



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

Distr.
GÉNÉRALE

TD/B/C.I/MEM.2/3
22 décembre 2008

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

CONSEIL DU COMMERCE ET DU DÉVELOPPEMENT

Commission du commerce et du développement

**Réunion d'experts pluriannuelle sur les produits
de base et le développement**

Genève, 3-5 mars 2009

Point 4 de l'ordre du jour provisoire

**INTÉGRATION DES POLITIQUES RELATIVES AUX PRODUITS DE BASE
DANS LES STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT ET DE RÉDUCTION
DE LA PAUVRETÉ: EXPÉRIENCES POSITIVES,
TRANSPARENCE ET RESPONSABILITÉ**

Note du secrétariat de la CNUCED

Résumé

Un grand nombre de pays en développement sont tributaires des produits de base pour assurer leur prospérité et financer leur développement. Dans bien des cas, en particulier dans les pays à faible revenu, les produits de base constituent le seul secteur capable d'impulser le développement économique. Toutefois, les marchés ont tendance à être instables et les prix réels des produits de base y ont subi des baisses séculaires qui ont causé des difficultés sur le plan de gestion macroéconomique et microéconomique. Le présent document passe en revue les stratégies adoptées par les pays en développement pour faire face à ces difficultés et mettre en œuvre un développement fondé sur les produits de base, permettant notamment de réduire la pauvreté. On y trouvera un aperçu du contexte historique dans lequel les politiques relatives à ces produits ont été élaborées dans les pays en développement et un examen des mécanismes d'intégration des politiques agricoles dans les stratégies nationales, régionales et internationales de développement. Des indications sont également fournies sur les façons d'améliorer la transparence et la responsabilité dans le secteur des produits de base, et plus particulièrement dans les sous-secteurs des minéraux, du gaz et de l'énergie, aux divers échelons.

INTRODUCTION

1. La plupart des pays en développement tributaires des produits de base ont toujours été vulnérables aux aléas du marché. Dans ce contexte, leur politique nationale a été axée sur ce qu'on a appelé «la problématique des produits de base», c'est-à-dire sur la résolution des deux principaux problèmes qui compliquent la gestion macroéconomique. Le premier est l'instabilité des cours des produits sur les marchés mondiaux, très souvent forte à court terme et sensible d'une année sur l'autre, et principalement due aux variations de la demande et aux décalages de l'offre. Le deuxième est la baisse séculaire des prix réels des produits (qui a été la norme jusqu'à la récente envolée des prix) et la détérioration des termes de l'échange qui en découle.

2. La problématique des produits de base s'est souvent traduite par des coûts élevés pour la plupart des pays en développement tributaires de ces produits, à savoir des pertes de revenus, une moindre capacité d'investissement et une augmentation de l'endettement et de la pauvreté, ayant pour conséquence des niveaux de développement plus faibles. Ces effets sont plus marqués dans les pays qui dépendent de l'exportation d'un petit nombre de produits. Dans la plupart des pays en développement tributaires des produits de base, la gestion macroéconomique a visé à plusieurs reprises à atténuer les effets négatifs de cycles de hausse et de baisse sur les marchés, en particulier pour les produits agricoles. Cependant, la nécessité de stabiliser les prix des produits et de faire en sorte que les producteurs obtiennent un prix «rémunérateur» préoccupe aussi bien les pays développés que les pays en développement. À ce jour, deux tendances distinctes sont apparues, l'une concernant les producteurs des pays développés et l'autre, les producteurs du «Sud».

3. Si les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont mis en place pour leurs agriculteurs (qui représentent en moyenne 3 à 4 % de la population active) une aide à la stabilisation des revenus et une protection des moyens de subsistance équivalant à un milliard de dollars par jour environ, les pays en développement n'ont pas pu en faire autant à cause de contraintes budgétaires. Ils se sont adressés à la communauté internationale pour trouver des solutions à leur dépendance vis-à-vis des produits de base et aux problèmes qui en résultent. C'est tout particulièrement le cas de l'Afrique, où le secteur de l'agriculture emploie près de 70 % de la population active, laquelle vit en très grande majorité avec moins d'un dollar par jour.

4. Le présent document passe en revue les différents mécanismes qui ont été mis au point pour faire face aux difficultés liées à la dépendance vis-à-vis des produits de base, de façon à mettre en œuvre un développement fondé sur ces produits. On trouvera au chapitre I un aperçu du contexte dans lequel les politiques relatives aux produits de base ont été élaborées dans les pays en développement. Les chapitres II, III et IV traitent des mécanismes d'intégration des politiques agricoles dans les stratégies nationales, régionales et internationales de développement et de réduction de la pauvreté et proposent chacun en conclusion quelques questions pouvant être débattues. Enfin, le chapitre V donne des indications sur les façons d'améliorer la transparence et la responsabilité dans le secteur des produits de base, et plus particulièrement dans les sous-secteurs des minéraux, du gaz et de l'énergie, aux échelons national, régional et international.

I. POLITIQUES RELATIVES AUX PRODUITS DE BASE: PERSPECTIVE HISTORIQUE

5. La nécessité de stabiliser les marchés de produits de base préoccupe les économistes depuis les années 40, ce qui a conduit à mettre au point des accords internationaux de produit afin de stabiliser les prix, de veiller à ce que les producteurs perçoivent des revenus acceptables et stables et de remédier aux effets défavorables d'une offre excédentaire. Les frustrations des pays exportateurs de produits de base à l'égard du mode de fonctionnement de ces accords ont eu pour effet à terme de renvoyer ces questions au Conseil économique et social de l'Organisation des Nations Unies, puis à la CNUCED (voir ci-après).

6. À l'époque de l'indépendance, les activités de production et de commercialisation des produits agricoles dans le Sud étaient organisées essentiellement en fonction de systèmes coloniaux dans lesquels l'État jouait un rôle clef. Les exploitations (domaines, par exemple) étaient des propriétés privées et le gouvernement, par l'intermédiaire d'organismes semi-publics, gérait la commercialisation sur le marché intérieur et à l'étranger, et fournissait divers types d'aide à la production.

7. La crise économique mondiale qui a suivi les deux crises pétrolières de 1973-1974 et 1979-1980 a gravement affecté nombre de pays en développement tributaires des produits de base, notamment ceux de l'Afrique subsaharienne. L'environnement extérieur s'est considérablement détérioré, réduisant la demande et les prix pour quantité d'exportations agricoles, et la récession générale liée à la dernière crise a duré jusqu'en 1982. En Asie, certains pays en développement ayant une industrie forte ont choisi de limiter l'augmentation de leur taux d'endettement en accroissant le volume de leurs exportations au moyen de diverses mesures de promotion et de politiques industrielles. Beaucoup d'autres pays en développement n'ont pas adopté cette démarche cependant, soit parce que leur économie n'était pas suffisamment diversifiée, soit par choix délibéré. La plupart des pays d'Afrique subsaharienne ont eu recours à des emprunts extérieurs en vue de financer le déficit budgétaire et le déséquilibre des paiements extérieurs, présumant que la récession serait de courte durée et que les cours des produits non pétroliers repartiraient à la hausse rapidement, ce qui s'est avéré faux. Pour les pays africains dépendant des produits de base, c'est alors qu'a commencé la crise de l'endettement et qu'a pris fin la croissance économique relativement forte que certains avaient connue depuis l'indépendance. Ainsi, le taux annuel de croissance du produit intérieur brut (PIB) de la région a chuté de 4,3 % entre 1971 et 1975 à 1,1 % entre 1981 et 1985¹.

8. Dans un contexte de dégradation des résultats économiques, l'aide financière supplémentaire apportée par les institutions financières internationales a été subordonnée à la mise en œuvre, à compter du début des années 80, d'un ensemble de réformes fondées sur les mécanismes de marché, qu'on a pris l'habitude de désigner communément sous le nom de programmes d'ajustement structurel. Conformément au diagnostic établi par ces institutions financières au sujet de la crise, les réformes ont été axées sur les politiques nationales aux échelons macroéconomique et sectoriel.

¹ CNUCED (2008a). *Le développement économique en Afrique – Résultats à l'exportation après la libéralisation du commerce: quelques tendances et perspectives*. F.08.II.D.22, Genève.

II. INTÉGRATION DES POLITIQUES AGRICOLES DANS LES STRATÉGIES NATIONALES DE DÉVELOPPEMENT

9. Les programmes d'ajustement structurel ont marqué le début des réformes macroéconomiques. C'est également dans le cadre de ces programmes qu'ont été mises en œuvre des réformes politiques et institutionnelles dans le secteur agricole. Les principales caractéristiques de ces réformes ont été les suivantes:

- a) L'élimination:
 - i) Du monopole de l'État dans le domaine de la commercialisation d'un certain nombre d'intrants et de produits;
 - ii) Des dispositifs de contrôle des prix des produits alimentaires, malgré le fait que les réformes étaient parfois ambiguës;
 - iii) Des systèmes de fixation des prix pour l'ensemble du territoire et d'octroi de prix de soutien aux agriculteurs;
 - iv) Des subventions sur les intrants agricoles;
- b) La privatisation ou la fermeture:
 - i) Des banques agricoles publiques, ou la réduction de leurs activités de prêt parallèlement à l'élimination des crédits subventionnés et à la restructuration des portefeuilles de prêts;
 - ii) Des installations de transformation des produits agricoles et de stockage et des offices de commercialisation et sociétés de négoce de l'État.

10. Les réformes ont débouché sur des résultats inégaux. On s'accorde généralement à dire qu'elles ont permis d'éliminer les distorsions de nature politique qui jusqu'à présent avaient fait obstacle aux améliorations de la productivité et de la production dans le secteur agricole d'un grand nombre de pays en développement. En revanche, et c'est tout particulièrement le cas pour l'Afrique, elles n'ont pas permis de lever les contraintes structurelles (sociales et institutionnelles) qui entravaient une augmentation de l'offre. À en juger par les conséquences des récentes hausses des prix des produits alimentaires sur la plupart des pays de la région, ces contraintes brident aujourd'hui encore le potentiel agricole de l'Afrique, même dans un contexte macroéconomique plus favorable.

11. À la lecture des publications relatives aux résultats de l'agriculture dans la plupart des pays en développement, on comprend que le rôle de l'État ou du gouvernement a été essentiel dans la formulation et la mise en œuvre de politiques visant à promouvoir le secteur. Les autorités concernées ont généralement appliqué des mécanismes de stabilisation des prix avec plus ou moins de succès. Au cours des trois dernières décennies environ, dans le cadre particulier des réformes macroéconomiques citées plus haut, la plupart des pays en développement tributaires des produits de base ont élaboré et mis à l'épreuve d'autres stratégies, notamment la stabilisation

des prix intérieurs, la régulation de l'offre, la diversification et la gestion des risques relatifs aux marchés.

A. Mécanismes de stabilisation des prix intérieurs

12. Dans un grand nombre de pays en développement, des mesures de stabilisation des prix intérieurs ont été mises à l'essai pour faire face aux problèmes liés aux produits de base. Dans beaucoup de pays exportant ce type de produits, des offices de commercialisation des récoltes et des caisses de stabilisation, qui dans bien des cas existaient depuis la période coloniale, ont joué un rôle d'intermédiaire entre les marchés mondiaux et les producteurs.

13. Le bilan de ces organismes a été contrasté. À la fin des années 70 et au début des années 80, certains étaient en butte à des problèmes tels que la corruption. Exception faite de ces difficultés, les offices de commercialisation ont joué un rôle primordial dans le développement du secteur des exportations agricoles de plusieurs pays. Néanmoins, ils ont été supprimés dans bon nombre de pays, dans le cadre des programmes d'ajustement structurel, ce qui a eu pour effet d'exposer les producteurs aux aléas des marchés mondiaux. S'il est vrai que les expériences menées à la suite des programmes d'ajustement ont également produit des résultats inégaux, dans l'ensemble, les prix réels payés aux producteurs ont suivi la tendance à la baisse des cours sur les marchés mondiaux. Les producteurs ont aussi connu d'autres difficultés dues à l'augmentation des coûts de production et de commercialisation, à la montée en flèche des prix des engrais et des frais de transport et à la chute de leurs revenus nets. Les petits producteurs ont par conséquent eu plus de mal à se préserver de la baisse des cours des produits de base.

B. Régulation de l'offre

14. On entend par régulation de l'offre toute initiative concertée de producteurs visant à contrôler l'offre d'un produit par rapport à la demande en vue d'exercer une influence sur le prix. Ce type de mesure consiste généralement à retirer des stocks d'un marché ou à les y réintroduire afin d'agir sur l'évolution des prix. Cette politique a été adoptée par plusieurs pays en développement tributaires des produits de base à différentes époques et avec plus ou moins de succès.

15. En mai 2005, le nouveau gouvernement établi en Équateur, qui est le plus gros exportateur de bananes, a signé un décret de régulation du volume de bananes exportées². Deux mois plus tard, la Malaisie et l'Indonésie ont annoncé la signature d'un programme bilatéral de coopération portant sur l'huile de palme, le caoutchouc, le cacao, le bois et d'autres produits et visant à stabiliser les prix et à mettre fin à leur perte d'influence imputable à d'autres acteurs.

16. La régulation de l'offre est parfois confiée à des cartels comme l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP); elle peut également faire l'objet d'accords internationaux de produit entre pays producteurs et pays consommateurs. Les cartels (ou les producteurs agissant dans le cadre d'accords internationaux) sont intervenus sur les marchés en retirant des stocks ou en limitant leur capacité, de façon à faire monter les prix. L'OPEP a certes bien réussi à réguler

² BananaLink (2005). Banana Trade News Bulletin No. 33. BananaLink, Norfolk, Royaume-Uni: 2.

les cours du pétrole, mais les accords internationaux ont produit des résultats contrastés pour diverses raisons³.

17. Des entreprises privées ont également eu recours à la régulation afin de réaliser un maximum de bénéfices. Par exemple, la compagnie De Beers a contrôlé la distribution des diamants de la sorte. Les sociétés transnationales spécialisées dans le négoce de l'aluminium et du nickel y ont eu recours également pour contrôler les prix jusque dans les années 80. S'agissant de l'aluminium, les résultats ont été excellents (et avantageux pour les consommateurs dans une certaine mesure) durant les quatre-vingt-dix premières années de cotation.

18. Sur tous les grands marchés internationaux, il est probable que les stocks soient effectivement contrôlés à tel ou tel stade de la chaîne logistique. Dans une chaîne logistique intégrée, la gestion des stocks en flux tendu a également permis de contrôler les quantités fournies beaucoup plus ingénieusement qu'auparavant.

C. Diversification

19. La diversification de l'économie n'est pas en soi une notion ou une stratégie entièrement nouvelle, mais elle a gagné en résonance depuis une dizaine d'années, probablement en réaction à l'«échec» des mécanismes de stabilisation des prix aux échelons national et international. À l'origine, la stratégie de diversification avait pour objet de réduire la dépendance d'un pays vis-à-vis de flux de recettes limités et instables en lançant des activités (de transformation, par exemple) ajoutant de la valeur à un panier de produits existant et permettant ainsi de progresser dans la chaîne de valeur. Ces dernières années, le terme a été employé pour désigner la production de nouvelles cultures ne subissant pas des fluctuations comparables des prix, autrement dit une diversification horizontale dans des produits agricoles à forte valeur dont la demande est élastique par rapport au revenu, comme les produits horticoles (fruits et fleurs coupées, par exemple) et les produits de la pêche.

20. La Côte d'Ivoire a diversifié ses activités agricoles durant les années 60, lorsque l'État a réalisé des investissements considérables. Ces investissements ont ensuite été complétés par une politique de «diversification des cultures», qui a permis d'introduire de nouvelles cultures et de déplacer d'autres cultures d'une région à une autre afin d'améliorer la qualité et d'accroître la productivité. Bien que cette stratégie ait été jugée positive initialement, les gains obtenus grâce à la diversification semblent avoir été réduits du fait de l'instabilité politique, entre autres. À ce jour, le cacao continue de représenter 80 % du total des exportations nationales de produits de base.

21. D'autres pays tels que l'Éthiopie, le Ghana, le Kenya, l'Ouganda et la Zambie ont diversifié leurs activités en se lançant dans des exportations non traditionnelles, notamment avec les produits horticoles. À l'heure actuelle, certains ont toutefois un rôle secondaire sur les marchés correspondants. Au Kenya, les efforts menés par les entreprises privées dans le cadre de la stratégie nationale de développement de ce secteur ont beaucoup contribué à faire de l'horticulture une alternative aux exportations traditionnelles de café et de thé.

³ CNUCED (2003). *Le développement économique en Afrique: résultats commerciaux et dépendance à l'égard des produits de base*. F.03.II.D.34. Genève, chap. 2.

22. Le meilleur exemple de diversification en Afrique demeure toutefois celui de Maurice, qui a mis à profit l'épargne constituée dans l'industrie sucrière pour se diversifier dans la production et l'exportation de textiles et de vêtements. L'industrie du sucre a fourni le capital initial ainsi que les connaissances techniques et les compétences en matière de gestion requises pour établir en zone franche industrielle des entreprises manufacturières (voir l'encadré 1).

Encadré 1. Maurice: une diversification réussie

Maurice a su gérer l'ensemble de son économie avec beaucoup de succès, enregistrant une croissance de son PIB de près de 6 % en moyenne et une augmentation de 250 % de ses recettes d'exportation durant les trente années qui se sont écoulées jusqu'à la fin des années 90. En 1964, le Gouvernement mauricien a mis en œuvre un mécanisme de substitution de produits locaux aux importations; au début des années 70 cependant, il l'a remplacé par une zone franche industrielle offrant aux investisseurs nationaux et étrangers un certain nombre d'incitations, notamment de faibles taxes à l'importation sur les matières premières et les biens d'équipement, un appui à la commercialisation à l'étranger, un impôt sur les sociétés réduit, des trêves fiscales généreuses et des prêts à taux préférentiel. Les sociétés étrangères semblent avoir emboîté le pas des sociétés nationales dans le secteur de l'habillement, mais elles ont sans nul doute joué un rôle stratégique essentiel comme sources de méthodes de production et de commercialisation. Dans l'autre secteur porteur, à savoir le tourisme, on a fait davantage confiance aux entreprises nationales et imposé plus de restrictions aux investisseurs étrangers. Ce qui a été déterminant dans la réussite de Maurice, c'est la bonne gestion des rentes économiques non négligeables (et la transformation de ces rentes en investissements productifs et en emplois) au début des années 70, lorsque les exportations de sucre bénéficiaient d'un accès privilégié aux marchés européens, qui s'est ensuite élargi en application de la Convention de Lomé, à une époque où les prix étaient en hausse. Les entrepreneurs mauriciens ont ainsi pu dégager des excédents et les investir dans les exportations de vêtements, lesquelles ont à leur tour bénéficié d'un accès favorable aux marchés du Nord en vertu de la même convention et de l'Arrangement multifibres (AMF). Grâce aussi à une stratégie de diversification axée sur la consolidation et la modernisation des activités traditionnelles d'une part et le développement de nouveaux secteurs porteurs d'autre part, le pays a pu réduire sa dépendance vis-à-vis du sucre. Néanmoins, le Gouvernement est bien conscient des risques que présente une forte dépendance à l'égard de deux produits d'exportation (le sucre et la confection continuent de représenter les trois quarts des recettes d'exportation), tout particulièrement à la suite de la dénonciation de l'AMF. Ces dernières années, il a par conséquent mis au point des projets visant à faire de l'île un centre de services financiers extraterritoriaux.

Source: CNUCED (2005). Le développement économique en Afrique: repenser le rôle de l'investissement étranger direct. F.05.II.D.12. Genève.

23. Certains pays d'Asie pour lesquels les conditions de développement initiales étaient très différentes ont réussi – grâce à diverses mesures dont certaines étaient contraires à l'orthodoxie (consistant, par exemple, à accorder un rôle majeur à l'État) et d'autres d'inspiration libérale – à diversifier leur économie en exportant de nouveaux produits agricoles, notamment des produits transformés, et des biens manufacturés. Ainsi, la Malaisie (voir l'encadré 2) et la Thaïlande se sont emparées de marchés mondiaux dans l'électronique tout en conservant un rôle de premier

plan dans les exportations de produits agricoles, moyennant un accroissement de la productivité et de l'efficacité dans ce secteur.

Encadré 2. Malaisie: le rôle de l'État dans la diversification

La réussite de la Malaisie dans la mise en place d'une agro-industrie tirée par les exportations repose sur une vaste planification du développement et des interventions sectorielles visant à recenser les secteurs d'avenir et à les aider à mettre au point, grâce à des travaux scientifiques, et à diffuser des produits répondant à la demande des marchés internationaux. Les efforts de diversification du Gouvernement, qui remontent aux années 60, consistent à: a) déterminer les produits offrant un potentiel économique élevé (l'huile de palme, par exemple); b) trouver de nouvelles terres pour la production d'huile de palme et de cacao, et à mettre en place des infrastructures; c) établir des organismes d'appui en vue d'accroître les revenus des agriculteurs et de renforcer la sécurité alimentaire; d) apporter un soutien par l'intermédiaire d'établissements de recherche, de réglementation et de commercialisation; et e) instituer une autorité pour l'aménagement des terres chargée entre autres de faire appliquer les lois sur le régime foncier.

La compétitivité de la Malaisie dans l'agro-industrie mondiale dépend aussi pour beaucoup de l'organisation de la commercialisation et du contrôle de la qualité des produits exportés dans le but de répondre aux attentes des consommateurs. Elle s'appuie également sur une bonne infrastructure, une logistique efficace (des moyens de transport, de manutention, de groupage et d'expédition modernes) et des coûts d'acheminement compétitifs. S'agissant de la diversification, l'industrie de l'huile de palme fournit une grande variété de produits, y compris des produits dérivés et des produits d'aval. En 2006, les exportations des quelque 100 produits qui font partie de cette chaîne de valeur se sont chiffrées à plus de 6 milliards de dollars au total. Actuellement, la Malaisie expérimente de nouvelles cultures à forte valeur, notamment la biomasse, en vue d'une exploitation semblable.

Les autres moyens d'action employés, en particulier pour le secteur de l'huile de palme, sont des incitations à l'investissement et des mesures fiscales.

Sources: a) Tawang Ariffin (2008). Successful Agricultural Commodity Development and Diversification Strategies – the Case of Malaysia. Dialogue multipartite de haut niveau sur les produits de base organisé sous l'égide du Secrétaire général de la CNUCED dans le cadre de la douzième session de la Conférence. Janvier 2008. Document polycopié. Genève; b) Petronas – http://www.petronas.com.my/internet/corp/centralrep2.nsf/frameset_map_corp?OpenFrameset.

24. Grâce à l'ensemble varié de mesures qu'il a mis en œuvre et qui a débouché sur la libéralisation progressive du système de commercialisation à l'étranger, le Viet Nam est devenu le deuxième producteur et exportateur de café et de riz au monde. Ces dernières années, il a ajouté de la valeur à certains de ses produits agricoles, notamment le café, par le biais de coentreprises créées avec des sociétés nationales et étrangères. En Amérique latine, parmi les pays qui ont connu le plus de succès en matière de diversification figurent l'Argentine, le Brésil et le Chili, qui produisent et exportent toutes sortes de matières premières et produits transformés agricoles et de biens manufacturés (voir l'encadré 3).

Encadré 3. La diversification au Chili: de l'exploitation minière à l'innovation agricole

L'essor et la forte diversification de l'économie chilienne s'expliquent en grande partie par des politiques macroéconomiques saines et favorables aux marchés qui ont permis de mettre en place un environnement attirant les investissements dans l'exploitation minière. Cette réussite repose aussi sur un facteur important, à savoir une stratégie d'innovation visant à tirer parti des produits agricoles à forte valeur qu'offre l'écosystème unique de ce pays, notamment les vins, les produits de la pêche, les fruits et les légumes.

Après avoir adopté des politiques de libéralisation des marchés, au milieu des années 70, le Chili a connu une période d'essor économique qui a débuté vers la fin des années 80 et pris fin au début des années 90. En 1974, la loi sur l'investissement étranger a confirmé l'égalité de traitement entre investisseurs nationaux et étrangers, l'accès à tous les secteurs de l'économie et l'intervention minimale des autorités dans les activités des investisseurs. Elle comportait également des avantages fiscaux intéressants.

Le Gouvernement a mis en place plusieurs institutions, notamment des entreprises publiques et des associations professionnelles, qui ont collaboré avec des services de l'État à l'élaboration et à la supervision de stratégies de développement du secteur minier. Le Chili a conservé une stabilité macroéconomique en dépit de la fluctuation des recettes d'exportation des minéraux et d'une fièvre d'investissement dans l'exploitation minière. Il a enregistré des taux de croissance élevés et réussi à diversifier son économie au point d'exporter dans 177 pays jusqu'à 3 800 produits, notamment des produits agroalimentaires à forte valeur tels que vins, fruits et légumes. Deux facteurs principaux lui ont permis d'assurer son développement grâce aux recettes d'exportation des produits miniers, à savoir: a) une stratégie de développement à long terme fondée sur une économie ouverte et le libre-échange; et b) une politique budgétaire et monétaire prudente qui n'a pas entraîné de hausse du taux de change réel dans le sillage des recettes exceptionnelles provenant des minéraux. Entre 1982 et 1991, l'État a toutefois mené une politique d'intervention modérée, appelée «*neo-liberalismo pragmático*» (néolibéralisme pragmatique), s'appuyant sur les privatisations, le renforcement de la protection douanière et les subventions à l'exportation.

En 1990, le Gouvernement a mis en œuvre des politiques fondées sur le progrès technologique, l'innovation et la compétitivité internationale, qui ont eu des effets notables sur le secteur agricole. Ces nouvelles politiques ont été appuyées par la signature d'accords commerciaux préférentiels et la promotion des exportations. Avec le soutien financier de l'État, un dispositif national d'innovation a été mis au point, sous la forme d'un réseau de connaissances entre les universités, les entreprises et les organismes publics, en vue de contribuer au développement et à la diffusion des nouvelles technologies dans toutes les branches de l'agriculture. La récession des années 1982 et 1983 a contraint le Gouvernement à changer d'orientation et à allouer les ressources destinées à la recherche-développement en fonction du marché. Dans les années 90, un grand nombre de projets ont été conçus pour favoriser la collaboration entre le secteur privé et les établissements publics de recherche, notamment entre l'industrie et les universités.

Afin de soutenir l'agro-industrie et de promouvoir la recherche dans les domaines de la technologie, de l'innovation en matière de gestion et de la formation, le Gouvernement a commencé à constituer des groupements d'entreprises et à tisser des liens entre l'industrie, le secteur public et les instituts de recherche. En outre, il défend les mesures visant à mieux coordonner les activités dans le cadre du dispositif national d'innovation avec celles des associations de producteurs, qui jouent un rôle important dans la coordination des stratégies sur les marchés internationaux. Enfin, il facilite la mise en place de réseaux pour le transfert de technologie.

Le secteur de la pêche a également tiré parti du dispositif national d'innovation. Il s'est développé rapidement dans le contexte d'une politique de change favorable, de la levée des obstacles non tarifaires et de la libéralisation du crédit, ce qui a permis aux entrepreneurs d'obtenir des prêts.

Sources: a) Katz J. et Spence R. (2008). Chile: Universities and the National Innovation System. Facultad de Economía y Negocios, Santiago; b) Giuliani E. (2003). Evidence from a Chilean wine cluster. Study paper for EADI workshop on Clusters and Global Value Chains in the North and the Third World. Octobre. Université du Sussex, Royaume-Uni; c) Lagos G. (1997). Developing National Mining Policies in Chile: 1974-1996. Université catholique du Chili, Santiago; d) CNUCED (2008). Mining and Economic Development. Document photocopié. Genève.

D. Gestion des risques relatifs aux marchés

25. Depuis les années 90, en raison des faibles progrès réalisés dans la mise en œuvre aux échelons national et international de mécanismes de stabilisation des prix pour régler les problèmes des pays en développement concernant les produits de base, on s'est principalement intéressé aux mécanismes des marchés pour gérer les risques relatifs aux prix de ces produits. Il existe ainsi des instruments qui permettent d'atténuer l'exposition aux risques en ayant recours aux marchés financiers ou à d'autres institutions. Les contrats correspondants, portant sur des produits dérivés, sont généralement négociés dans les bourses de commerce internationales des principaux centres financiers (à Londres et à New York, par exemple). D'un point de vue technique, ces instruments permettent aux producteurs, ou aux gouvernements des pays producteurs, de limiter les risques découlant des fluctuations imprévues des prix en les transférant aux investisseurs (spéculateurs).

26. Les instruments de marché ne sont toutefois pas utilisés de façon courante dans les pays en développement à faible revenu en raison de leur complexité, de leur dimension et de leur coût. Par conséquent, on s'intéresse aujourd'hui principalement à la création dans les pays en développement de bourses de marchandises offrant des possibilités de couverture adaptées aux besoins des producteurs et négociants locaux. Néanmoins, ces pays, notamment ceux qui dépendent des produits de base et ont de faibles revenus, ne possèdent pas tous un nombre suffisant de négociants ou exportateurs professionnels et de gros producteurs pour qu'une bourse offrant des solutions de couverture viables et efficaces soit opérationnelle. Quoi qu'il en soit, s'il est vrai que les marchés à terme peuvent contribuer à régler les problèmes dus à l'instabilité des prix, ils ne peuvent cependant pas servir à remédier à la baisse à long terme des prix des

produits de base et à la tendance à la détérioration des termes de l'échange des pays tributaires de ces produits.

27. Au cours des dix dernières années, les pays en développement ont manifesté un intérêt politique pour certains des mécanismes ci-dessus tels que les bourses de commerce, comme on a pu le constater lors de la deuxième Conférence extraordinaire des Ministres du commerce des États membres de l'Union africaine, tenue en 2005. Un nombre restreint de ces pays possède les institutions, les marchés et les caractéristiques professionnelles requis pour que des bourses de marchandises puissent être viables. La Malaisie et le Brésil ont réussi à créer de telles bourses à l'initiative du secteur privé, en profitant de la taille de leur marché intérieur ou de leur part prépondérante du marché d'un produit donné, et en les plaçant dans une certaine mesure sous la surveillance des pouvoirs publics.

28. Quelques pays africains à faible revenu tributaires des produits de base ont également établi (ou envisagent d'établir) des bourses de marchandises. Ainsi, le café a commencé à être coté à la Bourse de commerce éthiopienne en avril 2008. Depuis, des contrats sur d'autres produits tels que le maïs, le blé, les haricots ronds blancs transformés et bruts et le sésame, y sont aussi négociés.

E. Mesures de gestion budgétaire

29. Certains gouvernements ont appliqué des mesures de gestion budgétaire pour lisser leurs dépenses au fil du temps. Ils ont eu recours à des fonds de stabilisation et à des règles d'investissement dans le cadre d'une gestion globale des recettes nationales. Par exemple, la Malaisie a mis à profit les ressources tirées du secteur performant de l'énergie pour établir plusieurs fonds souverains d'investissement contrôlés par le Gouvernement par l'intermédiaire du Ministère des finances.

30. La réussite du Botswana tient principalement à une stratégie de développement fondée sur les ressources, dans le cadre de laquelle le secteur privé et le Gouvernement ont des rôles clairement définis. Ce dernier est partie prenante, mais assure aussi une fonction de contrôle en veillant notamment à ce que les recettes tirées des minéraux soient investies avec prudence dans des secteurs productifs et des programmes de développement à long terme qui visent en particulier à moderniser les activités agricoles et à mettre en valeur le capital humain.

31. Les questions pouvant faire l'objet de débats sont les suivantes:

a) L'État doit-il fournir des biens collectifs de base et un environnement favorable dans lequel toutes les parties prenantes (publiques et privées) peuvent mener leurs activités dans les meilleures conditions?

b) Quel type d'environnement facilite l'accroissement de la productivité?

c) Comment l'État peut-il améliorer les systèmes de commercialisation et de distribution?

III. POLITIQUES RÉGIONALES

32. Bien que de nombreuses initiatives aient été lancées aux niveaux national et international pour répondre à la problématique des produits de base, très peu de mesures ont été adoptées au niveau régional. Cela est d'autant plus surprenant que la tendance à la prolifération des accords commerciaux régionaux, qui a commencé juste avant la conclusion du cycle de négociations commerciales d'Uruguay (à une époque où le multilatéralisme était remis en cause), ne s'était guère ralentie. Cela étant, les produits agricoles visés dans ces accords sont généralement moins nombreux que les biens industriels. Cela peut être dû au fait que l'agriculture est un secteur traditionnellement protégé qui est resté à l'écart des règles du commerce multilatéral jusqu'au lancement du Cycle d'Uruguay. Ainsi, même s'il est permis de penser que les accords commerciaux préférentiels, à quelques exceptions, ont tendance à accroître les échanges de produits agricoles et les revenus agricoles, jusqu'à un passé récent, rares étaient les accords commerciaux régionaux qui énonçaient des règles commerciales générales régissant ce secteur.

33. Même lorsque les produits agricoles bénéficient d'un traitement préférentiel dans les accords commerciaux régionaux, celui-ci est limité et certains produits considérés comme sensibles en sont exclus. Au cours de la première étape du processus de libéralisation engagé dans le cadre de la zone de libre-échange de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) par exemple, tous les produits agricoles non transformés ont été exclus de la libéralisation des tarifs douaniers. En Amérique latine, la libéralisation du commerce au sein du Marché commun du Sud (Mercosur) ne porte pas non plus sur de nombreux produits de «secteurs sensibles», notamment des produits agricoles. Malgré l'ancienneté des accords commerciaux régionaux en Afrique, on admet généralement que ces accords n'ont pas réussi à promouvoir le commerce et l'investissement étranger direct (IED) pour diverses raisons: existence d'obstacles commerciaux relativement importants, faible complémentarité des ressources des pays membres, étroitesse du marché, médiocrité des infrastructures de transport et coûts de transaction élevés. Très souvent, lorsque les pays sont parties à plusieurs accords régionaux, les différents programmes de libéralisation entrent en concurrence et parfois en conflit, si bien qu'ils ne sont jamais totalement appliqués.

34. Jusqu'à présent, le programme de récolte précoce (2004-2006) mis en œuvre dans le cadre de la zone de libre-échange entre la Chine et l'ASEAN constitue l'un des meilleurs exemples d'une libéralisation réussie des échanges agricoles s'inscrivant dans un accord commercial régional. Cet accord porte sur plus de 500 produits, notamment 188 légumes et fruits provenant de Thaïlande et de Chine, qui sont exemptés de droits de douane depuis octobre 2003.

35. En Afrique, malgré le peu d'attention accordée au commerce des produits de base dans les accords commerciaux régionaux, il existe un certain nombre d'organisations régionales techniques dont le rôle est de promouvoir la coopération régionale au service de la gestion et de l'exploitation durable des ressources – telles que les bassins hydrographiques et les forêts – et notamment de préserver les écosystèmes. Il n'y a pas eu de coordination systématique des politiques entre les accords commerciaux régionaux et ces organisations régionales techniques concernant la gestion des ressources naturelles en vue de la production agricole et de l'exploitation de ces ressources.

36. Les questions à examiner sont les suivantes:

a) Quels sont les facteurs de la compétitivité du commerce agricole dans les accords commerciaux régionaux conclus dans d'autres régions, notamment dans le monde développé?

b) Quels sont certains des obstacles et des contraintes à l'élaboration de politiques régionales visant à promouvoir une agriculture efficace et compétitive dans les pays en développement tributaires des produits de base?

IV. MESURES INTERNATIONALES

A. Efforts de stabilisation

37. C'est au lendemain de la Seconde Guerre mondiale que pour la première fois, on a examiné sérieusement la possibilité de remédier au niveau international aux problèmes liés aux produits de base, dans le cadre des négociations qui ont abouti à l'Accord de 1948 sur la Charte de La Havane (non ratifiée par les États membres). Dans les années 50, les questions relatives aux produits de base ont été renvoyées au Conseil économique et social de l'Organisation des Nations Unies. Suite à la dégradation constante des termes de l'échange des pays exportateurs de produits de base, conjuguée à l'instabilité des prix de ces produits et des recettes qui en sont tirées, elles figuraient en bonne place sur l'ordre du jour de la première Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) organisée en 1964. On s'est ensuite efforcé d'élaborer une politique internationale viable dans ce domaine dans le cadre de la CNUCED, aboutissant à l'adoption, en 1976, du Programme intégré pour les produits de base lors de la quatrième session de la Conférence tenue à Nairobi. L'idée était de négocier des accords de produit qui – grâce à leurs propres ressources ainsi qu'aux fonds empruntés auprès d'un mécanisme commun de financement qui devait être créé à cet effet – seraient capables de financer la constitution de stocks régulateurs visant à réduire les fluctuations de prix et à stabiliser ces prix à des niveaux rémunérateurs pour les producteurs. Toutefois, malgré des négociations approfondies menées sur plusieurs années, le seul nouvel accord de produit négocié à la CNUCED dans le cadre du programme susmentionné a été l'Accord international sur le caoutchouc naturel. Cet accord portant création du Fonds commun pour les produits de base a été adopté en 1981, mais n'est entré en vigueur qu'en 1989.

38. Suite à la récession mondiale des années 80, certains accords de produit (comme celui sur le sucre) n'ont pas été renouvelés en raison de la faiblesse des prix, tandis que les clauses économiques d'accords comme ceux sur le café et sur le cacao ont été supprimées. Compte tenu de la prépondérance des stratégies axées sur les mécanismes de marché dans les années 80, il n'était plus jugé acceptable d'intervenir sur les marchés. En revanche, le libre jeu des forces du marché au moyen de la libéralisation des prix et de la déréglementation était considéré comme aboutissant à une allocation plus efficace des ressources et à des gains socioéconomiques dans les pays en développement en proie à des difficultés de balance des paiements et au surendettement dans les années 80.

B. Mécanismes de financement compensatoire

39. Des facilités de financement compensatoire, créées pour la première fois par le Fonds monétaire international (FMI), ont aussi été utilisées pour atténuer (aux niveaux macroéconomique et microéconomique) les pires effets de l'instabilité des prix des produits de base et des recettes qui en sont tirées sur les pays en développement exportateurs de produits de base et leurs producteurs. Les plus connus sont: a) la facilité de financement compensatoire et de financement pour imprévus du FMI (1988), qui a été précédée de la facilité de financement compensatoire entrée en vigueur en 1963; et b) les divers mécanismes mis en place entre l'UE et le Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique dans le cadre des Conventions de Lomé successives et de l'Accord de Cotonou. Bien qu'ils aient disposé de ressources considérables, ces instruments ont connu des problèmes qui tenaient à leur conception et à leur fonctionnement. Il s'agit des conditions à remplir pour en bénéficier et du nombre de pays y ayant accès, du degré de compensation de la chute des exportations et de la vitesse de décaissement, problèmes qui ont limité les effets anticycliques attendus.

C. L'Organisation mondiale du commerce et le Programme de travail de Doha

40. L'agriculture est l'un des cinq nouveaux secteurs du commerce sur lesquels des négociations se sont tenues pendant le Cycle d'Uruguay (huitième cycle de négociations commerciales de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce). Ces négociations ont abouti à l'adoption de l'Accord sur l'agriculture à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), mais d'autres négociations devaient se tenir à l'OMC dans le cadre du programme incorporé afin d'intégrer pleinement l'agriculture dans les disciplines commerciales multilatérales. La libéralisation intégrale du commerce agricole devrait accroître les avantages retirés par les producteurs de produits de base.

Le Programme de travail de Doha

41. Le Programme de travail de Doha a pour objectif à long terme d'établir un système de commerce équitable et axé sur le marché, notamment de remédier aux restrictions et distorsions touchant les marchés agricoles mondiaux et de les prévenir. Les négociations globales prévues dans le cadre de ce programme de travail visent notamment à «des améliorations substantielles de l'accès aux marchés, des réductions de toutes les formes de subventions à l'exportation en vue de leur retrait progressif; et des réductions substantielles du soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges». Il ne fait aucun doute que des progrès ont été accomplis dans les négociations agricoles, comme en témoignent les trois décisions concrètes adoptées au sujet de l'agriculture pendant la Conférence ministérielle de l'OMC tenue à Hong Kong (Chine) en 2005. Toutefois, certains observateurs ont fait remarquer que les avantages que les pays en développement en tiraient étaient minimes, en particulier parce que la déclaration ministérielle n'appelle pas à l'élimination des subventions internes dans les grands pays développés.

42. Les négociations menées depuis la réunion ministérielle de 2005 semblaient aller dans le sens de la satisfaction de plusieurs revendications de pays en développement tributaires de produits de base qui sont membres de l'OMC. Dans le projet révisé de modalités concernant

l'agriculture publié récemment⁴, des mesures ont été proposées en vue de: a) remédier à la progressivité des droits de douane (droits plus élevés sur les articles transformés); b) supprimer les mesures non tarifaires qui touchent le commerce des produits de base; et c) préciser les conditions dans lesquelles les membres pourraient mener une action concertée, notamment par le biais d'accords intergouvernementaux de produit. Cela transparaît en particulier dans les paragraphes 91, 93 et 95 du projet révisé de modalités.

43. Les dispositions du projet révisé prévoient aussi notamment: a) d'apporter une assistance technique destinée, entre autres, à améliorer le fonctionnement des marchés mondiaux de produits de base ainsi qu'à adopter et à appliquer des accords intergouvernementaux de produit; et b) de contrôler les ressources financières dont ont besoin les organisations s'occupant de commerce international et les autres organisations pour apporter une assistance technique conformément aux dispositions pertinentes par le biais du mécanisme créé par l'OMC pour administrer l'aide au commerce.

44. Les questions à débattre sont notamment les suivantes:

a) Comment peut-on remédier aux problèmes qui pénalisent la compétitivité de l'agriculture des pays en développement tels que les subventions à l'exportation et les subventions internes des pays développés, le recours «injuste» ou opaque aux normes (santé, sécurité et normes techniques), les tarifs douaniers – y compris les crêtes tarifaires et la progressivité des droits – et les mesures non tarifaires?

b) A-t-on besoin de règles de concurrence pour favoriser l'entrée d'investisseurs locaux dans les chaînes de valeur mondiales et accroître leur participation aux niveaux les plus élevés de ces chaînes?

V. GESTION TRANSPARENTE ET RESPONSABLE DES RECETTES TIRÉES DES RESSOURCES NATURELLES

A. Définition et contexte

45. L'exploitation des ressources naturelles peut procurer des recettes abondantes susceptibles d'être utilisées pour favoriser la croissance et réduire la pauvreté. Par ailleurs, le montant des recettes perçues par le gouvernement du pays d'accueil, leur soudaine augmentation, ainsi que le fait que celles-ci résultent de négociations, risquent de favoriser la corruption et une mauvaise gestion. Dans ce contexte, la prolifération récente d'initiatives lancées en matière de transparence repose sur l'idée selon laquelle une meilleure connaissance du montant des recettes que le gouvernement tire des industries extractives permettra aux citoyens de demander des comptes sur la manière dont ces recettes sont utilisées pour le développement national. Cette responsabilisation des citoyens joue un rôle essentiel dans le contrôle de la gestion de ressources (non renouvelables) et de son impact sur les collectivités locales dans les zones de production. Une plus grande transparence aide aussi les gouvernements à faire en sorte que les versements des sociétés ne soient pas interrompus et à négocier des dispositions contractuelles

⁴ OMC (2008). Projet révisé de modalités concernant l'agriculture, Comité de l'agriculture. Session extraordinaire, 6 décembre. Genève.

plus satisfaisantes, transparentes et équitables pour les deux parties s'agissant de l'exploitation de leurs ressources naturelles.

46. Des problèmes de transparence se posent au sein des entreprises en matière de transfert de technologie, de pratiques commerciales restrictives et de transactions entre parties liées, généralement appelées «prix de cession interne». Ces derniers sont considérés comme essentiels car ils peuvent être utilisés par les sociétés pour priver les autorités de recettes fiscales. Il s'agit là d'un problème grave dans les pays en développement tributaires de minéraux où les STN jouent un rôle prédominant et les partenaires locaux n'ont pas toujours la capacité ou les ressources nécessaires pour se rendre compte du transfert de bénéfices induit par la manipulation des prix de cession interne. Au niveau mésoéconomique, les problèmes de transparence et de responsabilité sont liés en particulier à l'asymétrie de l'information et à l'opacité des mécanismes de recherche des prix, ainsi qu'à un manque de transparence et de responsabilité dans les processus de normalisation. À un niveau plus général, la transparence s'applique aux systèmes commercial et financier multilatéraux.

47. Ces questions sont devenues essentielles suite à la déréglementation du secteur minier, qui a aussi commencé dans les années 80 et s'inscrivait dans le cadre de programmes d'ajustement structurel. Ces réformes ont mis l'accent sur la commercialisation et la privatisation des entreprises minières publiques, le renforcement des capacités, le développement du secteur privé et l'attraction de l'IED. Leur raison d'être fondamentale était de faire en sorte que les objectifs gouvernementaux dans le secteur minier privilégient désormais les recettes fiscales. Les principaux critères de décision visaient à instaurer un cadre juridique fiscal stable, caractérisé notamment par l'existence d'un code minier, la stabilité des contrats, un régime fiscal garanti, le rapatriement des bénéfices et l'accès aux devises. En retour, les gouvernements étaient censés recevoir une «juste» part des rentes accrues du secteur. Ces réformes ont néanmoins suscité des préoccupations car, dans certains cas, elles ont abouti au développement d'enclaves économiques aux retombées minimales sur le plan de la technologie, en matière d'emploi ou dans d'autres domaines, et à des accords contractuels qui semblaient transférer une part excessive des recettes provenant des minéraux aux STN au détriment du pays d'accueil. Elles ont été aussi critiquées en raison de l'absence de valeur ajoutée et de la dégradation de l'environnement.

B. Examen des expériences positives et des perspectives

48. Un certain nombre de nouvelles initiatives et normes de transparence et de responsabilité lancées dans le secteur des produits de base ont conduit à renforcer la gestion des recettes et des ressources dans les pays en développement. Elles interviennent aux niveaux national, régional et international, mais il n'est pas facile d'établir une distinction entre ces différents niveaux car des mesures internes peuvent s'appliquer en dehors du territoire et avoir quasiment un impact mondial. Certaines initiatives internationales partent de la situation locale et se traduisent par de meilleures pratiques au niveau national. En outre, certaines des initiatives internationales les plus importantes associent directement les entreprises, les pouvoirs publics et les organisations de la société civile, allant au-delà du système international (c'est-à-dire intergouvernemental) traditionnel.

49. Les initiatives examinées dans la présente section soulèvent des problèmes importants. Premièrement, la transparence, tout comme la responsabilité, n'est plus une question locale, mais un phénomène transnational qui exige des actions concertées et cohérentes de toutes les parties

prenantes, à tous les niveaux et sur tous les territoires (pays d'accueil et pays d'origine). S'agissant de la réglementation de l'activité économique, en particulier, il existe un décalage apparent entre les compétences territoriales des gouvernements des pays d'accueil et la dimension transnationale de conglomerats d'entreprises. Deuxièmement, il est essentiel que l'ensemble des principales parties prenantes soit associé de manière notable afin de traduire les efforts déployés en matière de transparence et de responsabilité en interventions systémiques. Une troisième question a trait aux conditions de la participation des acteurs de pays émergents, qui acquièrent rapidement un grand poids sur le plan mondial dans le secteur des produits de base. Les associations sectorielles mondiales (par exemple, le Conseil international des mines et des métaux) peuvent jouer un rôle important dans l'application de règles du jeu uniformes et dans la résolution des problèmes que pose une action collective. Les discussions multilatérales menées au niveau gouvernemental restent essentielles en vue de l'établissement d'un cadre conceptuel et directif commun qui permette de prendre des mesures.

C. Mesures internes

1. Pratiques du pays d'accueil: recours à des processus politiques internes ou application nationale d'initiatives internationales

50. Certains pays (notamment le Botswana, la Malaisie et le Chili) dotés de normes exigeantes de gouvernance dans le secteur des industries extractives se sont appuyés sur des processus politiques internes pour gérer, avec un succès relatif, des flux de recettes importants, instables et non renouvelables. Au Botswana, par exemple, où les diamants représentent un tiers environ du PIB, les trois quarts des exportations et plus de la moitié des recettes publiques, la législation fiscale est simple et transparente. Une part considérable des recettes tirées de l'exploitation minière ont été épargnées depuis de nombreuses années afin de neutraliser leurs effets sur la liquidité. La stratégie de gestion des recettes du pays est davantage axée sur les priorités réelles à moyen et à long terme, conjuguées à des mécanismes institutionnels solides, que sur la seule transparence.

51. D'autres pays ont adopté une approche globalement homogène en matière de transparence, mais avec, parfois, des différences notables qui tiennent compte de la situation et des sensibilités propres aux secteurs et aux pays. Le Nigéria est l'un des premiers signataires de l'Initiative de transparence des industries extractives⁵ et le premier à soutenir sa mise en œuvre dans un texte de loi (afin de la protéger en partie de toute pression politique intérieure). Dans le cadre d'un appel d'offres international, il a fait procéder à un audit externe et indépendant des revenus financiers que la Fédération avait perçus des compagnies pétrolières et gazières pendant la période 1999-2004. Les résultats de cet audit ont été rendus publics sur le site Web de l'Initiative nigériane de transparence des industries extractives sous forme de données désagrégées. Ils ont permis de déceler plusieurs lacunes dans la gouvernance du secteur pétrolier et gazier et un plan d'action visant à y remédier a été mis en place.

⁵ L'Initiative de transparence des industries extractives est adoptée et pilotée par chaque pays avec l'appui, au niveau international, des gouvernements du Groupe des huit pays les plus industrialisés (G-8), des institutions financières internationales, des acteurs économiques (entreprises extractives et investisseurs institutionnels présents dans ce secteur) et de la société civile.

52. En Azerbaïdjan, la publication des recettes a été institutionnalisée: les versements des entreprises et les recettes publiques tirées du secteur extractif sont vérifiés de manière indépendante, comparés et rendus publics sous forme de données agrégées. Quelques gouvernements s'apprêtent à divulguer les accords d'exploitation minière et, dans le cas du pétrole et du gaz, les accords de partage de la production. Le Timor-Leste rend publics les offres reçues et les contrats signés sur son site Web. Dans l'ensemble, le Gouvernement de ce pays a adopté un cadre juridique régissant la production de pétrole, la fiscalité et la gestion des recettes qui est considéré comme optimal au niveau international. Ces trois approches en matière de transparence (données désagrégées, données agrégées et transparence des contrats) font partie d'un grand nombre d'initiatives qui appliquent l'Initiative de transparence des industries extractives au niveau national et favorisent la transparence dans un secteur cultivant traditionnellement le secret. Dans certains cas, le processus d'application présente le gros inconvénient d'être techniquement complexe et coûteux.

2. Mesures prises par les pays d'origine: la dimension transnationale de la transparence et de la responsabilité

53. Dans certains cas, les pays d'accueil n'ont pas les capacités institutionnelles de faire appliquer les lois et réglementations (notamment les prescriptions en matière de transparence) par les STN présentes sur leur territoire, ou croient devoir s'abstenir de le faire pour attirer l'investissement face à la concurrence internationale. Une solution pour les pays d'accueil consiste à imposer et à contrôler le respect de prescriptions plus strictes par les sociétés internationales domiciliées sur leur territoire. En outre, les conditions d'introduction en Bourse ont attiré une attention particulière en tant que mécanisme permettant aux pays d'origine (c'est-à-dire les pays où les sociétés lèvent leurs capitaux) d'inscrire la transparence des recettes dans les pratiques mondiales courantes. Toutefois, les obligations en matière d'information énoncées dans la législation sur les valeurs mobilières (qui prévalent sur les clauses de confidentialité dans les pays d'origine) ne sont efficaces en tant que moyen d'action que dans les secteurs de produits de base où de nombreux grands acteurs sont cotés en Bourse (par exemple, le secteur pétrolier)⁶. Dans ces secteurs, il est possible d'élargir la portée des obligations en matière d'information – notamment de divulguer les versements aux gouvernements étrangers – aux sociétés cotées de pays qui n'appliquent pas les mêmes prescriptions. Subordonner le financement de projets à la transparence des recettes (en obligeant ceux qui financent, assurent les risques et garantissent les exportations à ne traiter qu'avec des sociétés qui divulguent ces paiements) est un autre moyen de garantir la transparence et la responsabilité qui a suscité un certain intérêt. Ces actions multilatérales ont trait à de bonnes pratiques, dans la mesure où elles s'appuient sur des objectifs conceptuels et directifs communs définis au niveau multilatéral afin de répondre aux préoccupations liées à la souveraineté, à la législation et aux contrats.

54. La corruption et le blanchiment d'argent sont peut-être l'un des domaines où une action concertée des pays d'accueil et des pays d'origine est la plus nécessaire, compte tenu du caractère transnational de ce phénomène. Des mesures législatives ont été expressément adoptées dans des pays d'origine pour lutter contre la corruption à l'étranger. Par exemple, aux termes de

⁶ Cela ne vaut pas pour les autres industries extractives (exploitation minière par exemple), ou pour de nombreux produits agricoles non transformés, les grands acteurs (des sociétés minières et, dans l'agriculture, des grands minotiers/négociants) de ces marchés n'étant pas fréquemment cotés en Bourse.

la législation en vigueur aux États-Unis (Foreign Corrupt Practices Act-FCPA), les sociétés originaires de ce pays qui se livrent à des actes de corruption à l'étranger peuvent être poursuivies aux États-Unis. Une loi analogue à la FCPA a été adoptée dans les pays de l'OCDE qui sont parties à la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales. Il est largement admis que la législation contre la corruption a besoin d'être renforcée, afin d'être étendue aux pratiques plus complexes (notamment, dans certaines situations, aux accords commerciaux entre investisseurs étrangers et proches ou associés des membres des élites dirigeantes). Un autre moyen pratique de juguler la corruption est de refuser l'entrée sur le territoire («l'asile») aux responsables publics coupables de corruption, à leurs personnes à charge qui bénéficient de la corruption et à ceux qui essaient de corrompre des responsables, et d'identifier, de localiser, de geler ou de saisir – et en fin de compte de confisquer – les actifs qui sont le produit des actes de corruption. Des mesures complémentaires importantes doivent aussi être prises pour renforcer la surveillance des centres financiers extraterritoriaux.

D. Cadres régionaux: inscrire la volonté de transparence dans toutes les régions en développement

55. Un certain nombre d'initiatives régionales lancées dans le monde en développement témoigne de la volonté politique de promouvoir la transparence et la bonne gouvernance. En Afrique, parmi les initiatives les plus importantes figure le mécanisme d'évaluation intra-africaine du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD). Il s'agit d'un examen volontaire mutuellement convenu auquel ont accès les États membres de l'Union africaine en tant que mécanisme d'auto-évaluation. Son objectif est de promouvoir le respect par les États africains de valeurs, de codes et de normes de gouvernance dans la politique, l'économie et les entreprises ainsi que la réalisation des objectifs de développement socioéconomique dans le cadre du NEPAD. En Asie-Pacifique, des initiatives importantes en matière de transparence et de lutte contre la corruption sont soutenues par la Banque asiatique de développement (BAsD) (par exemple, l'Initiative BAsD/OCDE de lutte contre la corruption dans la région Asie-Pacifique) et l'Association de coopération économique Asie-Pacifique (APEC) (Groupe d'experts des marchés publics et Équipe spéciale sur la lutte contre la corruption et sur la transparence). En Amérique latine, la Convention interaméricaine contre la corruption, négociée sur l'égide de l'Organisation des États américains (OEA), est un bon exemple d'action régionale menée dans le monde en développement. La volonté politique de refuser l'asile aux responsables corrompus et à ceux qui les corrompent a aussi été affirmée par l'OEA et par le Forum de l'APEC.

E. Initiatives internationales: une nouvelle forme multipartite d'initiatives non contraignantes

56. La présente section porte sur des exemples de nouvelles formes multipartites d'initiatives non contraignantes en matière de transparence et de responsabilité lancées dans le secteur des produits de base, et associant les pouvoirs publics, les industriels et des organisations de la société civile. Les plus importantes sont le Processus de Kimberley et l'Initiative de transparence des industries extractives. Certaines de ces initiatives découlent de mécanismes sectoriels d'autoréglementation et d'activités traditionnelles de normalisation des organisations internationales; des initiatives importantes ont ainsi été prises dans les domaines de l'information diffusée par les entreprises et de la lutte contre la corruption.

57. Le Processus de Kimberley est un mécanisme mondial de certification relevant du droit interne qui vise à attester que les diamants bruts proviennent de zones «exemptes de conflit». Il s'agit essentiellement d'un mécanisme à caractère exclusif (les pays participants ne peuvent échanger les diamants bruts qu'avec d'autres pays parties au processus) qui se caractérise par des protocoles minutieux en matière de conditionnement, par la certification des autorités compétentes et par les garanties que les sociétés octroient concernant la chaîne de responsabilité. Pour contrôler le respect de ces dispositions par les participants, les États membres sont soumis à des examens collégiaux dans le cadre du Processus. On admet généralement que celui-ci a permis de réduire la quantité de diamants provenant de zones de conflit et qu'il pourrait être intéressant d'étendre ce type de mécanisme de certification à d'autres produits de base susceptibles d'être sources de conflits (par exemple, le bois et le «coltan»).

58. L'application de l'Initiative de transparence des industries extractives dans les pays repose sur la mise en place de deux niveaux d'information sur les avantages retirés des industries extractives, à savoir: la divulgation de tous les versements des sociétés exploitantes au gouvernement et de toutes les recettes perçues de ces sociétés par le gouvernement. Les versements déclarés par les sociétés et les recettes perçues par le gouvernement sont vérifiés selon les normes internationales. Le rapport d'audit est ensuite largement rendu public. Même si elle est d'origine extérieure (car il s'agit d'approuver une norme internationale), l'Initiative de transparence est pilotée au niveau local et autorise une certaine latitude dans son application. En particulier, ce sont les gouvernements qui choisissent de l'approuver et qui prennent les décisions les plus importantes en matière d'application. Une autre caractéristique de cette initiative (comme pour le Processus de Kimberley) est sa nature hybride, dans le sens où la distinction entre initiative facultative et initiative contraignante est quelque peu floue. Certes, l'Initiative de transparence est adoptée librement par les gouvernements, mais une fois qu'un pays décide d'y participer, le processus mis en place est contraignant pour toutes les sociétés du secteur extractif qui sont présentes dans ledit pays, y compris les entreprises publiques. En outre, bien qu'il n'existe pas d'organisme extérieur chargé d'évaluer le respect de l'Initiative, un processus de validation, supervisé par le Conseil de l'Initiative, a été mis en place récemment et peut aboutir à la dégradation publique des membres contrevenants. Il existe d'importantes approches/initiatives complémentaires de l'Initiative de transparence, qui sont lancées par des organisations non gouvernementales et des institutions financières internationales, telles que «Publish What You Pay» (PWYP).

59. En dernier ressort, ces initiatives multipartites reposent sur la crédibilité et l'efficacité du processus mis en place, qui dépendent de normes d'information et d'audit strictes, et sur un processus de validation extérieur assorti de modèles et de calendriers précis. Tout cela rend l'application techniquement complexe et coûteuse et pose des problèmes de capacités dans plusieurs pays. En outre, les initiatives multipartites mettent en place des mécanismes de responsabilité dans le cadre de réseaux de collaboration complexes qui accroissent la participation, mais peuvent affaiblir les initiatives locales visant à renforcer les institutions (parlementaires) nationales⁷. Il est essentiel de mettre en place un cercle vertueux par lequel le dialogue multipartite s'intègre dans les processus politiques nationaux et les renforcent.

⁷ Voir Jones S. (2008). Sub-Saharan Africa and the «resource curse»: limitations of the conventional wisdom. Document de travail n° 2008/14. DIIS. Copenhague: 34.

VI. CONCLUSIONS

60. La nécessité d'assurer des «prix rémunérateurs» aux producteurs de produits de base de pays en développement est un thème récurrent des discussions de fond sur la problématique des produits de base. Elle découle de l'Observation générale selon laquelle les cycles des prix de ces produits sont asymétriques, les phases de hausse étant relativement plus courtes que les phases de baisse, comme le montre la chute séculaire des prix réels qui a précédé la récente envolée. Les tentatives menées pendant les années 1960 et 1970 pour remédier à ce problème en adoptant des accords internationaux de produit assortis de clauses économiques ont eu des résultats contrastés. Dans le cadre des programmes de développement néolibéraux des années 80, les nouveaux efforts déployés pour remédier à ce problème persistant ont privilégié les mécanismes du marché. Néanmoins, la crise alimentaire qui a sévi récemment en pleine tourmente sur les marchés financiers, laquelle a ensuite entraîné la plus grave crise économique mondiale depuis la dernière dépression, a relancé le débat sur les meilleurs moyens de remédier aux problèmes que rencontrent les pays en développement tributaires des produits de base. Est-il réaliste de revoir les accords internationaux de produit dans leur conception initiale et de définir de meilleures modalités d'application? La quête de solutions durables doit-elle continuer de se faire dans le cadre des mécanismes de marché, malgré les défaillances rendues patentes par la crise financière et économique actuelle? Des efforts plus concertés devraient-ils être déployés pour concevoir une solution qui allie les avantages des accords internationaux de produit et ceux des mécanismes de marché? Est-il possible de mettre en place un mécanisme permanent pour remédier à la tendance à la baisse des prix relatifs des produits de base à long terme? Dans la négative, comment peut-on établir un équilibre durable entre la hausse de l'offre et celle de la demande pour certains produits?

61. S'agissant de la question connexe de la gestion des rentes provenant de l'exploitation des ressources, un consensus existe sur la nécessité, aussi bien pour les pays d'accueil que pour les STN, de faire preuve de transparence et de rendre des comptes. En effet, plusieurs pays en développement ont adopté diverses initiatives internationales et multipartites afin de régler ce double problème aux niveaux national, régional et mondial. Le lancement d'initiatives propres complémentaires de l'action internationale dans le cadre de plusieurs accords régionaux de coopération économique prouve que les pays parties sont conscients de la gravité du problème et de l'urgence d'y remédier. Toutefois, la dimension internationale de ces questions souligne l'importance d'une coopération efficace à tous les niveaux et entre tous les acteurs. Quel devrait être le rôle des partenaires de développement (ou des gouvernements des pays d'origine), des organisations de la société civile et des gouvernements des pays d'accueil en vue de remédier efficacement à ce problème?



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

Distr.
GÉNÉRALE

TD/B/C.I/MEM.2/3/Corr.1
6 mars 2009

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

CONSEIL DU COMMERCE ET DU DÉVELOPPEMENT

Commission du commerce et du développement

**Réunion d'experts pluriannuelle sur les produits
de base et le développement**

Genève, 6 et 7 avril 2009

Point 4 de l'ordre du jour provisoire

**Intégration des politiques relatives aux produits de base dans les stratégies
de développement et de réduction de la pauvreté: expériences positives,
transparence et responsabilité**

Note du secrétariat de la CNUCED

Rectificatif

Les dates de la réunion ayant été modifiées, celle-ci aura lieu les 6 et 7 avril 2009.
