiale conduit, certes, à une augmentation des revenus réels, mais provoque également un appauvrissement et une dégradation considérables de l'environnement - avant tout parce que les mécanismes du marché ne tiennent pas compte des coûts et avantages écologiques. Bien souvent, c'est la population qui fait les frais de cette dégradation, s'agissant par exemple de la pollution de l'air ou de l'eau, ou c'est le contribuable qui doit par exemple supporter le coût de la remise en état des sols après la fermeture d'exploitations minières.

¹⁷J. M. Keynes (1942) a beaucoup insisté sur cette influence stabilisatrice des stocks régulateurs internationaux dans les célèbres propositions qu'il a faites pendant la guerre concernant les institutions économiques et financières internationales à créer une fois celle-ci terminée.

Les gouvernements doivent donc concevoir des dispositifs, s'il y en a pas encore, pour internaliser les coûts environnementaux des activités économiques, en particulier lorsqu'elles portent atteinte au milieu. Ils pourraient par exemple taxer la production d'articles nuisibles à l'environnement, ou encore supprimer ou réduire les subventions accordées pour l'achat d'intrants comme les engrais ou pesticides, qui ont eux aussi des effets nocifs. À l'inverse, les activités ne portant pas atteinte à l'environnement pourraient bénéficier d'incitations financières.

De l'avis général, la pauvreté qui règne dans les pays en développement est l'une des principales causes des dommages infligés à l'environnement (par exemple aux forêts). La lutte contre la pauvreté devrait donc contribuer à la protection de l'environnement dans de nombreux pays en développement, ce dont les pays développés profiteront aussi. De même, certains changements dans la politique des pays développés, par exemple l'abaissement des obstacles commerciaux existants, contribueraient à accroître les recettes d'exportation des pays en développement dans le secteur primaire. Ceux-ci disposeraient ainsi de plus de ressources et de plus de souplesse pour s'attaquer aux problèmes du développement économique et social, y compris la pauvreté et les problèmes écologiques. L'augmentation des entrées de capitaux, en facilitant la croissance économique des pays en développement, pourrait également aider à atteindre les objectifs en matière d'environnement. La régulation de l'offre des produits de base en surabondance peut conduire à un relèvement des cours et contribuer à ménager les ressources écologiques.

Certains produits naturels exportés par les pays en développement présentent moins de danger pour l'environnement que leurs concurrents synthétiques. Le marché mondial des écoproduits naturels pourrait fortement se développer si les pays exportateurs s'employaient à promouvoir ces produits.

IX. CONCLUSIONS

Les principales conclusions de notre analyse sont les suivantes :

- i) Une forte dépendance à l'égard des exportations de produits primaires constitue un handicap majeur pour les pays en développement, en particulier les plus pauvres d'entre eux, qui s'efforcent d'accélérer leur progrès économique et social.
- ii) Depuis 1980, les marchés mondiaux des produits de base sont surtout caractérisés par une faiblesse persistante des cours, qui a entraîné une forte dégradation des termes de l'échange des pays exportateurs. Cette dégradation a beaucoup contribué à l'augmentation de leur dette extérieure, au ralentissement de leur croissance et à la diminution de leur niveau de vie. Ce sont les pays à faible revenu et les moins développés qui sont les plus touchés.
- iii) De plus, au cours de cette période, rien ou presque n'a été fait sur le plan international pour renforcer le secteur des produits de base des pays en développement.
- iv) Tout milite en faveur d'une nouvelle initiative internationale pour apporter des solutions efficaces au problème des produits

de base sous tous ses aspects. Pays en développement et pays développés doivent coopérer dans l'intérêt à long terme des uns et des autres. Pour que la coopération soit pleinement efficace, il faut laisser jouer les mécanismes du marché tout en pratiquant, s'il y a lieu, certaines formes d'intervention pour résoudre des problèmes particuliers.

- v) Il ne faut pas faire d'amalgame entre les problèmes de prix qu'ont à résoudre les pays tributaires des produits de base. Ils n'ont pas les mêmes causes selon qu'ils se posent à court, à moyen ou à long terme et ils exigent des solutions différentes.
- vi) Une nouvelle initiative dans le domaine des produits de base devrait viser en priorité à relever les cours exagérément bas des principaux produits exportés par les pays en développement. Une régulation de l'offre serait nécessaire pour réduire les stocks excessifs qui menacent le marché. Elle devrait être associée, selon les besoins, à des mesures de diversification destinées à réduire l'importance relative des produits dont l'offre est systématiquement excédentaire, ou à des mesures visant à améliorer les caractéristiques techniques des matières naturelles en concurrence avec des produits synthétiques ou d'autres produits de remplacement. Les pays développés pourraient soutenir une nouvelle initiative dans ce sens en négociant une réduction substantielle, jusqu'à leur élimination, des obstacles à l'importation de produits de base, y compris la progressivité des droits de douane pour les produits ouvrés en provenance des pays en développement.
- vii) Dans le cas des produits dont le marché est soumis à des cycles de prix pluriannuels, il faudrait envisager un mode de régulation de la production analogue à celui qui est actuellement mis au point pour le cacao. Si les fluctuations excessives des prix à court terme demeurent le principal problème, les techniques de gestion des risques se propageront sans doute, mais il faudra probablement attendre bien des années que les producteurs et négociants des pays en développement en fassent un large usage. Il serait donc souhaitable d'entreprendre dès que possible un examen détaillé de la portée, de l'efficacité et du coût de cette formule, qui pourrait servir à réduire les conséquences néfastes des fluctuations excessives à court terme des prix des produits de base exportés par les pays en développement.
- viii) Les gouvernements doivent concevoir des dispositifs, s'il n'y en a pas encore, pour internaliser les coûts environnementaux des activités économiques. La lutte contre la pauvreté dans les pays en développement devrait également contribuer à la protection de l'environnement. Ces pays pourraient développer leurs marchés d'exportation s'ils s'attachaient à faire mieux connaître l'intérêt écologique de leurs produits naturels.

RÉFÉRENCES

Banque mondiale (1998/99), *Global Economic Prospects and the Developing Countries*, Washington DC, World Bank: 24.

Binswanger H. et Lutz E. (1999), Agricultural trade barriers and their impact on developing countries, document établi pour la table ronde de haut niveau organisée à l'occasion de la dixième session de la Conférence.

CNUCED (1993), *Accord international de 1993 sur le cacao*, Genève, Nations Unies.

CNUCED (1999), *Bulletin mensuel des prix des produits de base*, XIX/7, Genève, Nations Unies.

Fonds commun pour les produits de base (1999), *Notes on the common fund for commodities*, Amsterdam, 2 juin.

Keynes J. M. (1942), The international regulation of primary products, In: Moggridge D., ed., *Collected Writings of John Maynard Keynes*, Londres, Macmillan and Cambridge University Press, 1980.

Maizels A. (1992), *Commodities in Crisis*, Oxford, Clarendon Press.

Maizels A., Bacon R. et Mavrotas G. (1997), *Commodity Supply Management by Producing Countries*, Oxford, Clarendon Press.
