

La question des produits de base à la CNUCED : 36 ans d'un dialogue manqué

Abdelaziz MEGZARI*

Introduction

La question des produits de base a été une des questions majeures à l'origine de la création en 1964 de la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED), et elle n'a pas cessé depuis lors de figurer à son ordre du jour¹. Au sein du secrétariat de la CNUCED, la Division des produits de base était, jusqu'en 1996, l'un des principaux départements, sinon le département le plus important de cette institution. Ceci reflétait justement l'importance des produits de base dans les exportations des pays en voie de développement (les PVD), dont de longs siècles ou décennies de colonisation les avaient rendus économiquement et socialement dépendants. En effet, les pays sous-développés du Sud apparaissaient surtout comme des fournisseurs de matières premières aux industries des pays développés du Nord.

L'image de la CNUCED est attachée aux accords internationaux de produits négociés ou renégociés sous son égide. Et pourtant, la plupart de ces accords

ont été négociés bien avant sa création en 1964. Avant la Deuxième guerre mondiale, des arrangements internationaux avaient été conclus pour le sucre, le blé, le thé, le caoutchouc naturel et l'étain, et visaient déjà à stabiliser les cours de ces produits ou à défendre des prix plafonds fixés à un niveau rémunérateur. Ces cartels de producteurs étaient facilités par les pays consommateurs, dans la mesure où ces derniers étaient des puissances coloniales qui défendaient ainsi les produits de la métropole ou les revenus de leurs propres nationaux exportateurs des produits de base de leurs colonies. Au lendemain de la Deuxième guerre mondiale, de 1945 à 1964, des accords internationaux de stabilisation ont pu être conclus pour trois seulement de ces cinq produits (le blé, le sucre et l'étain), et pour la première fois pour un produit exclusivement tropical, le café². Il était donc naturel que la CNUCED propose, dès sa création, de généraliser les accords internationaux de stabilisation aux autres principaux produits de base exportés par les pays en développement.

Le fondement conceptuel de la CNUCED découlait de quatre constatations qui sont toujours d'actualité :

- (i) – Les produits de base représentent l'essentiel des recettes d'exportation des PVD.
- (ii) – Les produits de base représentent le secteur où les PVD ont traditionnellement un avantage comparatif évident.
- (iii) – Leurs cours subissent de violentes fluctuations sur le marché international.
- (iv) – Ces cours accusent, en termes réels, une tendance séculaire à la baisse : ce dernier point qui a traditionnellement été contesté par la plupart des analystes des pays développés, l'est de moins en moins depuis quelques années.

* Directeur du Service des produits de base à la CNUCED. Les vues exprimées ici le sont à titre personnel.

¹ La première Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED) s'est réunie à Genève, en 1964, à l'instigation des pays en développement. L'objectif de ces derniers était de négocier l'établissement d'un ordre économique international plus équitable suite à la dislocation des grands empires coloniaux européens. Cette conférence s'est aussitôt institutionnalisée, avec une session ministérielle tous les quatre ans et un secrétariat permanent.

² Pour le cacao, les négociations furent plus laborieuses et ont duré plus de dix-sept ans jusqu'à l'adoption en 1972 du premier accord international sur le cacao, sous l'égide de la CNUCED. Ces accords internationaux de produits (AIP) sont conclus en général pour une période de cinq ans et régulièrement renégociés (à moins, comme c'est de plus en plus le cas, qu'ils ne soient prolongés peu avant leur expiration pour des périodes successives de un ou deux ans, ou parfois tout simplement terminés).

Il a fallu attendre, cependant, le premier choc pétrolier de 1973 pour que cette question reçoive toute l'attention qu'elle méritait.

1964-1984 : Une approche active de la question des produits de base

La 2^{ème} CNUCED, réunie en 1968 à la Nouvelle Delhi, avait été dominée par les débats visant à instaurer le système généralisé des préférences en faveur des exportations des produits manufacturés des pays en développement les plus avancés, comme le Brésil, le Mexique, l'Egypte, l'Indonésie ou l'Inde, pays hôte de la Conférence. Lors de la 3^{ème} CNUCED, qui s'était tenue à Santiago du Chili en 1972, la question des produits de base avait de nouveau retenu l'attention, mais sans conduire à l'adoption de décisions significatives. Les rapports présentés par le secrétariat de la CNUCED mettaient pourtant l'accent sur la nécessité d'une action internationale énergique visant à réduire les obstacles que rencontraient les produits de base des PVD pour accéder aux marchés des pays développés. Ils montraient l'inégalité flagrante entre les agriculteurs du Nord, bénéficiant de prix stables et indexés, et ceux des pays en développement souffrant de l'extrême volatilité des cours de leurs produits de base sur les marchés internationaux. Ils dénonçaient les politiques de soutien suivies par les pays riches en faveur de leur agriculture, visant à réaliser leur autosuffisance alimentaire, au mépris de la loi des avantages comparatifs et au détriment de l'économie et de l'agriculture des pays en développement. Cependant, la 3^{ème} CNUCED a seulement décidé d'organiser une série de "consultations intergouvernementales intensives sur les principaux produits de base". Ces dernières eurent lieu en 1973 sous forme d'une réunion (d'une semaine en général) par produit et n'aboutirent qu'à dresser pour chaque produit concerné un cahier de doléances des pays en développement. En effet, les pays développés s'opposaient même à ce que les conclusions de ces réunions soient présentées comme des recommandations aux gouvernements.

Le Programme intégré pour les produits de base

C'est alors que retentit comme un coup de tonnerre la décision des pays membres de l'OPEP d'augmenter le prix du pétrole. Cette décision jeta un certain désarroi dans le camp des pays développés, qui craignaient que cette décision ne fasse tache d'huile en encourageant les exportateurs des autres matières premières à s'unir pour imposer des prix plus "justes et équitables". Ceci les amena à engager un dialogue avec ces derniers, en attendant de mettre en place les politiques de substitution ou de défense qui les mettraient à l'abri de tels développements à l'avenir. Dialoguer pour gagner du temps était la réaction logique, même si certains y ont vu sincèrement l'occasion d'instaurer un nouvel ordre économique international plus équitable. C'est ainsi qu'a été convoquée au centre de conférences de l'avenue Kleber à Paris, à l'invitation du Gouvernement français, de décembre 1975 à juin 1977, la "Conférence sur la Coopération Economique Internationale" (CCEI), plus connue sous le titre de "Dialogue Nord – Sud". Les dix-huit mois de travaux de ses quatre commissions (énergie, matières premières, finances, et développement) n'ont produit qu'un long document de désaccord, dont l'essentiel du texte était soit entre parenthèses (pour les propositions du Sud, non acceptées par le Nord), soit entre crochets (pour les contre-propositions du Nord, non acceptées par le Sud). Le secrétariat de la CNUCED a apporté son soutien aux négociateurs à la Conférence de Paris qui le demandaient, notamment aux dix-neuf pays en développement qui représentaient le Sud face à la quasi-totalité des pays développés.

Au sein de l'ONU, à l'instigation des PVD, et notamment des pays de l'OPEP, ce fut la convocation de la 6^{ème} session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies en avril-mai 1974 à New York. Celle-ci aboutit à l'adoption de la résolution 3202 (S-VI) sur le Programme d'action pour l'instauration d'un Nouvel ordre économique international. Cette résolution prônait l'établissement d'un programme global intégré pour les produits de base présentant un intérêt à l'exportation pour les pays en développement.

Le secrétariat de la CNUCED s'est dès lors attelé à donner un contenu à ce programme en élaborant en 1975 un "Programme intégré pour les produits de base (PIPБ)". Ce programme prévoyait deux séries de négociations parallèles, l'une pour conclure des accords internationaux de produits (AIP) couvrant les 18 produits de base les plus importants pour les PVD, et l'autre pour créer un mécanisme central de financement des mesures mises en œuvre par ces AIP (stocks régulateurs ou mesures à caractère de développement) appelé le Fonds commun pour les produits de base (ou Fonds commun). L'idée de ce fonds n'était pas nouvelle. Dès avril 1942, Keynes avait fait aux alliés une proposition visant à établir, à côté du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale, une institution financière internationale pour la régulation des marchés mondiaux des produits de base. Il est symptomatique que les deux institutions qui intéressaient plus particulièrement les pays industrialisés ont été presque aussitôt établies en 1944 à Bretton-Woods, alors qu'il a fallu attendre trois décennies pour que la proposition de créer le Fonds commun soit relancée par la CNUCED.

Ce Programme intégré allait dominer les débats et les négociations à la 4^{ème} CNUCED, tenue à Nairobi en mai 1976. Ce fut la seule session de la CNUCED à laquelle les Etats-Unis d'Amérique étaient représentés par leur Secrétaire d'état. En effet, Monsieur Henry Kissinger était venu à Nairobi proposer un contre-projet à la création du Fonds commun, à savoir une "Banque internationale des ressources" dotée d'un milliard de dollars¹, qui devait servir non à stabiliser les cours des produits de base, mais à garantir les investissements privés étrangers dans les pays en développement dans le domaine des matières premières, plus particulièrement dans le secteur minier. D'entrée de jeu, cette dernière proposition a été rejetée massivement par les PVD. Aux dernières heures de la Conférence seulement, un compromis laborieux a pu être réalisé sur le PIPБ, avec des objectifs, et un calendrier de négociation pour l'établissement du Fonds commun.

¹ Le terme dollar dans cet article désigne le dollar des Etats Unis d'Amérique.

Le Fonds commun

Le Fonds commun constituait la clé de voûte du PIPБ. A l'origine, il ne devait financer que les stocks régulateurs. Mais, très vite au début des négociations, il est apparu que pour beaucoup de produits, notamment les produits périssables, un dispositif de stockage ne pouvait être envisagé. Il fallait prévoir le financement d'autres mesures que la stabilisation des prix, en particulier les mesures à caractère de développement dans le domaine des produits de base, comme leur valorisation ou transformation avant l'exportation (diversification verticale), la recherche – développement, les améliorations de productivité, la recherche de nouvelles utilisations, la promotion générique et la commercialisation, faisant ainsi du Fonds l'instrument financier du PIPБ dans tous ses volets. Le "Deuxième compte" du Fonds commun était né, le "Premier compte" étant réservé au financement des stocks. Ce Deuxième compte, défendu farouchement par les pays africains, a fait l'objet d'une opposition très forte de pratiquement tous les pays développés et d'un nombre significatif de pays en développement, surtout d'Amérique latine. Les opposants ont fini par admettre la création de ce Deuxième compte seulement à la condition qu'il reste bien séparé du Premier compte et qu'il ne soit financé que par des contributions volontaires. Après quatre années (1976-1980) de négociations ardues sous l'égide de la CNUCED, l'Accord portant création du Fonds commun pour les produits de base, avec ses deux Comptes séparés totalisant environ un demi-milliard de dollars, était enfin conclu en juin 1980 et ouvert à la signature et à la ratification des Etats. Il faudra attendre neuf ans avant qu'il ne commence ses opérations.

Les accords internationaux de produits

Au début des négociations sur le PIPБ en 1976-77, il existait quatre AIP avec des clauses économiques pour la stabilisation des prix internationaux des produits concernés : l'accord de 1975 sur le cacao (qui a remplacé l'accord conclu en 1972), l'accord de 1975 sur l'étain, l'accord de 1976 sur le café, et l'accord de 1977 sur le sucre. Tous ces AIP avaient adopté un système de contingents d'exportation comme mesure de stabilisation des cours, soit seule (comme dans le cas du café) soit en

liaison avec les opérations d'un stock régulateur international (cacao, étain) ou de stocks nationaux coordonnés au niveau international (sucre).

Les négociations sur le Fonds commun ont exercé une influence certaine sur le choix des mesures retenues dans les AIP négociés ou renégociés à partir de 1977 : la perspective de disposer, grâce au futur Fonds commun, d'une source avantageuse de financement des stocks a facilité l'approbation par les PVD producteurs de l'abandon des contingents d'exportation prôné par les pays développés consommateurs, et l'adoption d'un dispositif de stockage comme l'instrument exclusif de stabilisation des prix. Ainsi, le premier AIP avec clauses économiques conclu dans le cadre du PIPB, à savoir l'Accord international de 1979 sur le caoutchouc naturel, prévoyait pour la première fois que les prix du caoutchouc devaient être stabilisés au moyen exclusivement d'un stock régulateur international. Dans le nouvel Accord international de 1980 sur le cacao, le système de contingents d'exportation était abandonné et l'Accord s'appuyait uniquement sur un stock régulateur pour stabiliser les cours, tout en prévoyant la possibilité, si le besoin s'en faisait sentir, d'adopter des mesures supplémentaires non précisées. Il est intéressant de souligner que, par la suite, quand le dispositif de stockage s'était révélé incapable seul à faire face à la situation, il ne fut pas possible de convenir des mesures supplémentaires nécessaires. Enfin, le sixième Accord international sur l'étain, entré en vigueur en 1982, prévoyait un stock régulateur d'un volume plus important (50 000 tonnes métriques au lieu de 40 000 dans le cinquième Accord) et s'était appuyé essentiellement sur le stockage pour défendre les prix retenus, empruntant pour accumuler jusqu'à 90 000 tonnes de métal avant de s'effondrer en octobre 1985.

Ainsi l'expérience, tant au niveau national qu'au niveau international, nous montre qu'un dispositif de stockage, même bénéficiant de moyens considérables, ne pourrait seul défendre longtemps un niveau de prix donné, au mépris des tendances fondamentales du marché. Prévoir un dispositif de stockage d'un volume important tend à encourager les investissements pour la production du produit dont le prix est ainsi "garanti" et, par conséquent, à créer une situation de surproduction structurelle. Les capacités de production excédentaires ainsi créées se

conjuguent avec le stock considérable accumulé pour conduire à un effondrement durable des prix. Un dispositif de stockage ne peut représenter qu'une première mesure de réaction à un retournement brusque du marché, en attendant que les mesures complémentaires nécessaires au niveau de la gestion de la production et du contrôle des exportations puissent être mises en œuvre et exercer tous leurs effets. Un dispositif isolé de stockage d'un volume significatif profite essentiellement à moyen terme aux pays importateurs auxquels il assure une relative sécurité d'approvisionnement à bas prix. A long terme, il peut même contribuer à accroître l'instabilité des cours. On peut donc dire que, d'une certaine manière, le Fonds commun (à travers son Premier compte destiné à financer les stocks régulateurs) a commencé, avant même sa création, à exercer une influence certaine sur les AIP, mais avec un effet négatif pervers sur les PVD exportateurs des produits de base couverts par ces AIP, dans la mesure où il transmettait un message perçu à tort comme devant privilégier le recours exclusif aux stocks régulateurs pour assurer la stabilisation des prix, sans être en mesure d'exercer son action réellement stabilisatrice en servant de point focal pour la surveillance des marchés des produits de base et pour la coordination des politiques et des financements dans ce domaine, dont le financement des stocks ne devait représenter qu'une facette.

1985-2000 : Désengagement : Les tendances libérales dominantes nient la spécificité de la question des produits de base

Changement majeur de l'environnement politique

Durant toute la période précédente, la question des produits de base a été dominée par l'opposition de deux "écoles" ou courants politiques : la tendance interventionniste et la tendance libérale. La première, essentiellement défendue au sein de la CNUCED par les PVD, les pays de l'Europe de l'Est et certains pays développés, notamment la France, visait à contrôler les marchés des produits de base, tant au niveau international en intervenant directement sur les marchés pour stabiliser les prix, qu'au niveau national grâce à des Offices de commercialisation ou des Caisses de stabilisation assurant le monopole de l'exportation de ces

produits dans chaque PVD producteur. La deuxième, prônée notamment par la Banque Mondiale et le FMI, voulait interdire toute intervention gouvernementale sur ces marchés, même au niveau national où elle préconisait l'abolition de ces Offices ou Caisses de stabilisation. Cependant, les deux tendances mettaient l'accent sur les prix aux dépens des autres mesures à caractère de développement. On peut les résumer ainsi : la première voulait garantir aux pays producteurs un prix international stable, alors que la deuxième voulait que le fermier producteur de café ou de cacao obtienne directement du marché mondial le prix auquel était vendu son produit, sans prélèvement au passage par les Offices ou des Caisses de stabilisation de son pays. Avec l'avènement de Ronald Reagan aux Etats-Unis et de Margaret Thatcher au Royaume-Uni, c'est la deuxième tendance qui allait triompher.

Abandon des clauses économiques des AIP

A partir de l'effondrement de l'Accord de l'étain en 1985, les renégociations des accords susmentionnés vont aboutir progressivement à l'abandon de toutes leurs clauses d'intervention sur les marchés (dites clauses économiques) pour ne garder que les activités considérées comme neutres par rapport au marché, c'est à dire leur activité traditionnelle de collecte et d'échange de statistiques, ou depuis 1989 la nouvelle activité ouverte par l'existence du Fonds concernant les mesures à caractère de développement, comme l'élaboration et la mise en œuvre de projets de recherche – développement ou de promotion de la consommation de leur produit.

Les nouveaux AIP négociés durant les années 1980 vont tous être du "type Deuxième compte" du Fonds commun, à savoir qu'ils ne vont avoir pour objectif essentiellement que la meilleure transparence des marchés, grâce notamment à la publication de statistiques, et l'élaboration et la mise en œuvre de projets de recherche-développement ou de promotion de la consommation de leur produit soumis pour financement au Deuxième compte du Fonds commun (jute, bois tropicaux). Pour d'autres produits, notamment les minéraux et métaux produits essentiellement par les pays développés (nickel, cuivre), on établira des "Groupes

internationaux d'étude" qui poursuivront les mêmes activités de transparence des marchés et d'élaboration de projets, notamment de recherche-développement, financés par le Fonds commun.

Ces dernières années voient s'installer une certaine désaffection des pays développés à l'égard même de ces AIP "type Deuxième compte". C'est ainsi que l'Organisation internationale du jute, qui concerne les paysans parmi les plus pauvres du monde au Bangladesh ou en Inde, a été mise en liquidation en avril 2000, faute de soutien de la part des pays consommateurs de jute. Le dernier AIP avec clauses économiques, à savoir l'Accord international du caoutchouc naturel, vient de disparaître avec la mise en liquidation de l'Organisation internationale du caoutchouc naturel, suite au retrait en 1999 des principaux pays producteurs (Malaisie et Thaïlande).

Changement d'orientation du Fonds commun

Les conditions exorbitantes mises à l'entrée en vigueur de l'Accord portant création du Fonds commun pour les produits de base ont failli le faire rester lettre morte. En effet, pour que l'accord conclu en juin 1980 puisse entrer en vigueur, il fallait qu'il soit ratifié par au moins 90 pays réunissant au minimum les deux-tiers du capital du Fonds.

A la veille de la 7ème CNUCED, qui s'était tenue en juin 1987 à Genève, soit sept ans après sa conclusion, l'Accord avait été ratifié par 92 pays. Bien que ces pays totalisaient entre eux plus de 80 % de la population mondiale et plus de 80% du commerce international, soit bien plus que l'ensemble des pays membres du GATT à ce moment-là, l'accord ne pouvait entrer en vigueur car ces 92 pays réunissaient seulement 58,5 % du capital, c'est à dire moins du minimum des deux-tiers requis. Pour arriver à ce chiffre, il fallait que l'accord soit ratifié par l'une des deux grandes puissances signataires, les Etats Unis ou l'Union soviétique, ou en l'absence de l'une et de l'autre, par une trentaine d'autres pays, en plus des 92 pays qui l'avaient alors déjà ratifié. En effet, les Etats Unis d'Amérique avaient été l'un des premiers pays à signer l'Accord, sous l'administration démocrate de Carter le 5 novembre 1980, mais l'administration

républicaine de Reagan avait clairement signifié qu'elle n'entendait nullement le ratifier.

Par ailleurs, de plus en plus de voix s'élevaient, même au sein du secrétariat de la CNUCED, pour dénoncer l'accord conclu en 1980 comme une institution créée pour une époque révolue et qui n'avait plus de raison d'être dans l'environnement ultralibéral naissant. Le fait qu'il ne subsistait plus en 1987 qu'un seul accord international (celui du caoutchouc naturel) prévoyant un dispositif de stock régulateur international, et donc susceptible de devenir un client du Premier compte du Fonds commun, leur apportait un argument de poids.

C'est alors que la délégation de l'Union soviétique à la 7^{ème} CNUCED créa la surprise en annonçant son intention de ratifier l'Accord dans les plus brefs délais. Le Fonds commun devenait une réalité. Malgré quelques manœuvres d'arrière-garde, moyennant des arguties pseudo-juridiques, pour en retarder l'entrée en vigueur, celle-ci allait intervenir deux ans plus tard le 19 juin 1989 et le Fonds allait commencer ses activités la même année à son siège à Amsterdam.

Il est très vite apparu que le Premier compte du Fonds allait rester dormant, faute d'AIP prévoyant des stocks régulateurs pour faire appel à son financement. L'utilité du Deuxième compte est alors apparue aux yeux de ces mêmes pays qui s'étaient opposés farouchement à la création de ce compte lors des négociations de 1976-1980. Il est très important de souligner, à cet égard, que le Deuxième compte comble une lacune fondamentale dans les mécanismes internationaux de financement du développement, à savoir le financement de projets internationaux ou régionaux de recherche-développement ou de commercialisation, domaines dans lesquels une coopération internationale est nécessaire pour arriver à des résultats tangibles, et pour lesquels seul un financement sous forme de dons est approprié.

Cependant, l'efficacité de ce Deuxième compte lui-même allait très vite être sévèrement réduite du fait de la réduction des ressources mises à sa disposition. En effet, il était prévu que ce compte disposerait, en plus de la part du capital souscrit qui lui serait volontairement attribuée, dans certaines limites, par chaque pays membre, de contributions

volontaires devant atteindre 280 millions de dollars pour les trois premières années d'activité, et que ses ressources pourraient être reconstituées sur un rythme triennal, à l'instar du Fonds international pour le développement agricole (FIDA) de Rome qui avait été établi peu auparavant. Ainsi, ce compte devait disposer d'une masse initiale critique d'environ 100 millions de dollars par an pour financer des projets internationaux de recherche et de commercialisation des produits de base des pays en développement, avec un accent particulier en faveur des plus démunis parmi eux, les Pays les moins avancés (PMA). Or, une approche différente a été imposée très vite par la plupart de pays qui avaient promis des contributions volontaires. Alors que certains d'entre eux, comme la Belgique ou le Japon, s'étaient engagés à verser les contributions volontaires promises en une ou en trois annuités dès l'entrée en vigueur de l'Accord, il a été vite décidé après le début du fonctionnement de cette institution que ces contributions ne seraient appelées qu'au fur et à mesure que des projets étaient approuvés.

Le Fonds a dû consacrer ses deux premières années à mettre au point ses méthodes et procédures de fonctionnement. Le premier projet sera approuvé en 1991. En dix années d'activité, le Fonds a approuvé 86 projets pour un financement total de 258 millions de dollars (soit 3 millions de dollars en moyenne par projet), dont le Fonds a fourni un peu moins de la moitié (99 millions de dollars sous forme de dons et 19 millions sous forme de prêts), le reste provenant de co-financement. L'apport du Fonds commun reste donc en moyenne de l'ordre de 10 millions de dollars par an, soit le dixième du volume prévu lors de sa négociation.

Bien que l'utilité de ce Fonds pour les PVD est de plus en plus apparente, en particulier après que la libéralisation de la commercialisation des produits de base a laissé les producteurs de cacao ou de coton par exemple bien isolés et bien mal informés face aux grandes maisons internationales de négoce, ainsi qu'en témoigne le fait que plusieurs pays l'ont rejoint depuis 1989 (la Mauritanie en 1990, la Thaïlande en 1992, le Mozambique en 1993, la Côte d'Ivoire et le Myanmar en 1996, l'Organisation de l'Unité Africaine et la Trinité et Tobago en 1997) plusieurs pays développés fondateurs l'ont, pour des raisons diverses, quitté (l'Australie et le Canada en 1992, la Nouvelle-Zélande en 1994, la Suisse en

1996, et enfin la France en 1998). Ceci affaiblit davantage cette institution-clé pour la coopération internationale dans le domaine des produits de base, qui réunit encore 104 pays et 3 organisations régionales.

Changements structurels et nouveaux défis

Dernier bastion du protectionnisme

Durant ce dernier quart de siècle, les marchés internationaux des produits de base ont connu des changements structurels majeurs, alors que ce secteur est resté le dernier bastion du protectionnisme, essentiellement mais pas seulement, agricole. En effet, les produits agricoles, qui représentent environ les quatre cinquièmes de la valeur totale des exportations mondiales de produits de base (pétrole exclu), concentrent l'essentiel des pics tarifaires — dépassant souvent les 100 % — qui subsistent dans la plupart des pays développés importateurs traditionnels de produits en provenance des PVD. Ils sont caractérisés également par une grande progressivité des droits de douane avec le degré de transformation des produits, ce qui interdit toute perspective sérieuse de valorisation des produits avant exportation ou diversification verticale pour les PVD. Par ailleurs, les mesures anti-dumping, le nouveau protectionnisme des pays riches, affectent notamment les minéraux et métaux semi-transformés exportés par les PVD suite aux récentes libéralisations du commerce pour ces produits.

La conclusion en 1994 des accords de Marrakech couronnant les grandes négociations commerciales du cycle d'Uruguay n'a pas vu décroître le soutien accordé par la plupart des grands pays industrialisés à leur agriculture. Le soutien total accordé par les pays membres de l'OCDE à leurs agriculteurs est ainsi passé de 308 milliards de dollars par an en moyenne en 1986-88, à 329 milliards en 1997, 352 milliards en 1998 et 361 milliards de dollars en 1999, soit 1,6 % du PNB total de ces pays. Ce dernier chiffre est à comparer avec l'aide officielle au développement en faveur des PVD, qui a diminué de façon substantielle, passant de 47 milliards de dollars par an en 1990 et 1995 à 38,5 milliards de dollars en 1998, soit à moins de 0,16 % du PNB de

l'OCDE, et ce durant l'une des périodes les plus soutenues de croissance économique dans ces pays. On est bien loin de l'objectif de 0,70 % du PNB initialement fixé par les Nations Unies pour l'aide publique au développement, et on s'en écarte chaque année davantage. Ce qui n'empêche pas que sévisse ces dernières années la mode qui consiste pour beaucoup à parler de "fatigue de l'aide" ("aid fatigue"). Ces écarts entre les efforts consentis traduisent de façon frappante l'essoufflement du grand projet de coopération et de solidarité internationale de l'après décolonisation.

Parts de marché

Grâce à ce soutien à leurs productions et exportations agricoles, plus qu'au libre jeu de la concurrence sur des marchés internationaux libres et ouverts, les pays développés ont accru de façon remarquable leur part des exportations mondiales de produits de base durant ce dernier quart de siècle. Ainsi, entre 1970-72 et 1996-97 (dernières années pour lesquelles nous disposons de données fiables), la part des pays développés augmentait de 59 à 65 %, alors que celle des PVD déclinait de 32 à 27 % (voir tableau 1).

Plus préoccupant encore, parmi les PVD, ce sont les pays les plus pauvres et les plus dépendants à l'égard des produits de base qui ont vu leur part du marché mondial de ces mêmes produits de base se réduire de façon alarmante. Ainsi, la part de l'Afrique a été presque divisée par trois, de 8,6 à 3 %, entre 1970-72 et 1996-97. Si l'Afrique avait pu seulement conserver sa part des exportations mondiales de produits de base, elle aurait encaissé en devises étrangères 42 milliards de dollars additionnels par an, somme bien supérieure aux 15,6 milliards de dollars reçus par l'ensemble de l'Afrique au titre de l'aide publique au développement en 1998. On réalise ainsi l'actualité du slogan "trade, not aid" ("le commerce, pas l'aide") lancé par les créateurs de la CNUCED en 1964. De même, entre 1970-72 et 1996-97, la part des 48 PMA a été presque divisée par quatre, passant de 4,7 à 1,2 % de la valeur totale des exportations mondiales de produits de base. Enfin, la part des 71 pays ACP associés à l'Union Européenne est passée pendant ce temps de 8,4 à 3,1 % alors que les 15 pays membres de cette

dernière voyaient leur part augmenter de 28 à 37 % des exportations mondiales de produits de base. En valeur absolue, durant la période considérée, la valeur totale des exportations de produits de base, qui représentent l'essentiel des exportations de ces pays, passait pour les 71 pays ACP de 8 à 23 milliards de dollars, soit un gain de 15 milliards de dollars ; alors que pour les 15 pays de l'Union Européenne, elle sautait de 26 à 276 milliards, soit un gain de 250 milliards de dollars, pour les Etats Unis de 11 à 91 milliards de dollars, et pour le Japon de 1 à 9 milliards de dollars.

Cette évolution s'explique entre autres par les raisons suivantes : d'une part, les secteurs les plus dynamiques du commerce mondial des produits de base sont les produits non traditionnels comme par exemple les fruits et les légumes frais ou transformés, les poissons frais ou en conserves, les huiles végétales et autres secteurs où la part des pays développés a toujours été prépondérante et bien défendue par des mesures de soutien interne et de protection douanière ou « para-douanière » (mesures phytosanitaires, etc.). D'autre part, les prix des produits de base exportés essentiellement par les PVD, comme les boissons tropicales par exemple, ont connu une évolution plus défavorable que ceux des produits de base exportés principalement par les pays développés.

Il est intéressant de souligner que, entre 1970-72 et 1996-97, les PVD ont même perdu des parts de marché pour les produits tropicaux dont ils sont pratiquement les seuls producteurs. Ainsi, durant cette période, leur part des exportations mondiales de café est passée de 92 à 77 %, pour le thé de 81 à 69 %, pour les épices de 84 à 65 %, et enfin, pour le cacao et les produits du cacao de 64 à 31 %. Si dans le cas de ce dernier produit, la baisse s'explique par l'importance croissante prise par les produits chocolatés dans le commerce mondial, dans le cas des autres produits, la baisse ne s'explique pas par une transformation majeure des produits bruts dans les pays développés qui les ré-exportent. Il s'agit essentiellement de reconditionnement des produits, parfois en mélanges, avant leur ré-exportation sous des noms de marques connues vers d'autres pays développés et vers des PVD. Cette augmentation du commerce triangulaire témoigne du peu de progrès réalisé par les PVD pour accroître le commerce direct entre eux.

Fin d'un mythe

Durant cette même période, on a assisté à la fin du mythe ou du cliché des PVD fournisseurs de produits de base aux pays industrialisés. En effet, au milieu des années 1990, les PVD sont devenus globalement importateurs nets de produits de base. Parmi eux, les pays nouvellement industrialisés (les « dragons » d'Asie ou d'Amérique latine) sont devenus l'élément le plus dynamique sur le marché mondial des produits de base. En effet, leurs importations de ces produits ont été multipliées par plus de 21 entre 1970-72 et 1996-97, passant en moyenne de 5,3 à 112,9 milliards de dollars.

Changements structurels

Avec l'abolition, imposée par les institutions de Bretton Woods, des Caisses de stabilisation ou des Offices de commercialisation des produits de base dans la plupart des PVD, on assiste ces dernières années à une atomisation au niveau de l'offre dans les PVD exportateurs. Au même moment, la grande vague de fusions et d'acquisitions parmi les grandes maisons de négoce internationales et les firmes multinationales conduit à une plus grande concentration au niveau de la demande dans les pays importateurs. Cette atomisation au niveau de l'offre et ce renforcement des oligopsones au niveau de la demande est appelée à accentuer les inégalités de pouvoir de négociation des prix, et donc à renforcer la tendance à la baisse des prix internationaux des produits de base.

Par ailleurs, les grandes maisons internationales de négoce de produits de base ont tendance à s'intégrer en amont, jusqu'au niveau des achats auprès des petits producteurs isolés dans la plupart des pays producteurs. Ces firmes transnationales peuvent ainsi avoir, avant les autres, une vue d'ensemble de ce que sera le niveau global de la production, et par conséquent quels seront les fondamentaux du marché pour la campagne en cours. Elles peuvent alors réaliser des profits importants dans leurs opérations de négoce ou sur les marchés à terme, comme des « insiders ».

On peut regretter qu'au lieu d'abolir ces Caisses et Offices du jour au lendemain, jetant ainsi le bébé avec l'eau du bain, on n'ait pas cherché plutôt à les

rénover, voire à les privatiser, pour leur faire adopter des mécanismes et des réflexes de marché libre, et préserver ainsi leur réservoir d'expérience en matière de commercialisation et de contrôle de la qualité des produits, de collection et de distribution de statistiques essentielles de production et d'information sur les marchés, ainsi que de connaissance des conditions locales. Elles auraient pu, par exemple, servir de précieuses courroies de transmission pour généraliser l'utilisation par les petits producteurs isolés des instruments modernes de financement et de gestion des risques, et pour assurer leur connectivité au marché mondial. Leurs fonctions essentielles auraient aussi pu être progressivement privatisées, au profit d'un secteur privé autochtone. Une période de transition aurait permis de mettre en oeuvre les structures de financement propres à limiter l'émergence des risques de performance, de contrepartie ou de marché. Dans beaucoup de PVD, le secteur privé qui a remplacé les Caisse de stabilisation ou les Offices de commercialisation est constitué à présent essentiellement de firmes transnationales et de leurs agents locaux. Les PVD perdent ainsi un moyen de contrôle de secteurs dont dépendent les ressources nécessaires à leur développement, et d'exercice de leur souveraineté sur leur ressources nationales.

Conclusion

Durant cette dernière décennie, la question des produits de base a été souvent ignorée dans les enceintes de coopération internationale et de dialogue Nord-Sud. Souvent, les départements chargés de cette question ont été abolis ou ont vu leurs ressources considérablement réduites. Et pourtant, cette question est encore actuelle. Au moment où l'on parle de plus en plus de réduire la pauvreté dans le monde, on ne saurait oublier le lien étroit qui existe entre la pauvreté dans les PVD et leur dépendance à l'égard de la production et de l'exportation des produits de base, notamment en ce qui concerne les plus pauvres parmi eux, les PMA et les pays africains.

Tous les pays les plus lourdement endettés dépendent encore des produits de base pour plus de la moitié de leurs recettes d'exportation. En Afrique, les produits de base représentent environ les trois

quarts des exportations de marchandises, et pour vingt d'entre eux, cette proportion dépasse 90 %.

Par ailleurs, les prix des produits de base exportés par les PVD sont caractérisés par une très forte volatilité. Ainsi, durant la période 1983-1998, les prix de beaucoup de ces produits ont fluctué entre 50 et 150 % de leur prix moyen. Ces prix continuent aussi à être caractérisés, en termes réels, par une tendance à long-terme à la baisse. Au milieu de l'an 2000, pour la plupart des produits, les prix réels étaient la moitié ou moins de la moitié de ce qu'ils étaient en 1970 ou en 1979-81. Les prix en termes réels des boissons tropicales (café, cacao, thé) étaient à 43,4 % de leur niveau moyen des années 1979-1981, ceux des produits alimentaires de base à 44,5 %, ceux des huiles végétales à 55,3 % (mais à 44 % seulement du niveau de 1970), ceux des matières premières agricoles (coton, jute, caoutchouc, etc) à 59,5 %, et enfin ceux des minéraux, minerais et métaux à 60,6 %. Il est à souligner que parmi ces différents groupes de produits, ceux qui ont connu les plus fortes baisses des cours sont ceux pour lesquels les PVD sont les plus importants exportateurs, en particulier les boissons tropicales.

Loin de se réduire, le fossé qui sépare les PVD des pays industrialisés ne cesse de s'élargir. Quelques chiffres illustrent de façon frappante ce phénomène : en 1980, le PNB de l'Italie, avec 57 millions d'habitants, était presque le même que celui de l'ensemble de l'Afrique avec 440 millions d'habitants (394 contre 335 milliards de dollars). En 1998, il atteignait presque trois fois celui de l'Afrique (1 169 contre 411 milliards de dollars), alors que la population de l'Italie était restée stable pendant que celle du continent africain en développement avait augmenté à 734 millions d'habitants. Les Pays-Bas, avec moins de 16 millions d'habitants, ont maintenant pratiquement le même PNB que toute l'Afrique. Avec environ 5 % de leur population employée dans le secteur agricole, les pays industrialisés non seulement produisent assez pour nourrir toute leur population, mais ils dégagent d'énormes excédents qu'ils exportent souvent au moyen de subventions importantes, déstabilisant les marchés internationaux. Avec près de 70 % de sa population dans les campagnes, l'Afrique n'arrive plus à se

nourrir et est devenue importatrice nette de produits alimentaires.

Il est donc nécessaire de réactualiser la question des produits de base au niveau international. Les négociations qui s'ouvrent cette année sur la libéralisation de l'agriculture dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce présentent un enjeu très important à cet égard, car elles pourraient offrir l'occasion pour toutes les organisations internationales concernées, en particulier la CNUCED et la FAO, d'aider les PVD à poser les bases d'une réhabilitation sérieuse de leur agriculture, en oeuvrant, et pas seulement dans le cadre de ces négociations, pour libérer leurs paysans des effets négatifs du dumping des produits agricoles subventionnés par les pays riches tout en

leur offrant des perspectives sérieuses de diversification de leurs exportations. Mais la libération des marchés seule ne saurait suffire pour les pays les plus pauvres, en particulier les PMA. Des mesures complémentaires sont nécessaires en vue d'accroître leur productivité et leur compétitivité, que ce soit au niveau de la recherche-développement et des services de vulgarisation et d'appui aux agriculteurs, ou au niveau de la commercialisation. A cet égard, le Deuxième compte du Fonds commun pour les produits de base, avec des ressources accrues, peut jouer, au niveau international, un précieux rôle pour susciter et soutenir les efforts au niveau national.

Eléments de bibliographie

Pour de plus amples détails, se référer notamment à d'autres articles d'Abdelaziz MEGZARI, sur le même sujet :

- « Le Fonds commun dans le cadre du Programme intégré pour les produits de base », dans *« Commerce et développement à l'horizon 2000 - Bilan et perspectives de l'action internationale »* pp. 53-77, Economica, Paris, 1991.
- « Negotiation of the Common Fund for Commodities », Ch. XII of Johann KAUFMANN (Ed.) : *« Effective Negotiation : Case Studies in Conference Diplomacy »*, pp. 205-230, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1989.
- « Combat inachevé sur le front des matières premières », *Le Monde Diplomatique*, juin 1983, pp. 12-14.
- « Implications of the Uruguay Round Agreements for developing countries in relation to agriculture and commodities : unfinished business and agenda for the future », Third World Network Seminar on “The WTO and Developing Countries », Genève 10-11 Septembre 1996, publié par Third World Network, Penang, Malaisie.

On peut aussi se référer dans ce domaine aux études de la CNUCED que l'auteur a préparées ou auxquelles il a contribué, notamment :

- « Les incidences du Cycle d'Uruguay sur le commerce et les prix internationaux des produits de base », rapport du secrétariat de la CNUCED, TD/B/CN.1/30, 31 août 1995.
- « L'économie mondiale des produits de base : évolution récente, crises financières et transformation des structures de marché » rapport du secrétariat de la CNUCED, TD/B/COM.1/27, 16 juillet 1999.

tableau 1 – Le commerce mondial des produits de base, 1970-72, 1980-82, 1990-92, 1996-97
en millions de dollars des USA et en pourcentage

	valeur										pourcentage				
	Exportations (fab)					Importations (caf)					Exportations		Importations		
	1970-72	1980-82	1990-92	1996-97	1970-72	1980-82	1990-92	1996-97	1970-72	100	100	100	100	100	100
Total monde entier	91 978	351 200	533 714	743 237	102 339	391 903	591 988	802 124	100	100	100	100	100	100	100
Pays développés à économie de marché (PDEM)	54 066	224 168	364 983	483 705	76 968	258 226	427 679	533 324	58,8	63,8	68,4	65,1	75,2	65,9	72,2
Etats-Unis	11 431	55 419	68 537	91 121	12 123	35 810	53 263	80 139	12,4	15,8	12,8	12,3	11,8	9,1	9,0
Japon	1 003	3 663	5 005	9 089	10 682	40 822	71 518	89 961	1,1	1,0	0,9	1,2	10,4	10,4	12,1
Union Européenne (15)	25 982	112 366	215 233	275 963	47 166	157 376	269 729	318 081	28,2	32,0	40,3	37,1	46,1	40,2	45,6
Autres PDEM	15 650	52 720	76 208	107 532	6 997	24 218	33 169	45 143	17,0	15,0	14,3	14,5	6,8	6,2	5,6
Europe centrale et de l'est	7 479	19 822	19 395	35 106	9 296	39 677	29 395	38 750	8,1	5,6	3,6	4,7	9,1	10,1	5,0
Pays en voie de développement	30 433	102 082	149 336	224 426	16 075	86 597	134 914	230 526	31,5	27,8	25,4	27,7	14,4	20,4	21,1
Pays en voie de développement moins la Chine et les ex-pays socialistes d'Asie	28 972	97 724	135 715	205 842	14 691	79 827	125 192	208 526	31,5	27,8	25,4	26,9	14,4	20,4	21,1
Pays en voie de développement moins la Chine, les ex-pays socialistes d'Asie et les pays d'Asie de l'ex-URSS	28 972	97 724	135 715	200 293	14 691	79 827	125 192	202 604	31,5	27,8	25,4	26,9	14,4	20,4	21,1
Afrique	7 867	17 600	17 507	22 427	2 792	18 364	18 835	22 787	8,6	5,0	3,3	3,0	2,7	4,7	3,2
Afrique sub-saharienne	6 228	14 341	14 052	18 389	1 578	8 340	8 048	9 688	6,8	4,1	2,6	2,5	1,5	2,1	1,4
Asie	9 861	36 919	72 728	109 975	8 623	46 340	90 917	160 265	10,7	10,5	13,6	14,8	8,4	11,8	15,4
donc : Chine	1 284	4 358	11 882	18 584	908	6 770	8 830	21 526	1,4	1,2	2,2	2,5	0,9	1,7	1,5
Inde	997	3 316	4 667	8 095	776	2 336	3 005	5 860	1,1	0,9	0,9	1,1	0,8	0,6	0,5
Pays de l'ASEAN	4 224	21 460	29 894	36 261	1 732	9 236	20 095	30 715	4,6	6,1	5,6	4,9	1,7	2,4	3,4
Amérique latine	11 661	43 650	54 906	86 902	3 618	18 378	21 378	41 074	12,7	12,4	10,3	11,7	3,5	4,7	3,6
Europe	703	2 281	2 300	2 965	833	2 802	2 879	4 590	0,8	0,6	0,4	0,4	0,8	0,7	0,6
Océanie	341	1 632	1 895	2 159	208	713	904	1 336	0,4	0,5	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2
Pour mémoire															
Pays exportateurs de produits manufacturés	8 313	38 413	59 468	87 452	5 318	30 587	65 510	112 908	9,0	10,9	11,1	11,8	5,2	7,8	11,1
Pays ACP	7 751	18 101	18 518	23 187	2 195	10 245	10 309	12 389	8,4	5,2	3,5	3,1	2,1	2,6	1,7
Pays moins avancés	4 364	8 814	7 722	8 913	1 264	5 068	6 184	7 075	4,7	2,5	1,4	1,2	1,2	1,3	1,0