



**Conférence
des Nations Unies
sur le commerce
et le développement**

Distr.
GÉNÉRALE
TD/B/COM.1/75
8 décembre 2005
FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

CONSEIL DU COMMERCE ET DU DÉVELOPPEMENT
Commission du commerce des biens et services, et des produits de base
Genève, 6-10 février 2006
Point 3 de l'ordre du jour provisoire

**LES POLITIQUES RELATIVES AUX PRODUITS DE BASE AU SERVICE
DU DÉVELOPPEMENT: UN NOUVEAU CADRE POUR LA LUTTE
CONTRE LA PAUVRETÉ***

Note d'information du secrétariat de la CNUCED

Résumé

Le présent rapport traite des liens entre le développement et la production et le commerce des produits de base, en mettant l'accent sur la manière dont les projets et les programmes de la CNUCED axés sur le renforcement des capacités de production et de commercialisation des produits de base peuvent contribuer à réduire la pauvreté. Sur une population de 1,2 milliard de personnes disposant de moins d'un dollar par jour, 75 % vivent et travaillent dans des zones rurales. La moitié environ des personnes qui ont faim dans le monde font partie de petites communautés agricoles, 20 % sont des paysans sans terres et quelque 10 % vivent dans des communautés tributaires de l'élevage, de la pêche et des ressources forestières pour leur subsistance. En raison de l'évolution récente et des perspectives de la demande de produits de base, on peut considérer aujourd'hui que le moment est idéal, après plusieurs décennies, pour améliorer la situation des pays en développement tributaires des produits de base. Les gouvernements des pays en développement et la communauté internationale doivent agir.

Le premier chapitre étudie comment les producteurs des pays en développement peuvent améliorer leur participation aux chaînes mondiales d'approvisionnement en produits de base. Le deuxième chapitre est consacré à la nécessité d'améliorer les capacités d'approvisionnement des producteurs de produits de base des pays en développement, tandis que le troisième chapitre analyse le fonctionnement du secteur. Le rapport aboutit à la conclusion qu'une grande partie des mesures nécessaires, y compris l'intégration des aspects pertinents des politiques relatives aux produits de base dans les programmes de réduction de la pauvreté, relève de la compétence du gouvernement de chaque pays en développement qui, dans bien des cas, aura besoin de l'assistance de la communauté internationale. Les recommandations formulées dans le rapport pourraient constituer la base d'un programme plus ambitieux de réduction de la pauvreté axé sur la nécessité de donner aux pauvres la possibilité d'améliorer eux-mêmes leur situation.

* Le présent document a été publié à la date susmentionnée pour des raisons techniques.

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
Introduction: Intégrer les politiques relatives aux produits de base dans les programmes d'atténuation de la pauvreté	3
I. Améliorer la participation à la chaîne d'approvisionnement	5
Améliorer la capacité des petits exploitants agricoles d'approvisionner les marchés mondiaux	5
Renforcer les institutions commerciales: bourses de produits et gestion des risques ...	8
Information sur les produits de base: réduire les asymétries.....	10
II. Améliorer la capacité d'approvisionnement	12
Permettre aux pays en développement de profiter de secteurs nouveaux et dynamiques du commerce mondial des produits de base.....	13
Répondre aux normes du marché international	14
Améliorer la capacité d'approvisionnement grâce à un meilleur financement du commerce et de l'investissement.....	16
III. Améliorer la gestion du secteur des produits de base	18
Améliorer la gestion des ressources au niveau de l'entreprise: stratégies de responsabilité sociale des entreprises du secteur des produits de base	19
Réinvestir les revenus tirés des produits de base et gérer les risques macroéconomiques liés aux produits de base	20
Conclusion	22

Introduction:
**Intégrer les politiques relatives aux produits de base
dans les programmes d'atténuation de la pauvreté**

1. Le premier des huit objectifs de développement du Millénaire est d'éliminer l'extrême pauvreté et la faim. Sur une population de 1,2 milliard de personnes disposant de moins d'un dollar par jour, 75 % vivent et travaillent dans des zones rurales. On estime que près de la moitié des personnes qui ont faim dans le monde font partie de petites communautés agricoles, 20 % sont des paysans sans terres et quelque 10 % vivent dans des communautés tributaires de l'élevage, de la pêche et des ressources forestières pour leur subsistance. Dans les pays les moins avancés (PMA) et les pays d'Afrique subsaharienne, la pauvreté est concentrée dans les zones rurales où prédomine l'agriculture de subsistance. Ces pays sont tributaires d'un nombre limité de produits agricoles traditionnels ou de minerais pour la majorité de leurs recettes d'exportation, et ils exportent de très faibles quantités de produits transformés et de produits à plus forte valeur ajoutée.

2. Les cours, indicateur le plus visible de la situation des produits de base, ont fortement augmenté ces trois dernières années, en particulier pour les combustibles et les matières premières industrielles. Cette reprise est toutefois partie de niveaux historiquement bas et le niveau des prix reste généralement faible, surtout en valeur réelle. De plus, les variations de change, en particulier entre le dollar des États-Unis (monnaie dans laquelle les prix des produits de base sont le plus souvent exprimés) et les devises dans lesquelles sont établis les prix des marchandises importées, pèsent également sur les gains réels procurés par la hausse des cours. La croissance rapide des pays en développement d'Asie, en particulier la Chine et l'Inde, devrait continuer à dynamiser les marchés internationaux des produits de base et être l'occasion, pour les pays en développement, d'augmenter les recettes qu'ils tirent de l'exportation de ces produits. Si les pays en développement parviennent à satisfaire la demande mondiale croissante de produits de base et à tirer parti du potentiel du commerce Sud-Sud, un cercle vertueux pourrait apparaître, du moins pour un certain nombre de produits.

3. Même si la croissance de la demande peut contribuer à l'amélioration des prix à moyen terme, il est peu probable qu'elle se traduise par une augmentation soutenue et durable ou qu'elle réduise l'instabilité. Une inversion de la baisse à long terme des prix réels des produits de base par le biais d'interventions sur les marchés est peu probable à moins d'une volonté et d'un engagement politiques très fermes. Les travaux de recherche supplémentaires et de nouveaux débats sur la façon d'améliorer la situation des prix seront certes utiles, mais l'expérience montre qu'une stabilisation des prix, même à court terme, est extrêmement difficile. Les tentatives qui ont été faites d'influencer la tendance ou la variabilité des prix des produits de base ont fait long feu, ce qui ne veut pas dire qu'une amélioration de la situation des prix soit sans importance. Bien au contraire, la conjoncture actuelle offre la meilleure occasion, après plusieurs décennies, d'améliorer l'économie des pays en développement tributaires des produits de base dont les exportations bénéficient de cette évolution positive.

4. L'instabilité des recettes d'exportation est une question d'une importance critique pour les pays en développement tributaires des produits de base. Les mécanismes de financement compensatoire doivent être aisément accessibles et fonctionnels, et devenir des filets de sécurité efficaces, des «atténuateurs» de risque novateurs. Une importante contribution de la CNUCED à cet égard est l'évaluation de différentes solutions possibles et une analyse de la nature et des

sources de l'instabilité en vue de concevoir un mécanisme approprié et efficace pour faire face aux chocs extérieurs et réduire l'impact de problèmes tels que les fluctuations des cours mondiaux des produits de base et d'événements que les acteurs économiques ne peuvent maîtriser (par exemple, les catastrophes naturelles).

5. Les politiques gouvernementales et les stratégies du secteur privé doivent, pour améliorer la compétitivité du secteur des produits de base dans les pays en développement, viser à une diversification vers des produits nouveaux et à plus forte valeur ajoutée et à une plus forte rétention de la valeur ajoutée au niveau local. Un marché peut se retrouver saturé, mais la diversification comporte elle aussi des risques, qu'il convient de réduire. De nouvelles techniques de production et pratiques commerciales peuvent être difficiles à adopter. Les petits producteurs, en particulier, doivent être préparés et soutenus lorsqu'ils abordent de nouveaux domaines d'activité, tandis que ceux dont les coûts sont élevés doivent bénéficier d'une aide face aux obstacles à l'exportation. Les capacités et les organismes permettant d'identifier les débouchés et de répondre aux exigences du marché en termes de qualité, de traçabilité, de normes, de volumes et de régularité des approvisionnements doivent être renforcés. Les infrastructures matérielles, y compris les installations de stockage, doivent être améliorées, ainsi que les laboratoires de contrôle de la qualité et les services d'appui. Le renforcement de la compétitivité et des capacités d'approvisionnement nécessite des politiques nationales ciblées, soutenues par des mesures internationales d'appui massives pour accroître la productivité et répondre aux exigences du marché.

6. Les pays en développement profiteront probablement beaucoup moins du dynamisme actuel si les pays développés prennent prétexte de la croissance de la demande pour minimiser la nécessité de réduire les droits sur les produits agricoles et les subventions à leurs producteurs, ou pire, s'ils décident d'exploiter la croissance du marché à leur avantage exclusif en maintenant des niveaux élevés de soutien. L'avenir est en grande partie lié aux résultats des négociations menées actuellement dans le cadre du Programme de travail de Doha de l'OMC. Une croissance prolongée de la demande et l'amélioration de la stabilité des prix devraient permettre aux pays développés de vaincre plus facilement les résistances à une diminution du soutien interne, ce qui faciliterait la transition vers des règles du jeu plus équitables dans le commerce agricole mondial.

7. L'aide au commerce est un outil essentiel pour permettre aux pays en développement tributaires des produits de base de tirer parti des marchés mondiaux. Des aspects spécifiques liés à l'aide au renforcement des infrastructures commerciales et à l'amélioration des capacités d'approvisionnement et de la compétitivité sont présentés plus loin. Un autre aspect de l'aide au commerce dont ont besoin divers pays concerne l'adaptation aux modifications des règles commerciales ayant une incidence importante sur des produits tels que le sucre et la banane, qui faisaient jusqu'ici l'objet d'arrangements spéciaux.

8. Pour que les politiques soient bel et bien assorties d'objectifs contribuant au bien-être national, il est important d'intégrer les politiques relatives aux produits de base dans l'ensemble des efforts visant à réduire la pauvreté et dans les plans de développement. En fait, la relative négligence du secteur des produits de base dans les stratégies nationales de développement, notamment dans les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté, obère souvent l'aide internationale.

9. Le rapport comprend trois chapitres: améliorer la participation à la chaîne d'approvisionnement; améliorer les capacités d'approvisionnement; et améliorer la gestion du secteur des produits de base. Divers programmes concernent plusieurs domaines, mais cette présentation peut aider à distinguer les principaux objectifs et les conditions de réussite de ces programmes. Le rapport montre qu'une action utile dans le secteur des produits de base est possible, et qu'il existe de vastes possibilités de conduire des projets et des programmes, pour l'essentiel fondés sur des partenariats, qui permettront de réduire la pauvreté de façon efficace et économique. Associés à l'aide internationale, ces projets et ces programmes peuvent transformer un cercle vicieux de pauvreté en un cercle vertueux de croissance économique. Le rapport ne cherche pas à présenter une liste de toutes les solutions possibles pour la communauté internationale et les gouvernements; il se concentre sur des exemples récents tirés de travaux de la CNUCED dans lesquels des compétences spéciales ont été développées.

I. Améliorer la participation à la chaîne d'approvisionnement

10. En général, les agriculteurs ne perçoivent qu'un faible pourcentage du prix payé par le consommateur pour leurs produits, même dans le «commerce équitable». Une part allant de 4 à 10 % est fréquente pour des produits agricoles faisant l'objet d'échanges internationaux. La participation des pays en développement aux activités en aval est très limitée et la plus grande partie de la valeur ajoutée de la production leur échappe; cela vaut pour l'ensemble des produits de base, depuis les produits agricoles jusqu'aux minerais et aux combustibles. Les intrants sont souvent importés, les services essentiels (y compris les services bancaires et les assurances) sont fournis par des entreprises étrangères et, globalement, l'«effet multiplicateur sur le développement» de la production, de la transformation et de la commercialisation est inférieur à ce qu'il pourrait être.

11. Une participation accrue des producteurs, des transformateurs et des fournisseurs de services des pays en développement à la chaîne des produits de base peut augmenter la part du revenu revenant aux producteurs (notamment si ceux-ci sont organisés et mieux informés) et renforcer l'effet multiplicateur des exportations de produits de base sur la croissance économique. Le présent chapitre aborde trois aspects qui offrent d'importantes possibilités d'amélioration: permettre aux agriculteurs d'intervenir plus activement dans la chaîne d'approvisionnement; renforcer les institutions d'appui au commerce qui réduisent les coûts de transaction; et renforcer le pouvoir de négociation des petits opérateurs grâce à une meilleure information.

Améliorer la capacité des petits exploitants agricoles d'approvisionner les marchés mondiaux

12. La mondialisation stimule la croissance économique, mais elle avive également la concurrence et accroît les incertitudes, influant ainsi sur la survie et la croissance des entreprises locales. Bon nombre de petits producteurs n'ont pas de capacité concurrentielle et ont du mal à développer leur activité et à se conformer aux exigences du marché.

13. Les entraves à la compétitivité résultent de procédés opérationnels et de méthodes de production inefficaces, d'un manque de compétences de gestion et de main-d'œuvre qualifiée, de technologies inappropriées et d'un manque d'information. Les agricultrices, qui représentent près de la moitié des petits exploitants agricoles, et les femmes chefs d'entreprise se heurtent à

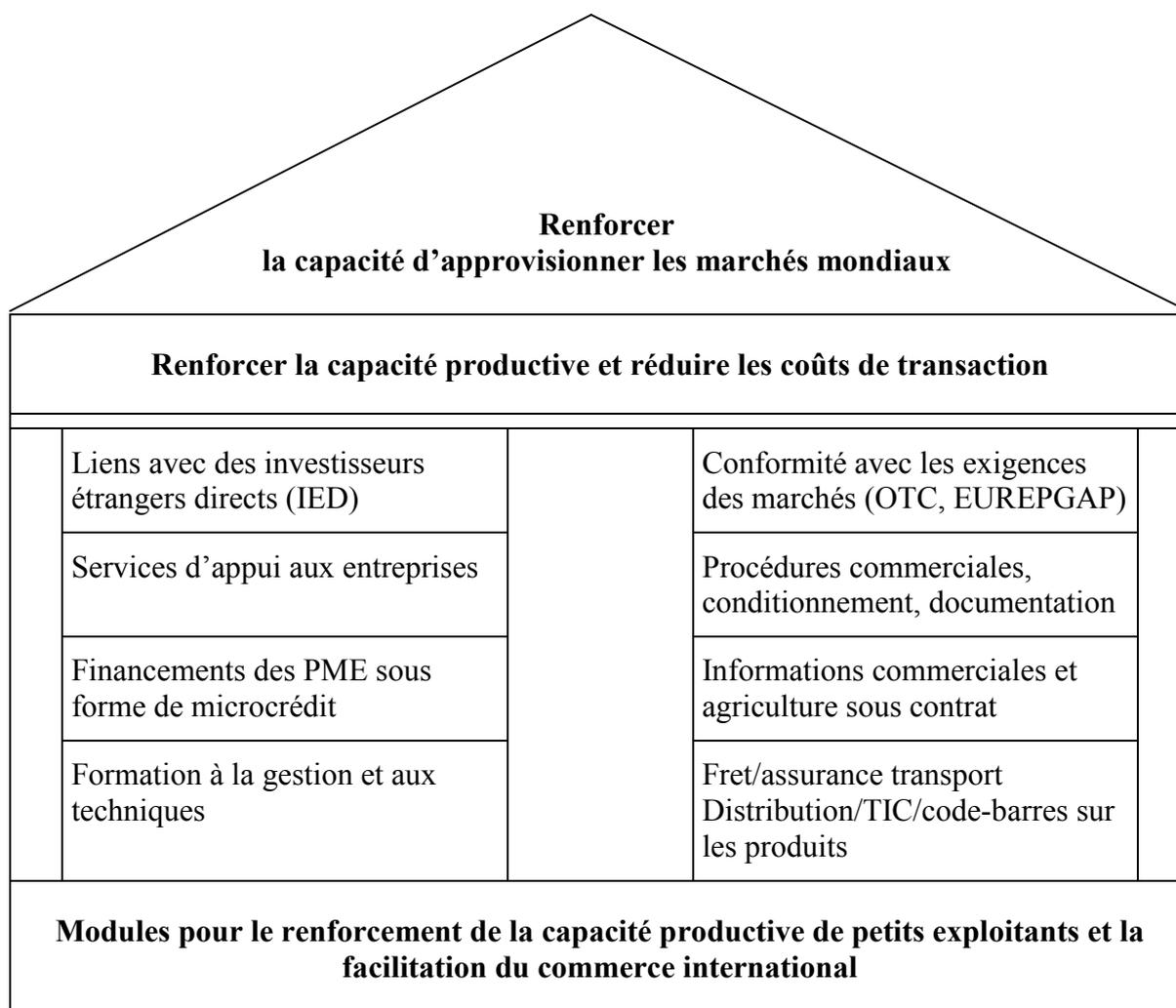
d'autres obstacles liés au rôle qui leur est reconnu par la société. Des obstacles similaires gênent l'activité d'autres groupes défavorisés tels que les jeunes, qui migrent en masse vers les centres urbains à la recherche d'un emploi sans avoir les compétences nécessaires. De plus, la plupart des petites et moyennes entreprises (PME) entretiennent peu de relations interentreprises, et ce manque de coopération les empêche de réaliser des économies d'échelle et de devenir compétitives.

14. Quelques pays tributaires des produits de base ont diversifié leur économie et les grands distributeurs, tels que les supermarchés, s'approvisionnent de plus en plus auprès d'eux. Toutefois, si les petits exploitants ne sont pas en mesure de proposer leurs produits à des prix compétitifs et de répondre à la demande, tant au niveau de la qualité que des quantités, leurs chances de pouvoir traiter avec la grande distribution et de profiter de la croissance des marchés restent limitées.

15. C'est dans ces conditions que la CNUCED a contribué à l'établissement d'un partenariat entre la chaîne suisse de supermarchés Migros et des petits producteurs ghanéens. Ce partenariat vise à renforcer la capacité de petits producteurs ghanéens de fruits et légumes de pénétrer les marchés, ainsi que leur pouvoir de négociation. Il s'agit également de les aider à tirer des revenus plus élevés de leur activité tout en garantissant la traçabilité des produits, ainsi qu'une qualité et des quantités constantes, à garantir des méthodes de production durables et à passer des contrats rémunérateurs.

16. Cette initiative fait appel à une stratégie modulaire qui facilite la hiérarchisation, le pilotage, l'essai et la reproduction. Le programme est mis en œuvre au moyen d'une approche de marché qui débute par l'évaluation du marché et l'identification de différents produits. Il s'agit ensuite d'identifier les fournisseurs existants et potentiels, ainsi que les obstacles auxquels sont confrontés ou pourraient être confrontés les agriculteurs afin de déterminer la nécessité d'une assistance technique. Migros et 10 associations de producteurs sont impliquées dans différentes étapes du processus. Des produits spécifiques présentant des débouchés commerciaux concrets pour les groupes ciblés ont été sélectionnés et leurs chaînes d'approvisionnement ont été évaluées en collaboration avec Migros. Des consultations avec les parties intéressées ont ensuite été menées afin de choisir les régions et les secteurs/produits à retenir pour le projet.

Figure 1. Éléments servant à établir un modèle d'arrangement contractuel entre la chaîne suisse de supermarchés Migros et de petits producteurs ghanéens



17. L'établissement de relations entre les associations de petits producteurs et les grands distributeurs, tels que les chaînes de supermarchés, peut être un moyen efficace de fournir un accès durable à des marchés en expansion, ainsi qu'au savoir-faire, au financement et à la technologie. Ce modèle de coopération offre des points d'entrée et la possibilité, pour les petits producteurs, d'exploiter les débouchés de marchés en expansion. Il leur permet également de renforcer leurs capacités pour ce qui est de la productivité, de la qualité et de la capacité d'approvisionnement, et partant, d'accroître la compétitivité et les revenus de tous les acteurs. À cet égard, les associations de producteurs jouent un rôle déterminant, en tant que filière principale fournissant aux membres les services appropriés.

18. La CNUCED joue un rôle déterminant au sein du programme, en tant que facilitateur, en fournissant une assistance technique pour que les agriculteurs et les fournisseurs (publics et privés) de services de développement aux entreprises puissent répondre aux exigences du marché suisse. Le projet comprend l'élaboration de modèles commerciaux transposables à grande échelle et reproductibles. Des liens sont établis avec les ministères et les organismes

responsables du commerce, de l'industrie et de l'agriculture, ainsi qu'avec les autorités locales. Conformément à la politique de décentralisation du Gouvernement ghanéen, le projet agit auprès des structures locales en appuyant les initiatives locales de développement économique.

19. Le programme Migros Ghana pourrait facilement être appliqué à d'autres pays producteurs et à d'autres chaînes de supermarchés, pour autant que les ressources nécessaires pour organiser et former les producteurs soient disponibles. Des mesures pratiques immédiatement utiles aux petits exploitants devraient également être envisagées par les donateurs qui financent l'assistance technique. Les responsables du Programme suisse de promotion des importations ont exprimé leur intention d'appuyer la mise en œuvre de programmes similaires dans d'autres pays. Il est à souhaiter que d'autres donateurs orientent également leurs activités dans ce sens.

Renforcer les institutions commerciales: bourses de produits et gestion des risques

20. Selon les estimations, le secteur des petites exploitations agricoles en Inde compte 500 millions de personnes. Malgré plusieurs décennies d'investissements publics sur les marchés agricoles du pays, beaucoup d'agriculteurs indiens continuent d'être exclus de toute participation effective aux chaînes d'approvisionnement en produits de base. Cette marginalisation accentue un cercle vicieux de faiblesse de l'investissement et des revenus qui freine le développement économique et la diminution de la pauvreté. Cependant, au tournant du millénaire, le Gouvernement indien a instauré un programme de réforme en profondeur qui a commencé à donner des résultats tangibles dans l'ensemble du secteur des produits de base.

21. La base institutionnelle de ce programme de réforme est constituée par trois bourses nationales de commerce créées récemment qui, même si elles ne peuvent résoudre tous les problèmes, permettent d'accroître l'efficacité du marché et la compétitivité, ainsi que la résilience aux chocs, et d'intégrer dans le secteur des services auxiliaires essentiels tels que le financement et l'entreposage. C'est précisément en encourageant une plus grande participation des acteurs les plus vulnérables de la chaîne d'approvisionnement que les bourses de commerce peuvent contribuer au développement économique et à la réduction de la pauvreté.

22. Une bourse de commerce a pour principale fonction de rendre un marché plus efficace en réduisant les coûts des transactions grâce à la concentration du négoce en un seul lieu. Acheteurs et vendeurs économisent du temps et des ressources qu'ils auraient autrement consacrés à la recherche de partenaires appropriés. Ces avantages ont été à l'origine des efforts récemment déployés pour créer une bourse de commerce panafricaine. Dans ses travaux menés à l'appui de cette initiative, la CNUCED a fait valoir qu'une bourse de commerce panafricaine offrirait aux producteurs des marchés cloisonnés d'Afrique un marché plus vaste pour leurs produits et qu'elle pourrait, en tant que lieu unique de passation des marchés pour les acheteurs internationaux de produits de base, devenir un portail commercial efficace pour les produits de base africains, offrant dans un même temps un large éventail de produits destinés aux marchés locaux et régionaux et un éventail plus limité de produits (principalement des produits bruts) exportés sur les marchés mondiaux¹. Avec un meilleur accès aux marchés de l'OCDE et de

¹ CNUCED, «Progress in the Development of African Commodity Exchanges», document présenté à la deuxième session extraordinaire de la Conférence des ministres du commerce, Union africaine, 21-24 novembre 2005.

fortes incitations au développement du commerce Sud-Sud, les bourses de commerce peuvent donner aux pays en développement un accès à une nouvelle demande.

23. Une bourse peut faire fonction de «pôle d'excellence» dans un marché autrement peu organisé, en offrant de hauts niveaux de performance et d'intégrité tout au long de la chaîne d'approvisionnement et en imposant une discipline sur le marché au comptant. En définissant des normes pour l'acceptation des produits proposés en bourse et en appliquant une procédure rigoureuse pour leur classification, elle encourage les producteurs à se conformer aux exigences des utilisateurs finaux. Elle peut également aider à surmonter de nouveaux obstacles au commerce tels que des mesures sanitaires et phytosanitaires de plus en plus sévères. Cela encouragerait les investissements pour l'amélioration des normes.

24. L'accès aux informations de la bourse concernant les prix (système de recherche des prix) peut être intéressant pour des producteurs qui, autrement, seraient déconnectés du marché et risqueraient d'accepter des prix inférieurs à la normale, établis par des intermédiaires mieux informés. En Inde, l'installation de panneaux lumineux d'affichage des prix sur les marchés locaux éloignés a permis de réduire les écarts entre les prix au comptant des produits de base sur ces marchés locaux et les prix à la bourse de commerce (les fondations hindouistes, en Inde, qui distribuent de la nourriture aux pauvres et sont les plus gros acheteurs de denrées alimentaires du pays, ont également adopté ce système qui leur permet aujourd'hui de négocier de meilleurs prix avec leurs fournisseurs). Dans le cadre des services consultatifs qu'elle fournit aux bourses de commerce en Inde, la CNUCED a vivement encouragé le développement de nouveaux modèles commerciaux rendus possibles par le progrès des technologies de l'information et de la communication (TIC). D'une conception clairement favorable au développement, ces modèles sont conçus pour mettre le marché à la portée de producteurs marginalisés et, ce faisant, améliorer le niveau de vie des agriculteurs. Les principes qui sous-tendent les bourses de commerce en Inde peuvent stimuler le développement rural dans l'ensemble du monde en développement, qui compte des populations rurales nombreuses et dispersées en Afrique, dans la région de l'Asie et du Pacifique et en Amérique latine.

25. La difficulté, voire l'impossibilité, de régler le problème de l'instabilité des prix des produits de base fait que la gestion du risque de prix devient un objectif prioritaire et constitue une fonction essentielle des bourses de commerce ayant atteint leur pleine maturité. (Toutefois, ce stade ne sera pas atteint dans tous les pays et pour tous les produits.) Vu sous l'angle de la réduction de la pauvreté, le phénomène notoire de l'instabilité des prix, qui depuis longtemps pèse sur les marchés de produits de base, fait partie des problèmes les plus pressants auxquels les pays en développement doivent s'attaquer. L'instabilité des prix engendre des risques et la vulnérabilité aux risques est l'une des quatre composantes de la pauvreté; les bourses de commerce peuvent aider à y faire face.

26. Les bourses de commerce peuvent apporter aux agriculteurs une certaine prévisibilité et sécurité des prix pendant un cycle de culture (et, en ce qui concerne les produits stockables, pour une durée supplémentaire de six mois à un an), malgré l'instabilité. Il s'agit d'un point particulièrement important, car les gouvernements ayant cessé de soutenir les producteurs agricoles dans les pays en développement, les fortes fluctuations à court terme des prix des principaux produits d'exportation sont ressenties de plus en plus violemment par les agriculteurs eux-mêmes. Les risques liés aux prix des produits de base constituent une menace pour la subsistance des producteurs non seulement en raison de la perte directe de revenus saisonniers,

mais aussi parce que ces mêmes producteurs se retrouvent enfermés dans un cycle de faibles investissements et de faibles revenus. Davantage de certitude sur la durée du cycle végétatif permet aux agriculteurs d'engager des investissements leur garantissant des revenus à plus long terme et d'investir dans des cultures à plus haut risque, mais aussi plus rentables. Même dans le cas d'une baisse à long terme des prix de leurs produits de base, la possibilité de se prémunir contre des fluctuations de prix à plus court terme laisse aux agriculteurs un délai pour adapter leurs plans de culture et diversifier leur profil de risque. Étant donné que même la plus profonde des réformes du commerce agricole international ne rendrait pas les producteurs des pays en développement moins vulnérables à la forte volatilité des cours mondiaux des produits de base, la gestion des risques liés à cette situation d'instabilité constitue une des mesures essentielles pour qu'une telle réforme débouche sur des gains socioéconomiques.

«L'insécurité qui ... expose les groupes vulnérables à une pénurie soudaine, liée à la détérioration de la conjoncture, exige que l'on accorde une attention particulière aux dangers d'un brutal dénuement. Au nom de la sécurité humaine, tous doivent être protégés de ce danger et il faut donner aux individus les moyens d'affronter ce risque, et si possible d'en triompher.»
– Amartya Sen, *«La sécurité humaine – maintenant»*, Rapport de la Commission sur la sécurité humaine (2003).

Il est crucial de bien voir quelles sont à la fois les possibilités réalistes et les limitations pratiques de l'utilisation, par les petits agriculteurs, d'outils de gestion des risques liés aux fluctuations des cours. Ces dernières années cependant, presque rien n'a été fait par les gouvernements et la communauté internationale (hormis un petit programme de la Banque mondiale et quelques activités, encore plus limitées, de la CNUCED) pour aider les petits agriculteurs à comprendre et à utiliser les marchés de gestion des risques, et à vaincre les difficultés (ignorance, manque de capacités, d'appui institutionnel, d'accès au système financier) qui les empêchent actuellement d'accéder aux bourses de produits.

27. Des marchés à terme de produits sont aujourd'hui pleinement opérationnels dans divers pays en développement, ce qui n'empêche la CNUCED d'être fréquemment sollicitée par des gouvernements souhaitant obtenir des conseils pour ouvrir une nouvelle bourse de commerce ou développer une bourse existante. Cela montre qu'il reste beaucoup à faire pour permettre aux agents économiques du secteur des produits de base des pays en développement de bénéficier de la totalité des services qu'une bourse peut offrir, ce dont le secteur des produits de base en Inde commence seulement à tirer profit. Il ne s'agit là que d'une conséquence parmi d'autres de l'absence de prise en compte par les donateurs dans leurs programmes, et également par de nombreux gouvernements de pays en développement, des besoins en matière de renforcement des capacités et des institutions dans ce secteur. Cette situation doit être corrigée.

Information sur les produits de base: réduire les asymétries

28. Les producteurs de cacao du Cameroun reçoivent entre le quart et le douzième du prix international moyen pour un kilo de cacao vendu au moment de la récolte. La différence de prix entre Yokadouma (située à 800 kilomètres du port de Douala) et Mbanga (située à 60 kilomètres de Douala) peut atteindre 50 %. Ce type d'écart, que l'on retrouve dans la plupart des pays en développement, provient des insuffisances du marché, et principalement des asymétries d'accès à l'information relative aux marchés, ce qui à son tour nuit à l'efficacité des marchés et aggrave la

situation, notamment des petits exploitants. Beaucoup de sources traditionnelles d'information ont disparu et celles qui subsistent sont relativement dispersées et ne sont pas toujours bien structurées. Le manque d'accès à l'information est désormais considéré comme une des causes majeures de la répartition inéquitable des effets positifs du commerce. Une information asymétrique engendre une croissance asymétrique.

29. Le commerce des produits de base exige une grande quantité d'informations structurées. Dans les pays producteurs, il est particulièrement difficile d'obtenir des informations récentes et pertinentes sur tous les aspects des marchés internationaux, tels que les prix, les structures de marché et les filières de commercialisation, les normes de qualité, les entreprises internationales, les débouchés, les technologies et les places de marché. En l'absence d'informations appropriées, les agents ne peuvent optimiser leurs décisions commerciales, identifier de nouveaux débouchés prometteurs, améliorer leur compétitivité en adoptant des technologies novatrices ou encore négocier de manière satisfaisante.

Services d'information de la CNUCED dans le secteur des produits de base

Le programme de la CNUCED, financé en grande partie par des contributions du Gouvernement français, repose sur cinq piliers:

Le portail *Infocomm* fournit une information actualisée sur les principaux produits de base pour en permettre le suivi et proposer des informations stratégiques essentielles sur les facteurs fondamentaux qui influent sur le fonctionnement des marchés;

Infoshare est un instrument flexible permettant aux partenaires intéressés d'obtenir des informations sur les prix, notamment les prix de sortie d'exploitation, ainsi que des données sur les coûts intermédiaires (notamment intrants, transports locaux, entreposage, inspection). Le système permet également de rassembler diverses informations relatives à la qualité (par exemple, normes de qualité nationales, liste d'exportateurs, taux d'intérêt pratiqués dans certains secteurs);

Les publications et les bases de données statistiques offrent une vue d'ensemble de l'évolution du commerce et de la production des produits de base;

L'*Étude mondiale sur les produits de base* est une publication régulière qui fournit une information unique et pratique sur les marchés, les structures et les innovations pour plus de 80 produits de base;

Des produits électroniques et des outils novateurs analysent en profondeur des branches spécifiques du secteur de produits de base.

30. C'est ici que la révolution des technologies de l'information et de la communication (TIC) peut jouer un grand rôle. Ayant fait œuvre de précurseur en associant l'analyse des marchés à des outils novateurs pour rassembler et diffuser une information stratégique et donner des moyens d'action aux acteurs des chaînes d'approvisionnement, la CNUCED est devenue une entité incontournable pour ce qui est de l'information sur les produits de base, de l'information commerciale et de la gestion des connaissances. Plusieurs pays en développement ont largement

bénéficié d'une plus grande transparence des marchés de produits de base. Au Cameroun, où l'on dénombre 900 000 petits producteurs de cacao et de café, une meilleure compréhension des marchés est à l'origine d'une modification, effectuée en avril 2005, de la législation nationale sur le commerce du café vert et du cacao. Les lois ont été actualisées en fonction des nouvelles réalités économiques. Une plus grande transparence a également permis aux producteurs de cacao de prendre davantage conscience de la demande potentielle de cacao au Brésil, d'où de nouvelles ventes dans ce pays – ce qui donne un exemple d'essor du commerce Sud-Sud favorisé par une meilleure information. D'autres projets sont prévus pour créer des outils participatifs de collecte et de diffusion de l'information au profit des petits agriculteurs.

31. D'autres initiatives visant à fournir une information permanente sur les marchés ont vu le jour, telles Infoprix au Bénin, un système de suivi de 64 marchés ruraux (y compris ceux des 25 principales cultures vivrières de base), et Fintrac au Kenya, qui aide 35 000 horticulteurs à accéder au marché international.

32. Un fait nouveau et important dans le domaine des TIC est la possibilité de créer des services locaux exploitant synergies et complémentarités. Cette approche permet aux producteurs de produits de base de bénéficier des connaissances et de l'expérience d'autres acteurs de la chaîne. Outre le fait d'aguerrir les petits exploitants, le partage de l'information sur les produits de base par le biais d'une plate-forme commune crée une meilleure cohésion et resserre la solidarité entre les différents acteurs.

33. À l'échelon international, une information stratégique sur les produits de base améliore la transparence globale et renforce les stratégies et les politiques sectorielles. À terme, diverses retombées peuvent apparaître, telles que la possibilité d'adopter des mécanismes de marché (notamment des outils permettant de calculer le risque de base pour un certain nombre de produits et de pays) et l'élaboration de repères et d'indicateurs internationaux (qui peuvent être utilisés, par exemple, comme références par le mécanisme de règlement des différends de l'OMC, dans les débats sur la propriété intellectuelle et pour la politique de concurrence). Enfin, une meilleure diffusion de l'information pourrait inciter les donateurs à accroître leur appui au secteur des produits de base grâce à l'identification de domaines clefs où des actions efficaces pourraient donner des résultats rapides.

II. Améliorer la capacité d'approvisionnement

34. Les agriculteurs pratiquant une agriculture de subsistance ont rarement une vie confortable. La plupart sont enfermés dans un cercle vicieux de pauvreté. Pour en sortir, ils doivent participer de façon plus profitable au marché. Dans certains cas, leur appauvrissement a pour cause une relation plus directe avec les mécanismes du marché (notamment lorsque les filets de sécurité fournis par le gouvernement sont retirés trop rapidement). Le plus souvent, les agriculteurs des pays en développement ont non seulement des difficultés à avoir accès à la technologie et au financement, mais souffrent également de la concurrence des exportations subventionnées en provenance des pays développés. Le problème principal est que beaucoup, et surtout les plus pauvres, sont incapables de répondre aux demandes du marché et ont des difficultés à s'insérer dans les chaînes d'approvisionnement.

35. Pour être efficace, tout programme de lutte contre la pauvreté doit s'attaquer au problème de la capacité d'approvisionnement dans le secteur des produits de base. Même s'il est limité par

des contraintes de ressources, le travail mené par la CNUCED dans ce domaine montre que les gouvernements et la communauté internationale ont les moyens de prendre des mesures utiles.

36. Le présent chapitre s'attache particulièrement à trois types de mesures. Il examine tout d'abord les moyens qui ont été utilisés pour aider les agriculteurs à diversifier leur production vers de nouveaux secteurs de produits, plus dynamiques. Cet examen est suivi par une présentation de méthodes concrètes permettant aux agriculteurs d'acquérir la capacité de se conformer aux normes et autres conditions d'entrée imposées sur le marché international (et par les gros acheteurs dans les pays en développement, tels que les transformateurs et les supermarchés). La dernière partie montre comment un meilleur accès au financement des investissements et du commerce peut améliorer la capacité d'approvisionnement et, ce faisant, réduire les coûts de transaction.

Permettre aux pays en développement de profiter de secteurs nouveaux et dynamiques du commerce mondial des produits de base

37. Les principaux axes du commerce international se modifient. Malgré l'importance du commerce Sud-Nord, le commerce Sud-Sud se développe rapidement. Les préoccupations en matière de santé et d'environnement ont fait évoluer la demande dans les pays développés. Certains produits ont trouvé un nouveau dynamisme dans les pays développés en raison des changements de goût des consommateurs; par exemple, ceux-ci se sont habitués à divers produits tropicaux frais (fruits, légumes, fleurs).

38. La part des produits de base traditionnels a baissé dans les exportations des pays en développement, alors que celle des exportations à plus forte valeur ajoutée, produits manufacturés notamment, augmentait; mais cette tendance n'a profité qu'à quelques pays en développement. Le commerce entre pays en développement est devenu plus important, non seulement en Asie (quatre cinquièmes de ce commerce), mais également en Afrique et en Amérique latine. Cette demande supplémentaire peut inciter à s'engager dans des secteurs nouveaux et dynamiques du commerce mondial des produits de base.

39. Une analyse approfondie et une bonne connaissance des facteurs sous-jacents s'imposent pour identifier des secteurs nouveaux ou dynamiques de produits de base. Récemment, une série de réunions d'experts, ainsi que des ateliers régionaux et nationaux ont affiné la capacité d'analyse de la CNUCED et permis d'identifier certains secteurs offrant de bonnes perspectives aux pays en développement. Dans ce contexte, on a utilisé le taux de croissance de la valeur des exportations au cours des deux dernières décennies comme indicateur principal de ces secteurs dynamiques. Cet indicateur est valable pour des produits de base bien connus, qui font déjà l'objet d'un commerce international et pour lesquels on dispose de statistiques.

40. Des produits manufacturés comme les textiles et les vêtements affichent un grand dynamisme dans les pays en développement. Certains pays se sont appuyés sur leur secteur des produits de base pour réaliser une diversification verticale; par exemple, ils ont intégré le processus de transformation du coton à la fabrication tout d'abord de tissus, puis de vêtements. Le commerce de produits à valeur ajoutée, comme les fruits de mer et les préparations à base de poissons, a également augmenté. Les exportations mondiales d'autres produits de base, tels que les fruits tropicaux ou les produits horticoles, ont aussi fortement augmenté.

41. Le dynamisme commercial potentiel de certains produits de base n'apparaît pas dans les statistiques internationales. C'est le cas de produits traditionnels comme le beurre de karité, pour lesquels il n'existe quasiment pas de données. Dans le cas du karité, de nouvelles directives de la Commission européenne autorisant l'incorporation de graisse végétale dans le chocolat ont une incidence positive directe sur la demande. La segmentation des marchés des produits de base constitue une autre limite en matière de statistiques. Par exemple, pour le café, certains segments du marché peuvent être extrêmement dynamiques alors même que, globalement, le marché traverse une crise de surproduction. Les ventes de produits biologiques, de produits du commerce équitable et de produits écologiques représentent en général une faible part du marché international, mais la demande est en pleine croissance et peut intéresser des pays en développement.

42. On peut aussi concevoir et populariser de nouvelles utilisations des produits de base. Le niveau élevé des prix actuels du pétrole brut et les craintes de plus en plus grandes suscitées par les changements climatiques ont stimulé le secteur des biocarburants. Le Brésil, qui a commencé il y a plus de 20 ans à transformer le sucre en éthanol, est à l'heure actuelle le seul exportateur potentiel de biocarburants. Les prix du pétrole et les contraintes imposées par le Protocole de Kyoto ont engendré une demande croissante de combustibles d'origine renouvelable pour remplacer les sources d'énergie traditionnelles.

43. Cependant, cette demande n'entraînera pas automatiquement une augmentation du commerce, notamment du commerce Nord-Sud, des biocarburants. La production de biocarburants est une option intéressante pour les producteurs agricoles du Nord, et les effets positifs de cette nouvelle demande pour les pays en développement peuvent donc être limités. Mais la production de biocarburants est également un moyen de réduire la facture énergétique. De plus, les biocarburants peuvent être produits dans des zones reculées et être utilisés localement, par exemple pour alimenter en électricité de petits villages et permettre à des adultes de suivre des cours après leur journée de travail. La production de biocarburants offre aux agriculteurs la possibilité de vendre leur production soit comme produit traditionnel, soit comme biocarburant, selon ce qui est le plus rentable.

44. Comme le montre l'exemple des biocarburants, le rôle de la CNUCED va au-delà d'un travail d'analyse et comprend une assistance technique devant aider des pays en développement à se positionner dans des secteurs dynamiques et, plus particulièrement, à développer une capacité d'exportation.

Répondre aux normes du marché international

45. La capacité des pays en développement d'exporter des produits agricoles vers les pays développés et de pénétrer de nouveaux marchés dépend fondamentalement de leur capacité de satisfaire à un large éventail de strictes normes de qualité et de sécurité. Même si ce sont les denrées alimentaires qui viennent les premières à l'esprit, cela vaut pour la plupart des autres produits, y compris des matières premières agricoles comme le coton et d'autres fibres, et même le contreplaqué. Les exigences vont au-delà des normes de qualité traditionnelles et imposent aux fournisseurs de faire une utilisation responsable des produits chimiques, de l'énergie et de l'eau, ainsi que de limiter les incidences sociales et environnementales. Ces normes élevées changent souvent et sont assez généralement difficiles et coûteuses à appliquer.

46. Certaines normes garantissent que les produits répondent à certaines caractéristiques matérielles précises, et leur homologation dépend des essais faits sur les produits ou de l'homologation des procédés à différentes étapes de la production. D'autres normes garantissent que la production répond à des caractéristiques déterminées, pour la réalisation d'objectifs définis en fonction des procédés ou de leurs incidences (par exemple, normes EurepGap, ISO 14000). De plus, les normes diffèrent selon qu'elles sont officielles ou commerciales. Alors que les normes officielles sont des normes obligatoires élaborées par des gouvernements, qui peuvent être soumises aux procédures de règlement des différends de l'OMC, les normes commerciales sont notamment des normes élaborées par des organisations non gouvernementales, des associations de producteurs et des entreprises (normes privées); en principe, elles ne peuvent être officiellement attaquées.

47. Afin d'évaluer les difficultés rencontrées par les PMA pour se conformer aux normes internationales de qualité, le secrétariat de la CNUCED a réalisé en 2004 un projet, financé par le Gouvernement finlandais, sur les coûts de conformité aux normes sanitaires et phytosanitaires et aux normes agroalimentaires dans trois PMA africains. Les trois pays sélectionnés partageaient les mêmes préoccupations en matière de normes. S'agissant des institutions publiques, la principale difficulté concernait l'information du secteur privé sur les normes et les réglementations, ainsi que le manque d'équipement et de formation pour assurer des services nationaux de contrôle de la qualité. Dans le secteur privé, les intéressés faisaient remarquer que les marchés des pays développés étaient plus exigeants que les marchés nationaux et régionaux pour le contrôle de la qualité et la traçabilité. Les fournisseurs manquent souvent d'informations précises sur les exigences du marché, leur formation et leurs moyens matériels sont inadaptés et ils souffrent de problèmes d'organisation qui les empêchent de se conformer aux normes à travers des mesures de coopération et d'appliquer des stratégies cohérentes pour accéder aux marchés extérieurs.

48. Les conclusions suivantes peuvent être tirées:

- Il faut renforcer les capacités nationales et réduire l'écart entre les politiques nationales et les réglementations et les normes internationales. Le manque de moyens financiers pour améliorer les infrastructures et aider le secteur privé est un obstacle important. Les responsables des pays en développement doivent promouvoir une agriculture qui soit non seulement productive, mais aussi marchande. Conformément aux tendances internationales, les gouvernements devraient réviser ou renforcer leur législation en matière de sécurité alimentaire, notamment pour l'application de concepts tels que le système d'analyse des risques aux points critiques (HACCP);
- Il faut d'urgence améliorer les compétences et renforcer les capacités techniques. Les institutions publiques devraient renforcer les capacités existantes (par exemple, formation de personnel à la gestion de la qualité, précision des laboratoires, services d'inspection) afin d'atteindre un niveau international. Les agents du secteur privé doivent être informés des fréquentes modifications apportées à la législation sur les marchés d'exportation en ce qui concerne les normes agroalimentaires;
- Il faut informer les producteurs et les organiser. L'appui des institutions publiques est essentiel à l'intégration des marchés intérieurs et extérieurs. Comme n'ont cessé de le répéter les participants aux ateliers de la CNUCED, les pouvoirs publics doivent

renforcer et appuyer les capacités organisationnelles et opérationnelles des producteurs et des exportateurs, par exemple en organisant les agriculteurs en petits groupes pour faciliter la formation technique, en échangeant des idées et des expériences et en tirant les leçons des expériences positives afin de mieux comprendre de quelle manière organiser l'assistance aux petits producteurs;

- Les producteurs ont des difficultés à obtenir les ressources financières nécessaires pour répondre aux exigences du marché, car l'application des normes coûte cher. En collaboration avec le secteur privé et les associations d'agriculteurs, les gouvernements pourraient étudier la possibilité de créer un fonds renouvelable pour financer les équipements d'infrastructure et les besoins de formation dans ce domaine. De plus, le crédit et le financement doivent être abordables: l'accès au crédit bancaire, des garanties de prêt ou des mesures nationales relatives à l'investissement devraient aider les producteurs et les exportateurs dans leurs efforts pour améliorer leur compétitivité (cette question est abordée plus en détail dans le chapitre suivant).

Améliorer la capacité d'approvisionnement grâce à un meilleur financement du commerce et de l'investissement

49. En 2002, jusqu'à 75 % des récoltes ont été perdus et l'ensemble des 41 000 villages de l'État indien du Rajasthan ont été déclarés victimes de la sécheresse. Les agriculteurs qui devaient acheter des semences pour la saison suivante étaient obligés de s'adresser à des prêteurs, car la plupart, paysans sans terres, n'avaient ni garanties personnelles ni caution de tiers. Ils pouvaient obtenir de l'argent, mais à un taux d'intérêt de plus de 10 % par mois. De telles conditions de crédit font vite tomber dans un cercle vicieux de pauvreté. Heureusement pour ces agriculteurs, quelques banques et entreprises agro-industrielles indiennes ont, ces dernières années, conçu de nouveaux mécanismes de financement qui ne nécessitent ni garantie personnelle ni caution de tiers. Alors que le microfinancement (dont les méthodes peuvent difficilement être adaptées aux prêts agricoles) repose sur la force des relations sociales plutôt que sur des emprunteurs individuels, ces nouveaux mécanismes de financement s'appuient sur la force des relations économiques et, plus précisément, sur la force des chaînes d'approvisionnement dans le secteur des produits de base.

50. Cette forme de financement est appelée par les banques occidentales «financement structuré» des produits de base. Cela consiste à transférer les risques financiers des agents qui sont le moins en mesure de les assumer à d'autres agents en meilleure position, et ce, d'une manière qui garantisse un remboursement automatique des fonds prêtés à partir des actifs sous-jacents. Les banques des pays développés utilisent ce mécanisme de financement depuis la fin des années 80 pour continuer à fournir des capitaux aux pays en développement, en dépit de risques jugés croissants. Le mécanisme s'est avéré remarquablement résilient même en période de grave crise économique.

51. Depuis plus de 10 ans, la CNUCED s'efforce d'intégrer ces nouveaux concepts de financement des produits de base dans les pratiques et les politiques des financiers (et en particulier des banques locales) et de les ancrer toujours plus profondément dans l'économie des pays en développement, aussi près que possible de l'exploitation agricole même. Pour un financier, le coût et la fourniture d'un crédit dépendent de la perception du risque.

Malheureusement, dans la majorité des banques cette perception est tributaire de pratiques traditionnelles et de capacités de gestion des risques inadéquates. Modifier cette perception et développer les capacités de gestion des risques peut libérer un grand volume de nouveaux prêts. Les outils de base ne sont pas très compliqués. Par exemple, les acheteurs d'un produit de base paient directement la banque, réduisant ainsi le risque de crédit; les risques sont transférés de l'emprunteur aux entrepôts, où la banque peut s'assurer le contrôle de la marchandise. Les possibilités d'innovation sont innombrables, comme en témoignent de nombreuses expériences positives.

52. La plus grande partie des méthodes figurant dans la catégorie du financement structuré des produits de base considèrent l'emprunteur (producteur, association d'agriculteurs, transformateur ou négociant) comme un élément de la chaîne d'approvisionnement. Les prêts dépendent de l'activité de l'emprunteur dans la chaîne, plutôt que de son risque de crédit. En matière de financement agricole, par exemple, le bailleur de fonds se préoccupera uniquement de la capacité de l'agriculteur de s'acquitter de sa tâche (produire) comme prévu (et ce risque aussi peut être atténué) et ne se souciera plus de son aptitude à rembourser le prêt. Concrètement, les banques devraient aller au-delà du seul aspect financier pour fournir des services groupés, créer des partenariats, et proposer des solutions de bout en bout. Bien que ce ne soit pas l'objet du présent rapport de passer en revue toutes les mesures possibles, quelques exemples donneront une meilleure idée de la manière dont fonctionnent les principaux mécanismes.

53. Aux Philippines, la banque rurale de Panabo a créé une entreprise d'usinage et de commercialisation du riz organisée et gérée sous forme de «coentreprise coopérative» par la banque, en partenariat avec de petits agriculteurs. De part son caractère spécifique, cette coentreprise coopérative fournit des services de commercialisation ainsi que des fonds d'investissement et un financement pour fonds de roulement. Ce mécanisme a permis à la banque de recouvrer son prêt (en nature), et aux agriculteurs d'acquérir progressivement une participation majoritaire dans le capital de l'entreprise. En Inde, les banques sont non seulement devenues partenaires de programmes d'agriculture sous contrat élaborés par des agro-industries, mais elles ont également pris l'initiative de tels programmes, avec la participation de fournisseurs et d'acheteurs. Par exemple, Rabo India Finance a mis en place des centres de services agricoles en zone rurale, qui fournissent un ensemble de services – agriculture contractuelle, financements sur stocks, location de matériel, information, etc.

54. On trouve de nombreux exemples de mécanismes de financement agricole novateurs qui fonctionnent bien dans les pays en développement. Tout l'enjeu est d'organiser un partage des connaissances, et d'adapter et reproduire ces modèles. La CNUCED a créé une base de données d'innovateurs et organisé des réunions d'experts afin de les rassembler. Des modèles ayant donné des résultats, comme le recours aux marchés de capitaux pour le financement des produits de base (Colombie), le fait de rattacher le financement des infrastructures au financement du commerce (Zambie, Zimbabwe) et le recours à la technologie et à des entreprises spécialisées dans la commercialisation des produits agricoles pour avoir accès aux petits agriculteurs (Inde, Kenya, Mozambique, Zambie) ont suscité beaucoup d'intérêt parmi les banques des pays en développement. Pour faciliter l'application des principes du financement structuré à des branches spécifiques du secteur des produits de base, la CNUCED a notamment élaboré des projets concernant l'horticulture, les énergies renouvelables, les pêcheries ainsi que les services pétroliers et gaziers.

55. Toutefois, pour que des mécanismes financiers novateurs donnent de bons résultats, il est important de surmonter les faiblesses institutionnelles, à la fois au niveau du gouvernement (la CNUCED conseille les gouvernements des pays en développement sur la législation et la réglementation à mettre en place) et au niveau du secteur privé (elle conseille et forme des banques locales et régionales et met actuellement au point un programme de formation en ligne). Il faut également renforcer les institutions qui soutiennent le financement des produits de base (sociétés de gestion de garantie, bourses de commerce); la CNUCED a contribué à la création de plusieurs entités de ce type. De plus, de nouveaux accords régionaux seraient utiles à cet égard. Le commerce Sud-Sud connaissant une expansion presque trois fois plus rapide que celle du commerce international, le renforcement des institutions régissant ce commerce est une mesure importante à prendre dans le domaine du financement des produits de base. Les banques d'import-export et les institutions de financement du développement constituent des éléments de base du financement du commerce international et, au vu des très grands avantages pouvant être retirés d'une plus grande coopération entre elles, la CNUCED a entrepris de les regrouper en un réseau.

56. En créant des liens étroits entre les différents participants à la chaîne d'approvisionnement, le financement structuré ouvre de nouvelles perspectives aux agriculteurs, aux transformateurs et aux entrepreneurs locaux, réduit les coûts du commerce, renforce le commerce et l'investissement Sud-Sud et apporte des profits appréciables à ceux qui fournissent les capitaux. Avec un plus grand soutien de la communauté internationale, beaucoup de ces modèles qui ont fait leur preuve pourraient être appliqués dans de nombreux pays et aider les agriculteurs et autres parties intéressées à exploiter pleinement les débouchés offerts par les marchés locaux, régionaux et internationaux.

III. Améliorer la gestion du secteur des produits de base

57. La majorité des PMA restent économiquement très dépendants des produits de base, de même qu'une grande partie de la population d'autres pays en développement. Même si, à long terme, il faut réduire cette dépendance, il est nécessaire, à court terme, d'exploiter au mieux ces ressources au bénéfice du développement, à la fois pour améliorer les incidences directes sur le développement de la production, de la transformation et du commerce des produits de base et pour dégager les ressources nécessaires à la croissance et à la diversification.

58. Sont examinées à la suite diverses initiatives prises au niveau des entreprises ainsi qu'aux niveaux national et international pour améliorer la gestion du secteur des produits de base. La présentation donne une idée des problèmes existants et des solutions possibles, sans pour autant être exhaustive: par exemple, la gestion du risque de prix au niveau de l'exploitation agricole et de l'entreprise, qui est un domaine dans lequel la CNUCED a beaucoup travaillé², n'est pas abordée, non plus que certaines propositions de nouveaux mécanismes internationaux ou de mécanismes modifiés en vue d'aider les pays en développement à faire face à des risques précis (par exemple, amélioration des mécanismes de financement compensatoire, ou création

² Le document le plus récent est «Farmers and Farmers' Associations in Developing Countries and Their Use of Modern Financial Instruments», janvier 2002 (UNCTAD/DITC/COM/35); cette étude contient des références qui renvoient à d'autres documents.

d'une facilité internationale pour le financement des dépenses alimentaires, examinée à l'OMC), qui ont déjà été exposées en détail dans des publications récentes de la CNUCED.

Améliorer la gestion des ressources au niveau de l'entreprise: stratégies de responsabilité sociale des entreprises du secteur des produits de base

59. Tous les matins, une foule d'ouvriers se rassemble devant les portes de la mine BHP Billiton Tintaya dans la région de Cuzco au Pérou, en quête d'embauche. Pour la plus grande partie d'entre eux, c'est sans espoir: la mine ne peut donner du travail à tous ceux qui en ont besoin dans la province d'Espinar, située à 4 000 mètres au-dessus du niveau de la mer, loin des grands centres urbains, et où peu d'activités économiques offrent des perspectives. Même si la mine a permis une certaine hausse des revenus dans la région, beaucoup reprochent à la société minière et aux autorités locales de n'avoir pas favorisé les fortes augmentations de revenu et le développement accéléré tant attendus. Lorsque la mine a cessé temporairement la plus grande partie de ses activités en 2002 en raison de la baisse des prix du cuivre, l'économie locale a été gravement perturbée et les critiques sont devenues plus virulentes. Les négociations entre la société minière, le gouvernement provincial et la société civile locale ont finalement abouti à la conclusion d'un accord-cadre aux termes duquel la société minière consacrerait 3 % de ses bénéfices avant impôt, ou un minimum de 1,5 million de dollars des États-Unis par an, au financement de projets d'infrastructure locale et autres projets de développement. Les projets sont choisis par un comité où sont représentées toutes les parties intéressées.

60. Les problèmes auxquels sont confrontés les habitants d'Espinar, le gouvernement provincial et la société minière n'ont rien d'inhabituel. Les grandes exploitations minières bouleversent souvent les équilibres économiques et démographiques locaux et de sérieux problèmes d'ajustement peuvent se poser. Les infrastructures matérielles et sociales sont fortement sollicitées, de même que les structures administratives et politiques pour répondre à la fois aux exigences des nouvelles activités économiques et aux aspirations des communautés locales. Les industries extractives offrent aux habitants de la région une possibilité de sortir de la pauvreté et la perspective d'une économie locale plus diversifiée et plus viable. De nouveaux emplois sont créés (dans les régions pauvres, il n'est pas rare que chaque emploi dans la mine crée 10 emplois dans d'autres secteurs) et les revenus augmentent. Toutefois, les attentes deviennent facilement démesurées et les communautés peuvent être déçues lorsque leurs espoirs ne se concrétisent pas.

61. Il est difficile pour un gouvernement provincial de tracer la voie d'un développement économique local et, faute d'expérience et de ressources, il doit faire des choix douloureux. Même si tout le monde s'accorde sur le fait qu'il faut profiter de l'élan généré par la présence de la mine pour développer une économie locale florissante et diversifiée, qui ne s'effondrera pas lors de la cessation, à terme, de l'activité minière, les moyens d'y parvenir sont sujets à controverse. Le projet doit être élaboré selon un processus dans lequel tous les intéressés pourront s'exprimer et être pris en considération.

62. Les entreprises peuvent afficher une attitude responsable en ce qui concerne le développement, qui dépasse la seule responsabilité sociale, en appuyant les efforts déployés par les gouvernements locaux et la société civile pour construire une économie durable. Cet appui peut revêtir des formes différentes. Les entreprises peuvent cibler les fournisseurs locaux de biens et services, leur fournir une formation et une assistance technique qui les aideront à

atteindre les normes de résultats nécessaires et contribuer au financement d'initiatives locales. Même si les entreprises ne peuvent pas et ne doivent pas essayer de se substituer aux autorités, leur appui peut faire une énorme différence.

63. La CNUCED collabore depuis longtemps avec un large éventail de partenaires, y compris des entreprises privées, pour promouvoir la diversification et le développement économique local dans des régions qui dépendent de la production de produits de base. À Espinar, elle contribue à la planification du développement régional ainsi qu'au processus de sélection de projets de développement dans le cadre d'un programme financé par le Fonds commun pour les produits de base. Elle collabore avec le gouvernement provincial, BHP Billiton Tintaya, la société civile et l'Université de San Agustín dans la ville voisine d'Arequipa, en vue de renforcer les capacités et d'utiliser au mieux pour le développement les fonds fournis par l'entreprise. Des accords de collaboration similaires peuvent être envisagés pour des projets concernant l'agriculture et la foresterie, où de grandes entreprises interviennent directement dans les zones rurales.

Réinvestir les revenus tirés des produits de base et gérer les risques macroéconomiques liés aux produits de base

64. En 2004, lorsque les prix du cuivre ont atteint leur niveau le plus élevé depuis fort longtemps, le Gouvernement chilien a reçu 3 milliards 9 millions de dollars des États-Unis en impôts et dividendes de la société minière d'État Codelco. Cette somme représentait 14,7 % des recettes publiques, ou environ 5 % de l'aide au développement totale des pays de l'OCDE. Cette année-là, les recettes d'exportation de cuivre du Chili ont atteint 14 milliards 530 millions de dollars des États-Unis, soit environ 55 % des exportations, en hausse d'environ 7 milliards de dollars par rapport à 2003. Dans les pays exportateurs de pétrole, les chiffres sont encore plus élevés; au Nigéria, par exemple, 83 % des recettes totales du secteur public proviennent du pétrole; la proportion est de 90 % en Angola.

65. Ces gains exceptionnels résultant des prix élevés d'un produit de base destiné à l'exportation rendent possibles de nombreux projets de développement qui n'auraient sinon jamais pu être financés et peuvent dynamiser la croissance économique. Mal gérés, cependant, ils peuvent provoquer une appréciation du taux de change réel, d'où une moindre compétitivité des secteurs moins dynamiques de l'économie.

66. Il peut être aussi délicat pour les gouvernements d'assurer une allocation efficace de la partie des recettes supplémentaires sur laquelle ils exercent un contrôle direct, comme en témoignent de nombreux projets ambitieux abandonnés lorsque l'on s'est rendu compte qu'ils étaient disproportionnés par rapport aux besoins, ou que la source de financement s'était tarie. La doctrine économique tout comme le bon sens prescrivent que les recettes tirées de l'exploitation d'un capital en ressources naturelles doivent être investies dans d'autres formes de capital, qu'il soit physique ou humain. Toutefois, dans la pratique les gouvernements ont du mal à résister à la demande d'une augmentation des dépenses de consommation.

67. La CNUCED a une longue expérience des questions d'équilibre macroéconomique dans les pays tributaires de ressources naturelles. Elle a mené tout récemment une étude approfondie, en collaboration avec le Conseil international des industries extractives et des métaux et la Banque mondiale. L'étude est fondée sur l'idée, dictée par le bon sens, qu'il est utile de

comprendre ce qui fait que dans certains cas les mines ont contribué à une croissance rapide et à la baisse de la pauvreté et les conflits pour la répartition des revenus ont été évités. Qu'est-ce que les pays qui y sont parvenus ont que les autres n'ont pas? Qu'est-ce que les gouvernements ont fait que d'autres n'ont pas fait? D'autres pays peuvent-ils les imiter, et si oui comment? Cette étude, qui sera publiée fin 2005 par le Conseil international des industries extractives et des métaux, s'articule autour de quatre études de cas nationales, concernant le Chili, le Ghana, le Pérou et la République-Unie de Tanzanie.

68. Lorsque les prix des produits de base chutent, les problèmes auxquels sont confrontés les pays tributaires des ressources sont l'inverse de ceux provoqués par des prix en hausse; en fait, ils sont plus graves parce qu'ils provoquent des catastrophes sociales immédiates. La chute brutale des recettes publiques peut compromettre les programmes de développement et de transfert de revenus. Réduire brutalement les dépenses est préjudiciable à l'économie, et emprunter davantage pour financer les plans budgétaires peut être onéreux. Comme l'ont souligné les conférences de la CNUCED sur le commerce et le financement du gaz et du pétrole en Afrique (principales réunions annuelles consacrées à l'énergie en Afrique), les pays importateurs de pétrole sont confrontés exactement au même type de problèmes quand les prix du pétrole augmentent, et les mêmes recettes s'appliquent. Les dépenses budgétaires peuvent être maintenues tout au long du cycle de prix lorsqu'il y a un système de gestion des risques efficace. Il faut pour cela trouver le moyen de garantir les revenus et d'isoler les dépenses publiques et le remboursement de la dette des fluctuations des prix du pétrole. Des solutions comme les fonds de stabilisation, qui permettent de mettre de côté les bénéfices exceptionnels pour compenser les déficits budgétaires, ont suscité beaucoup d'intérêt et on estime qu'ils ont bien fonctionné dans quelques pays comme le Chili. Dans d'autres pays, les expériences sont moins positives, en général faute de discipline budgétaire. La principale difficulté réside dans le fait que les fonds sont fongibles et limités. Ils fournissent des capitaux quand il est nécessaire d'effectuer des investissements dans d'autres secteurs de l'économie. On sait que c'est là où il existe une tradition de bonne gouvernance et de transparence en ce qui concerne les recettes et les dépenses budgétaires ainsi que les activités de la banque centrale que ces fonds donnent les meilleurs résultats.

69. Une autre solution pouvant donner de meilleurs résultats au niveau macroéconomique est de se prémunir contre le risque de prix en ayant recours à des instruments financiers ou en liant le financement des dépenses de développement au prix des produits de base. Les instruments proposés sur les marchés ne sont pas tous nécessairement adaptés aux pays en développement, mais des instruments financiers sur mesure, négociés à titre privé et échangés de gré à gré, peuvent répondre à leurs besoins. Pour que ces opérations de couverture fonctionnent bien et éviter des catastrophes, les pays doivent faire preuve de volonté politique, mettre en place un bon système de surveillance pour éviter les abus, disposer de réserves financières pour les primes et les appels de fonds soudains et, ce qui est fondamental, avoir une bonne compréhension du fonctionnement de ces instruments.

70. La CNUCED a déployé des efforts considérables pour étudier les moyens de surmonter ces obstacles et de mettre en œuvre des programmes de gestion des risques, particulièrement en raison de leurs avantages potentiels pour la réduction de la pauvreté. Elle a ainsi élaboré des programmes de formation à la gestion des risques qui dispensent des conseils sur le choix des instruments permettant de limiter les risques ainsi que sur la surveillance et l'évaluation, et qui fournissent des directives pour les transactions de gré à gré. À l'heure actuelle, le travail le plus

urgent est d'améliorer la compréhension des instruments financiers et d'encourager les pays en développement à adopter des techniques de gestion des risques.

Conclusion

71. La majorité des pauvres dans le monde dépendent de la production et du commerce des produits de base et consacrent une grande partie de leurs maigres ressources à la consommation de produits de base; d'où la nécessité d'adopter une large approche, multidimensionnelle des questions relatives à ce secteur de produits. S'intéressant à un traitement intégré des questions de commerce, de développement et de financement, la CNUCED a effectué un travail novateur concernant l'amélioration des pratiques et des politiques dans ce secteur. Son expérience montre que, avec l'adoption des méthodes appropriées, l'exécution de projets et de programmes concernant le secteur des produits de base peut beaucoup contribuer à la réduction de la pauvreté.

72. Différentes politiques et mesures ont été abordées dans le présent rapport, qui méritent de retenir l'attention. Beaucoup de mesures nécessaires, parmi lesquelles l'intégration, dans les programmes de réduction de la pauvreté, des aspects pertinents des politiques relatives aux produits de base, sont du ressort du gouvernement de chaque pays en développement, mais elles auront peu d'effet sans un environnement international favorable et une assistance internationale suffisante, efficace et ciblée. La communauté internationale peut contribuer à ce que la volonté politique et les mesures économiques prises par les pays tributaires des produits de base produisent les effets désirés. Une assistance technique et une aide au commerce accrues peuvent contribuer à renforcer la capacité des producteurs des pays en développement de s'intégrer aux chaînes d'approvisionnement et de surmonter les obstacles à la production.

73. Plusieurs exemples de programmes de renforcement des capacités ainsi que de politiques et de mesures pouvant directement ou indirectement contribuer à l'amélioration des conditions de vie des pauvres ont été présentés ici. Ces programmes sont encore loin d'avoir épuisé tout leur potentiel, et ils doivent être approfondis et élargis. Outre l'assistance, l'instauration de conditions de concurrence plus équitables dans le commerce international des produits agricoles, qui passerait par un meilleur accès aux marchés et une très forte baisse des aides aux producteurs dans les pays développés, reste la manière la plus évidente, la plus efficace et la plus économique pour la communauté internationale de réduire les injustices et les inégalités sur les marchés mondiaux des produits de base. D'autres mesures, qui ont toutes été recommandées par le Groupe de personnalités sur les questions relatives aux produits de base qui s'est réuni sous les auspices de la CNUCED en 2003, prévoient de s'attaquer au problème de la surproduction des produits de base, de faciliter l'accès à des mécanismes de financement compensatoires véritablement opérationnels et d'étudier les possibilités de créer un nouveau fonds international de diversification. Ces recommandations continuent de retenir l'attention des décideurs et pourraient constituer le cœur d'une approche plus ambitieuse de la lutte contre la pauvreté, reposant sur la nécessité de donner aux pauvres la possibilité de sortir de la pauvreté grâce à leurs propres efforts. L'aide au commerce, avec une attention toute particulière accordée aux besoins des pays tributaires des produits de base et en prenant en compte l'infrastructure liée au commerce, la capacité d'approvisionnement ainsi que la compétitivité et l'ajustement commercial – est un instrument essentiel pour progresser dans cette direction.
