



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

Distr. générale
2 février 2011
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**

Troisième session

Genève, 23-25 avril 2011

Point 4 de l'ordre du jour provisoire

**Mesures permettant d'atténuer les incidences sur les pays
dépendant des produits de base de la forte instabilité des prix
et des revenus, et de faciliter la création de valeur ajoutée
et une plus grande participation des pays producteurs
aux chaînes de valeur du secteur des produits de base**

Note du secrétariat de la CNUCED*

Résumé

Les marchés des produits de base sont intrinsèquement instables, comme l'illustre le cycle d'expansion-récession observé en 2007-2008. Diverses mesures internationales, régionales et nationales d'appui ont été conçues et appliquées pour remédier à cette instabilité. La présente note traite de l'instabilité des produits de base et passe en revue quelques-unes des stratégies utilisées par les pays en développement tributaires de ces produits pour réduire leur exposition aux risques d'instabilité des prix. Il est important de bien comprendre la nature spécifique de l'instabilité des prix des produits de base pour concevoir des mesures et des stratégies appropriées permettant d'en atténuer les effets préjudiciables, en particulier du fait qu'un grand nombre de pays en développement sont fortement tributaires d'un nombre limité de produits pour la plus grande partie de leurs recettes d'exportation. La conclusion du document est qu'il faut continuer d'étudier des moyens novateurs à tous les niveaux de remédier à l'instabilité des prix de façon que les pays en développement tributaires des produits de base connaissent une croissance et un développement durables en vue de réduire la pauvreté.

* Le présent document a été soumis à la date indiquée ci-dessus en raison de retards survenus dans la procédure.

Introduction

1. L'Accord d'Accra (par. 92) dispose que: «La CNUCED devrait redoubler d'efforts pour aider les pays en développement tributaires des produits de base ... à s'attaquer aux problèmes de commerce et de développement liés à cette dépendance.». Dans ce contexte, elle devrait «appuyer les efforts que les pays en développement tributaires des produits de base, en particulier les petits producteurs, déploient pour: concevoir des politiques nationales relatives aux produits de base, notamment pour les intégrer dans leurs stratégies nationales et régionales de développement; renforcer leurs capacités d'offre et devenir compétitifs; progresser dans les chaînes de valeur et diversifier les secteurs de produits de base ... puis concevoir des mécanismes de financement et de gestion des risques dans le secteur des produits de base (y compris des bourses de produits» (par. 93 a)).

2. L'objectif de la présente note est d'analyser l'instabilité des prix des produits de base et de passer en revue les stratégies utilisées par les pays en développement tributaires de ces produits pour atténuer leur exposition aux risques d'instabilité de ces prix. Il est important de bien comprendre la nature spécifique de cette instabilité pour concevoir des mesures et des mécanismes appropriés pour en atténuer les effets préjudiciables. Cela aidera à parfaire la connaissance, ainsi qu'à améliorer et élargir la compréhension des initiatives prises pour atténuer l'exposition aux risques d'instabilité des prix des produits de base. Cela devrait aussi permettre d'identifier des mesures nouvelles et plus efficaces pour aider les pays en développement dépendant des produits de base à mieux maîtriser cette instabilité et, partant, à en limiter les incidences négatives sur leurs modes et leurs perspectives de développement.

I. Instabilité des prix des produits de base

3. Les prix des produits de base sont traditionnellement les plus instables des prix internationaux et ils ont tendance à suivre les cycles d'expansion-récession de l'activité générale. Au cours des périodes d'expansion économique globale – par exemple entre 2002 et 2008 –, les facteurs qui ont influé sur les prix ont été une combinaison de forte demande mondiale due au poids croissant de la Chine et d'autres marchés émergents dans la consommation mondiale de produits de base¹, de lenteur de la réaction de l'offre et d'un faible niveau de stocks. De faibles stocks créent une tension sur les marchés, ce qui réduit la capacité de ceux-ci de faire face à des événements imprévus, d'où une hausse des prix globaux et un accroissement de l'instabilité de ces prix. Les périodes de récession ramènent les niveaux de la demande en dessous des contraintes liées à l'offre, ce qui fait que les marchés passent d'un grave déficit à un excédent massif qui provoque une baisse des prix. Les variations de l'offre et de la demande (fondamentaux du marché) sont un important facteur déterminant du mouvement des prix par rapport aux niveaux à moyen terme et à long terme de l'offre.

4. Outre les facteurs fondamentaux évoqués plus haut, la participation croissante d'investisseurs financiers sur les marchés des produits de base en tant que facteur de l'instabilité des prix au cours de la récente période d'expansion-récession qu'ont connue ces marchés a fait l'objet d'intenses débats. Un certain nombre d'études ont été consacrées au rôle joué par ces investisseurs (spéculateurs – fonds spéculatifs, transactions

¹ Un important facteur de l'actuelle hausse de la demande de certaines denrées agricoles, en particulier le maïs et le sucre, est le renforcement de la demande de biocarburants, qui est étroitement associée à l'évolution des prix de l'énergie.

automatiques, etc.; investisseurs indiciels – fonds de pension, etc.), mais rien ne permet de conclure à l'existence d'un lien fort avec l'instabilité des prix et, d'après un rapport de la CNUCED sur le rôle de la spéculation, «on peut remonter à la source de cette accélération et de cette amplification des mouvements des prix pour les produits de base en tant que groupe. Si l'on considère l'impact des investisseurs financiers sur les différents produits pris individuellement, on peut certes observer un certain effet sur le marché pétrolier, mais il apparaît que le plus gros de cet impact s'est produit sur les marchés de plus petite taille et moins liquides des produits agricoles»².

5. D'après d'autres études, les investisseurs financiers ne peuvent influencer sur les prix au comptant, car ils «n'opèrent que sur les marchés à terme et les marchés connexes de produits dérivés et ... n'influencent sur les prix du disponible que s'ils prennent livraison effectivement des marchandises et les placent dans des stocks»³. Une analyse de Goldman Sachs indique que «les investisseurs indiciels n'ont que peu ou pas d'impact sur les prix. La raison en est qu'ils s'intéressent aux produits de base pour des motifs de diversification stratégique et sont en fait payés pour sortir le risque du bilan des producteurs de produits de base, qui n'ont que peu d'intérêt à détenir un risque de prix. Les investisseurs indiciels ne fournissent donc pas d'informations fondamentales au marché qui puissent influencer sur les marchés physiques et, partant, sur les prix»⁴.

6. D'une manière générale, s'il est difficile de déterminer avec certitude l'influence des facteurs spéculatifs, on a néanmoins fait valoir que la spéculation portant sur l'échange physique réel de produits influait sur les prix dans la mesure où les spéculateurs achetaient et stockaient des produits en pariant sur une hausse des prix. Cela ne pouvait qu'entraîner une diminution des approvisionnements ayant une influence directe sur l'évolution des prix.

II. Instabilité des prix sur les marchés des denrées agricoles, des métaux et minéraux et des produits énergétiques

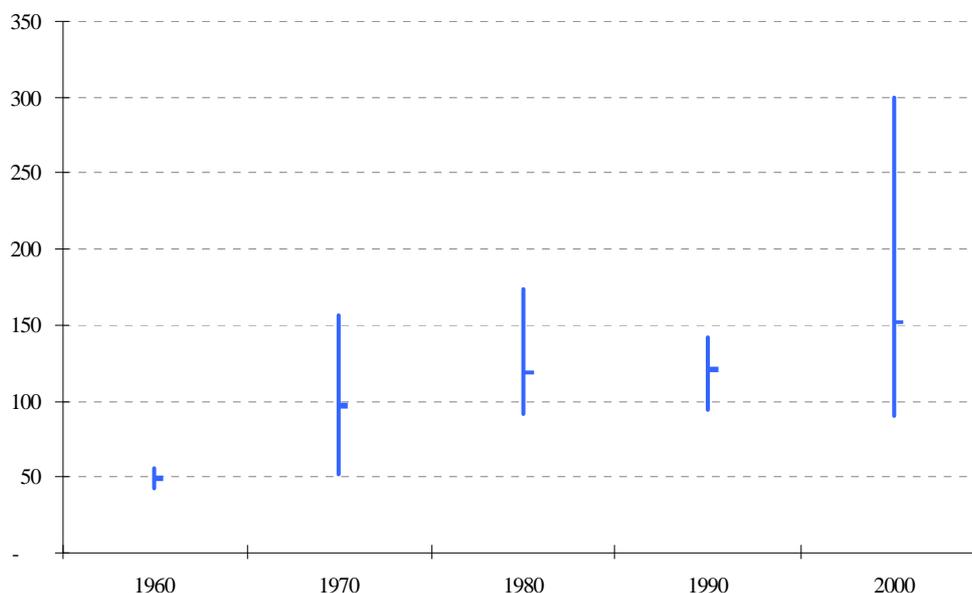
7. Au cours de la dernière décennie, l'instabilité des prix des produits de base hors combustibles semble s'être nettement aggravée (fig. 1).

² CNUCED (2009). *Rapport sur le commerce et le développement: faire face à la crise mondiale, atténuation des changements climatiques et développement*. Publication des Nations Unies, numéro de vente: F.09.III.D.16, New York et Genève.

³ Ibid.

⁴ Strongin S. O'Neill J. (2010). Global Economics Paper n° 194, Goldman Sachs Economics, mars.

Figure 1
**Instabilité historique de l'indice des prix des produits de base hors combustibles
 de la CNUCED (base 2000 = 100)**



Source: CNUCED, UNCTADstat.

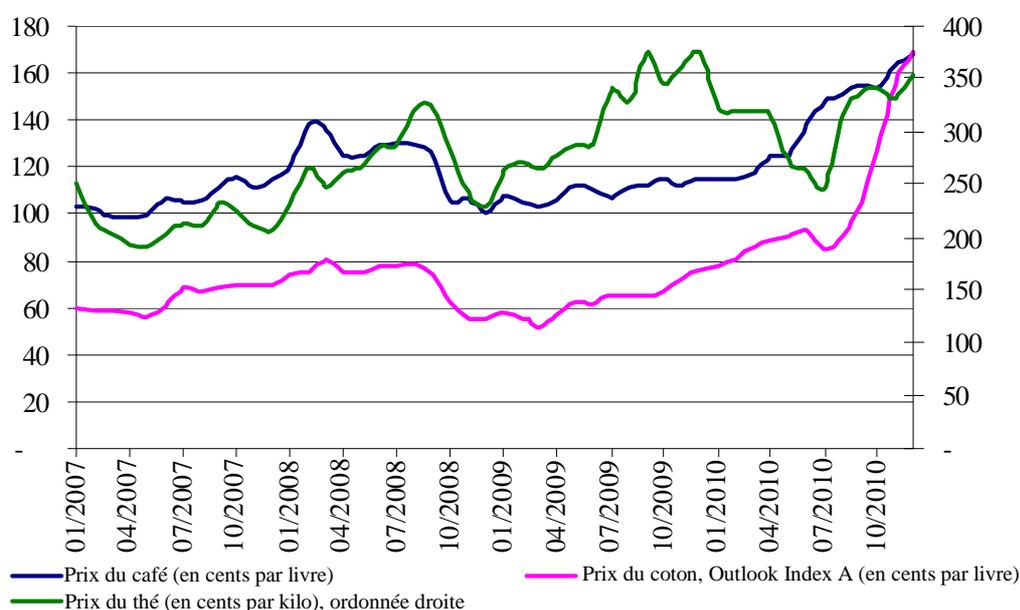
8. Différents produits de base se sont caractérisés par des variations de prix importantes. Par exemple, les cours du café sont passés de 0,64 dollar en 2000 à 0,89 dollar en 2005, et ont atteint leur plus haut niveau en treize ans à 2,20 dollars la livre en novembre 2010⁵. Les cours du thé ont également connu une très forte instabilité au cours de la période, avec une hausse de 29 % entre juillet et octobre 2010.

9. Ces derniers temps, l'instabilité des cours du coton a également été très marquée. L'indice Cotlook A affichait 57 % entre août et octobre 2010, contre 11 % sur la même période en 2009/10, et 16 % en moyenne sur la même période au cours de la dernière décennie. Cela a été la plus forte instabilité enregistrée au cours des trois premiers mois d'une campagne depuis la publication de l'indice Cotlook A dans les années 60, nettement supérieure à l'instabilité saisonnière de l'indice A pour les vingt-trois dernières années⁶ (fig. 2).

⁵ Steve Suppan, analyste à l'Institute for Agriculture and Trade Policy des États-Unis, a estimé que, de 2006 à 2008, un cinquième de la totalité des contrats portant sur le café avait été influencé par la spéculation sur les indices des prix des produits de base.

⁶ *Outlook of world cotton market*, 1^{er} novembre 2010, Comité consultatif international du coton.

Figure 2
Instabilité des prix sur les marchés du café, du thé et du coton



Source: CNUCED, UNCTADstat.

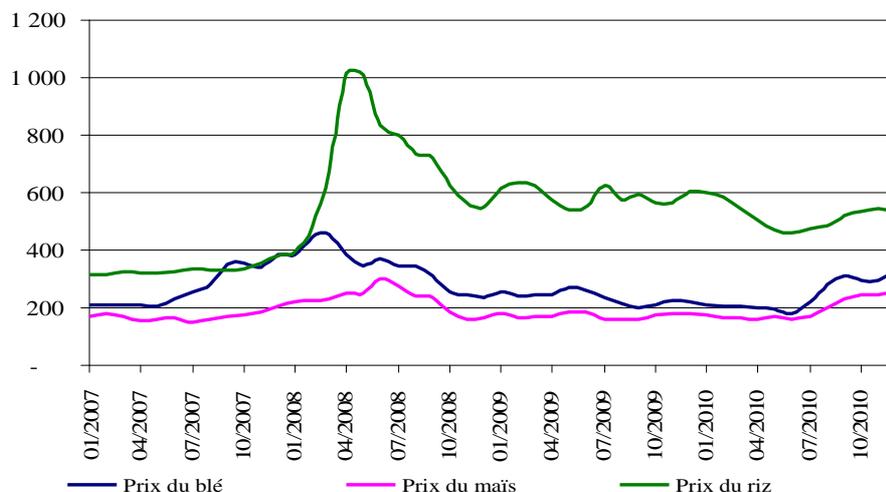
10. Les prix mondiaux du sucre ont connu des hauts et des bas en 2010. Après avoir atteint leur plus haut niveau des vingt-neuf dernières années à près de 0,30 dollar la livre début 2010 et être retombés à la moitié de ce niveau au cours du second semestre de l'année, ils ont repris leur tendance à la hausse pour s'établir à 0,30 dollar la livre le 9 novembre 2010.

11. Sur le marché des céréales, les prix ont également été instables ces dernières années⁷. Les prix du blé, par exemple, ont augmenté de près de 25 % en juillet 2010 et de plus de 70 % entre juin et septembre 2010. Les prix du maïs ont augmenté de plus de 50 % entre juin et octobre 2010⁸, tandis que les prix du riz, produit pour lequel il n'existe pas de prix de référence international sur les marchés à terme, n'augmentaient «que» de 16 % (fig. 3).

⁷ Dans sa résolution sur la crise dans le secteur de l'élevage de l'Union européenne (B7-0607/2010) du 3 novembre 2010, le Parlement européen reconnaît notamment que «considérant que les prix du blé sont de 60 % à 80 % plus élevés qu'au début de la saison, en juillet, considérant, cependant, qu'ils sont toujours d'un tiers au-dessous de leur maximum de 2008 et considérant que sur la même période, le prix du maïs a augmenté d'environ 40 %», (...) «invite la Commission à proposer des mesures en urgence pour stopper l'augmentation des coûts des aliments pour les animaux et stabiliser les prix de ces aliments sur le marché intérieur».

⁸ Dans le cas du sucre et du maïs, de nouvelles sources potentielles d'instabilité sont des facteurs qui alimentent la demande de biocarburants, dont l'instabilité des prix du pétrole. Par exemple, 40 % environ de la production de maïs aux États-Unis (soit quelque 120 millions de tonnes) sont actuellement destinés à l'industrie des biocarburants.

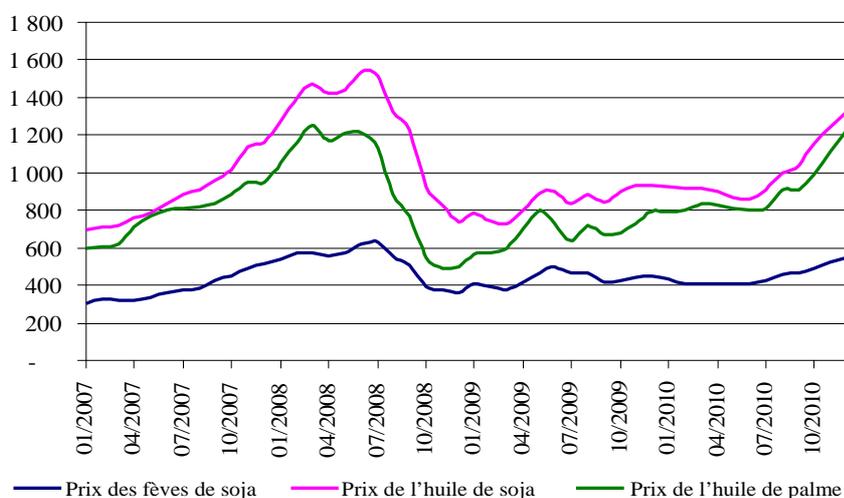
Figure 3
Instabilité des prix sur les marchés du blé, du maïs et du riz



Source: CNUCED, UNCTADstat.

12. Des tendances analogues peuvent être observées sur d'autres marchés de produits, tels que l'huile de soja et l'huile de palme, qui ont respectivement augmenté d'environ 26 % et 22 % entre juin et octobre 2010⁹ (fig. 4).

Figure 4
Instabilité des prix sur les marchés de l'huile de soja et de l'huile de palme



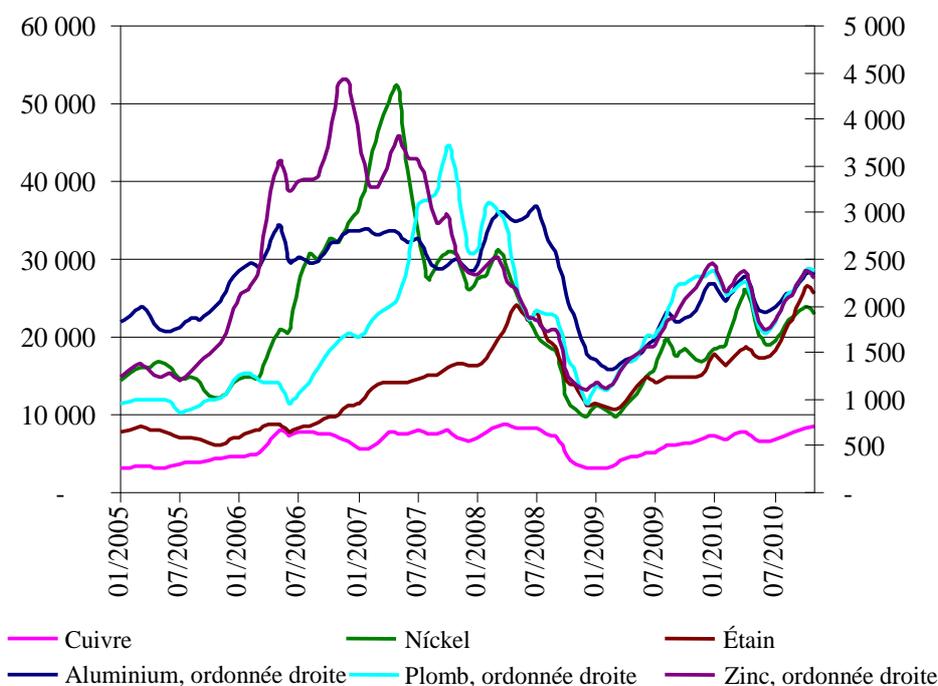
Source: CNUCED, UNCTADstat.

13. Il en va de même pour les minéraux et les métaux, dont les prix ont fortement augmenté au cours de la même période (fig. 5). Par exemple, entre juin et octobre 2010, les cours de différents métaux ont augmenté comme suit: étain (52 %), zinc (36 %), plomb (40 %), cuivre (27 %), nickel (23 %) et aluminium (21 %). En dépit de stocks extrêmement

⁹ Fin 2010, on observait pour le maïs et le soja des niveaux de stocks aux États-Unis nettement inférieurs au ratio critique stocks/consommation de 10 %.

importants (environ 4,3 millions de tonnes à la Bourse des métaux de Londres), la hausse des prix de l'aluminium a été relativement forte, très probablement influencée par la décision chinoise de limiter les capacités de transformation d'aluminium à forte intensité d'énergie (la production chinoise représente 40 % environ de la production mondiale).

Figure 5
Instabilité des prix sur les marchés des métaux



14. L'instabilité des prix a également concerné les marchés de l'énergie. En décembre 1998, par exemple, les prix du pétrole sont tombés à 11 dollars, contre 25 dollars en janvier 1997. Ils ont régulièrement augmenté l'année suivante et s'établissaient à 34 dollars en novembre 2000, avant de retomber à 19,31 dollars en décembre 2001. À partir de 2002, ils ont entamé une hausse régulière, mais sont entrés au cours des toutes dernières années dans une nouvelle période d'instabilité. Par exemple, les prix ont bondi de 60 dollars le baril en 2006 à un niveau record de 147,27 dollars le baril en 2008 avant de retomber en dessous des 40 dollars le baril au premier trimestre de 2009. Ils ont depuis regagné une partie du terrain, tout en restant nettement inférieurs au niveau record atteint en 2008.

15. Les prix du gaz naturel affichent une certaine corrélation avec les prix du pétrole brut, mais semblent être légèrement moins instables en raison d'un effet de substitution entre ces deux combustibles. Toutefois, la dynamique à court terme des marchés peut entraîner de considérables variations de prix. Aux États-Unis, sur le Henry Hub, par exemple, l'un des principaux marchés régionaux du gaz naturel, les données montrent que dans les années 90, les prix ont évolué au sein d'une fourchette étroite. Suivant une tendance à la hausse, ils sont passés de 1,70 dollar par million de Btu au début de la décennie à 2,76 dollars par million de Btu en 1996, avant de retomber à 2,08 dollars en 1998. Ils ont ensuite régulièrement augmenté et ont plus que quadruplé pour s'établir à 8,85 dollars par million de Btu en 2008. En 2009, ils ont chuté de plus de 50 % du fait de la

crise économique et des progrès technologiques qui autorisent désormais l'exploitation de gaz de schiste non conventionnel¹⁰, ce qui constitue une révolution puisque ce gaz a commencé d'envahir le marché. Le gaz naturel liquéfié (GNL), qui représente un marché mondial unique, a connu une évolution analogue de ses prix, avec toutefois une moindre instabilité dans les années 90. Les prix du GNL ont quadruplé pour passer de 3,05 dollars par million de Btu en 1998 à 12,55 dollars en 2008 avant de retomber en 2009 à 9,06 dollars par million de Btu¹¹.

16. D'après les analystes, l'instabilité des prix sur les marchés du pétrole à la fin des années 90 a été le résultat du ralentissement de la demande dû à une période de faible croissance économique à la suite de la crise financière asiatique. Cette situation a provoqué un engorgement du marché et entraîné les prix à la baisse. Des réductions de production, un sous-investissement chronique et une soudaine reprise de la demande ont inversé la tendance à la baisse, mais les prix ont encore diminué en 2001. Les récents mouvements de prix ont été attribués à une flambée de la demande et à la financiarisation des marchés des produits de base, sur lesquels les investisseurs ont afflué. L'hypothèse est que les investissements spéculatifs ont contribué aux vastes fluctuations erratiques des prix.

17. En résumé, les mouvements des prix des produits de base sont très souvent de faible ampleur au fil des ans, mais il arrive occasionnellement qu'ils soient soudains et extrêmement marqués. Comme l'indique l'analyse ci-dessus, au cours des deux dernières décennies, les prix des produits de base ont fortement augmenté et diminué, en particulier à partir du début des années 2000 jusqu'à la dernière partie de la décennie. De fortes hausses de prix ont été enregistrées pour plusieurs produits, mais la crise économique mondiale a entraîné une inversion rapide des mouvements de prix de certains de ces produits au second semestre de 2008, tendance qui s'est poursuivie en 2009, de façon relativement moins marquée. Mais en 2010, l'instabilité des prix s'est de nouveau accentuée à mesure que l'économie mondiale se redressait et des incertitudes quant à la situation d'actifs à risque ainsi que la crise de la dette dans la zone euro ont incité les investisseurs à revenir sur les marchés des produits de base.

III. Incidences de l'instabilité des prix sur les pays en développement tributaires des produits de base

18. Faute d'être correctement maîtrisée, la forte instabilité des prix des produits de base peut avoir des incidences négatives sur le développement des pays en développement tributaires de ces produits, principalement en raison de l'instabilité et des incertitudes concernant les flux de revenus, qui peuvent compliquer non seulement la gestion budgétaire, mais aussi la planification à long terme. Cette forte instabilité des prix compromet également les efforts de développement de ces pays en risquant de décourager l'investissement, de creuser les déficits commerciaux et d'aggraver la pauvreté des ménages¹², en particulier dans la mesure où l'économie des produits de base constitue

¹⁰ D'après Cambridge Energy Research Associates, le gaz de schiste représentait 20 % de la production aux États-Unis en 2009 contre 1 % en 2000. L'Agence internationale de l'énergie prévoit une poursuite de cette tendance, ayant déclaré dans son *World Energy Outlook 2010* que «35 % environ de l'accroissement mondial de la production de gaz [d'ici à 2035] proviendra de sources non conventionnelles – gaz de schiste, gaz de houille et gaz compacts».

¹¹ BP Statistics: www.bp.com.

¹² Suryanarayana M. H. (2008). *Agflation and the PDS: Some Issues*, Indira Gandhi Institute of Development Research, Mumbai, avril.

généralement la principale source de subsistance de millions d'individus dans les pays à faible revenu et les pays les moins avancés (PMA).

19. L'instabilité des prix des produits de base peut aussi entraîner des fluctuations des termes de l'échange pouvant avoir de profondes incidences négatives sur le développement. De nombreux auteurs ont souligné l'instabilité du taux de change réel découlant de l'instabilité des termes de l'échange et l'impact négatif qui en résulte sur l'investissement et la croissance¹³, le coût des emprunts extérieurs et la capacité d'assurer le service de la dette¹⁴.

20. D'une manière générale, l'instabilité des prix des produits de base entraîne une instabilité de la croissance économique si des stratégies appropriées ne sont pas mises en œuvre pour atténuer l'exposition aux risques associés à cette instabilité. D'où l'importance de passer en revue les mécanismes qui ont été utilisés à cet effet afin d'en identifier les faiblesses et d'en accroître l'efficacité.

IV. Atténuer les incidences de l'instabilité des prix et des revenus¹⁵

21. De nombreuses tentatives ont été faites pour remédier à l'instabilité des prix des produits de base, aussi bien au niveau international qu'au niveau national¹⁶. La nécessité de stabiliser les prix des produits de base et de garantir des prix «rémunérateurs» aux producteurs n'est pas un concept nouveau. Historiquement, on observe deux tendances distinctes, l'une concernant les producteurs du «Nord», l'autre les producteurs du «Sud»¹⁷. C'est après la Seconde Guerre mondiale que le problème de l'instabilité des prix des produits de base a pour la première fois été examiné, au cours des négociations qui ont conduit à l'accord de 1948 sur la Charte de La Havane (qui n'a pas été ratifiée par les États membres). L'approche formulée à cette occasion devait néanmoins influencer les négociations internationales sur les produits de base au cours des décennies suivantes, la recherche de solutions aux problèmes étant par la suite confiée au Conseil économique et social de l'ONU. Celui-ci créa une Commission provisoire de coordination des ententes internationales relatives aux produits de base chargée de convoquer des groupes d'étude sur des produits, de recommander la convocation de conférences pour la négociation d'accords et de coordonner les activités des groupes d'étude et des conseils d'administration des

¹³ Bleaney M. et Greenaway D. (2000). The impact of terms of trade and real exchange volatility on investment and growth in sub-Saharan Africa, *Journal of Development Economics*, vol. 65 (2001) 491-500, octobre).

¹⁴ Catao L. et Kapur S. (2006). Volatility and the debt-intolerance paradox, *FMI*, vol. 53, n° 2.

¹⁵ Sauf indication contraire, la présente section est tirée de CNUCED (2003) *Le développement économique en Afrique – Résultats commerciaux et dépendance à l'égard des produits de base*, numéro de vente: E.03.II.D.34, New York et Genève.

¹⁶ La problématique de l'instabilité des prix des produits de base était déjà d'actualité dans les années 1940. En 1943, John Maynard Keynes avait prévu un organisme de supervision des produits de base dans sa conception des institutions de Bretton Woods.

¹⁷ L'instabilité des revenus agricoles nationaux due aux fluctuations de l'offre et de la demande de produits agricoles est depuis de nombreuses années une préoccupation majeure dans les pays industrialisés. Beaucoup de ces pays ont ainsi poursuivi avec constance des politiques agricoles nationales protectionnistes, qui privilégient la stabilisation des revenus et la protection des populations agricoles pour un coût financier élevé. L'analyse ici se limite aux mesures qui ont été adoptées dans le «Sud» pour remédier à l'instabilité des prix des produits de base. Pour un examen de l'histoire du protectionnisme agricole dans les pays de l'OCDE, voir Shonfield A. et Oliver H. (éd.) (1976). *International Economic Relations of the Western World 1959-1971, Volume 1, Politics and Trade*, Oxford University Press, Londres: 292-303.

accords de produit. Le Secrétaire général de la CNUCED et les pays en développement ont fait de cette question un point prioritaire de l'ordre du jour de la première Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement en 1964, devant la dégradation continue des termes de l'échange des pays exportateurs de produits de base, combinée à l'instabilité des prix de ces produits et des revenus en provenant.

22. D'une manière générale, les pays ont essayé, pour réduire l'instabilité des prix et accroître le niveau des prix moyens, d'intervenir spécifiquement sur l'offre. Dans le Sud, il s'est principalement agi d'accords internationaux de produit pour plusieurs produits de base agricoles et de la définition de quotas à l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP). D'autres stratégies ont été utilisées pour atténuer les incidences de l'instabilité des prix: a) programmes de soutien des revenus pour protéger les pays en développement tributaires des produits de base d'une baisse de leurs recettes d'exportation; b) mécanismes fondés sur le marché; c) mécanismes de gestion des revenus¹⁸, y compris des fonds de stabilisation budgétaire; d) prévisions de prix à des fins budgétaires; e) programmes de diversification et de création de valeur ajoutée.

A. Mécanismes de régulation de l'offre – accords internationaux de produit

23. Les tentatives faites au niveau international pour mettre en place une politique internationale viable relative aux produits de base permettant de remédier à l'instabilité des prix et des revenus des producteurs l'ont été au sein de la CNUCED et ont conduit au projet de Programme intégré pour les produits de base en août 1974, projet qui a été approuvé à la quatrième session de la Conférence en 1976. À la suite, des négociations furent lancées sur un panier de produits. L'idée à l'époque était de négocier l'adoption d'accords de produit dotés de clauses économiques qui, au moyen de leurs propres ressources et de ressources empruntées à un mécanisme commun de financement devant être créé à cette fin, seraient en mesure de financer des stocks régulateurs permettant de réduire les fluctuations des prix et de stabiliser ceux-ci à des niveaux rémunérateurs pour les producteurs. Les négociations relatives à un tel mécanisme ont rapidement démarré et ont abouti à la création du Fonds commun pour les produits de base¹⁹.

24. Malgré d'intenses négociations étalées sur plusieurs années, le seul nouvel accord de produit contenant des clauses économiques qui a été négocié dans le contexte du Programme intégré pour les produits de base à la CNUCED a été l'Accord international sur le caoutchouc naturel. En raison de la récession mondiale des années 80 et sous la pression du marasme des prix, certains accords (par exemple les accords sur l'étain et le sucre) ont été interrompus, tandis que les clauses économiques figurant dans d'autres accords (café, cacao) étaient éliminées.

25. Dans les années 80, les interventions sur le marché n'ont plus été jugées acceptables ou possibles dans un contexte de récession de l'économie mondiale et de recul consécutif des prix des produits de base dans leur ensemble, associé à l'effondrement du multilatéralisme dans les relations économiques internationales et à la montée en puissance des stratégies de marché. Le libre jeu des forces du marché, associé à la libéralisation et à la déréglementation des prix, a été promu en tant que mécanisme garantissant la répartition la plus efficace des ressources et des gains socioéconomiques. Le concept de stabilisation internationale des prix des produits de base a été ainsi sévèrement battu en brèche.

¹⁸ FMI (2007). The rôle of fiscal institutions in managing oil revenue boom. Mars.

¹⁹ Adopté en 1981, l'Accord portant création du Fonds commun pour les produits de base est entré en vigueur en 1989 seulement, son premier guichet destiné à financer les stocks régulateurs étant suspendu.

26. Plusieurs raisons ont été avancées par les chercheurs pour expliquer l'échec des accords de produit ou tout simplement l'impossibilité de négocier de tels accords. La première est la difficulté d'influer sur les prix par des moyens de régulation de la production ou par d'autres moyens dans un contexte d'expansion de l'offre renforcée par des gains de productivité²⁰. Une deuxième raison est la difficulté de s'entendre sur des fourchettes de prix qui soient «équitables» pour les producteurs²¹ ou de déterminer avec précision une tendance à long terme autour de laquelle stabiliser les prix. Une troisième raison concerne les problèmes de coordination des intérêts des différentes parties aux accords, ainsi que la faiblesse ou l'absence d'un mécanisme de mise en œuvre et le problème des «bénéficiaires opportunistes»²². Il a toutefois été avancé que ces difficultés, aussi sérieuses soient-elles, n'étaient pas insurmontables pour peu qu'il y ait la volonté politique et les ressources financières nécessaires²³. Par exemple, ces mêmes difficultés (bien que de nature légèrement différente), dans le cas du pétrole, n'ont pas empêché l'OPEP de préserver, grâce à la coopération entre ses membres (et avec quelques autres pays non membres) une certaine stabilité des prix sur le marché.

27. L'un des principaux problèmes concernant la stabilisation des prix (à l'exclusion de toute considération de sécurité alimentaire) est de déterminer le caractère intrinsèque de l'instabilité des prix des produits de base. Autrement dit, est-ce que les prix des produits de base fluctuent par rapport à une tendance, ou est-ce que c'est la tendance elle-même qui fluctue et varie? Dans la pratique, il n'est pas toujours facile de bien faire la différence entre les notions de cycle et de tendance et, après de nombreux débats, il a été considéré que les prix des produits de base suivaient une tendance aléatoire (stochastique) et non pas déterministe. Cela signifie que les crises de prix ont tendance à avoir certaines caractéristiques permanentes (effets de résilience). Il n'en reste pas moins qu'un grand nombre d'études économétriques semblent indiquer que certains produits (par exemple, le thé, la banane, le soja, etc.) suivent une tendance plutôt déterministe.

28. Des mécanismes de régulation de l'offre ont également été mis en œuvre avec la création d'offices de commercialisation et de «caisses de stabilisation», qui ont joué un rôle dans la stabilisation des prix moyennant la constitution de stocks nationaux et de stocks régulateurs, mais ont été démantelés dans les années 80 et 90 en application des programmes d'ajustement structurel²⁴. Outre leur contribution à la stabilisation des prix, ces mécanismes assuraient d'importants services auxiliaires de vulgarisation et autres services tels que fourniture d'intrants, contrôle de qualité, entreposage, services de distribution de produits et crédit. En dépit des quelques problèmes que connaissaient certains de ces organismes (gouvernance, recherche de rente), il est aujourd'hui largement reconnu, avec le recul, que la mise en œuvre de politiques bien définies face à ces problèmes aurait été une meilleure solution qu'un démantèlement pur et simple²⁵.

²⁰ Reinhart C. M. et Wickham P. (1994). «Commodity prices: Cyclical weaknesses or secular decline?» *IMF Staff Papers*, 41(2), juin, Fonds monétaire international (FMI), Washington.

²¹ Gilbert C. L. (1996). «International commodity agreements: An obituary notice», *World Development*, vol. 24, n° 1, p. 1 à 19.

²² Cashin P., McDermott C. J. et Scott A. (2002). «Booms and slumps in world commodity prices». *Journal of Development Economics*, vol. 69, p. 227 à 296; voir aussi Gilbert, op. cit.

²³ Rangarajan L. N. (1983). «Commodity Conflict Revisited: from Nairobi to Belgrade», *Third World Quarterly*, vol. 5, n° 1, 1983.

²⁴ En fait, pour des raisons de contraintes budgétaires et généralement d'absence de couverture des risques de prix, il était difficile pour les pays en développement d'assurer à leurs agriculteurs une protection telle que celle que procurait le Conseil canadien du blé pour le blé et le seigle à usage non alimentaire.

²⁵ Cette problématique a été clairement évoquée par la CNUCED dans les années 90. Par exemple, en mai 1998, le Conseil du commerce et du développement (TD/B/COM.1/EM.5/L.1) reconnaissait que

B. Régulation de l'offre de pétrole – l'OPEP

29. L'objectif du mécanisme de régulation de l'offre de l'OPEP est d'assurer «la stabilisation des prix sur les marchés internationaux du pétrole en tenant dûment compte des intérêts des pays producteurs et de la nécessité d'assurer à ceux-ci des revenus réguliers»²⁶. À cette fin, les quotas sont périodiquement ajustés en fonction des conditions du marché. En dépit de quelques problèmes liés au respect de ces quotas et à un phénomène occasionnel de «resquille», ce mécanisme a généralement contribué à une relative stabilisation des prix mondiaux du pétrole, renforçant ainsi la prévisibilité des recettes d'exportation et lissant les revenus des producteurs. Le dialogue entre producteurs et consommateurs a également été utilisé pour réguler l'approvisionnement du marché et atténuer les tensions qui contribuaient à l'instabilité des prix.

C. Programmes de soutien des revenus

30. Les mécanismes de financement compensatoire²⁷ destinés à compenser les déficits de recettes et les brutales variations à court terme des prix n'ont pas connu un meilleur sort que les accords internationaux de produit, en partie parce que de nombreux produits de base, jusqu'à la période d'expansion des années 2007-2008, ont subi une baisse tendancielle des prix. Les exemples les plus connus de financement compensatoire sont a) la Facilité de financement compensatoire et de financement pour imprévus du Fonds monétaire international (FMI) (1988), qui faisait suite au Mécanisme de financement compensatoire créé en 1963; et b) le Système de stabilisation des recettes d'exportation (STABEX) de l'Union européenne²⁸.

31. Les objectifs de la Facilité de financement compensatoire et de financement pour imprévus (FFCI) du FMI étaient d'atténuer les effets d'un déficit temporaire, d'origine exogène, des recettes d'exportation de marchandises par rapport à la tendance à moyen terme pour un pays. Il s'agissait de fournir aux pays n'ayant pas suffisamment de réserves ou la capacité d'emprunter à l'extérieur les moyens d'amortir les effets sur la consommation nationale d'une baisse brutale et temporaire des recettes d'exportation. Les conditions à remplir pour avoir accès à l'élément de financement compensatoire de la FFCI sont: a) un déficit de recettes d'exportation et/ou un excédent d'importation de céréales *temporaires*, attribuables à des facteurs échappant largement à tout contrôle des autorités; b) un problème de balance des paiements; et c) la volonté de coopérer avec le FMI pour remédier au problème.

32. Le STABEX a été créé par la Convention de Lomé I (1975-1979) dans le cadre d'une politique internationale globale relative aux produits de base, reposant essentiellement sur un bon fonctionnement des accords internationaux de produit. Il avait pour objectif de compenser les déficits de recettes d'exportation des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) imputables aux fluctuations des prix mondiaux ou de la

«le retrait de l'État a entraîné certaines carences dans les services fournis aux producteurs et à d'autres personnes œuvrant dans ce secteur...». Il était donc recommandé de recourir à d'autres mécanismes tels que la gestion du risque de prix et le financement sur récépissé d'entrepôt. Voir aussi CNUCED, 2003, op. cit.

²⁶ <http://www.nccr-trade.org/publication/oil-supply-management-practices-the-organization-of-petroleum-exporting-countries-opeac-under-the-w>.

²⁷ L'analyse de ces mécanismes s'appuie sur CNUCED, 2003, op. cit., p. 35 à 37.

²⁸ Deux autres mécanismes de financement compensatoire sont le Système de stabilisation des recettes d'exportation de produits miniers (SYSMIN) de l'Union européenne, et le Programme suisse de financement compensatoire.

production intérieure de denrées agricoles. Un financement compensatoire intervenait lorsqu'il y avait diminution des recettes provenant des exportations vers l'Union européenne (UE) par rapport à une tendance sur quatre ans. Le système a connu un certain nombre de modifications après sa création, notamment un accroissement du nombre de produits visés, une modification des conditions d'indemnisation et l'ajout de clauses dérogatoires, notamment.

33. Ces mécanismes reposent sur le postulat selon lequel les déficits temporaires de recettes d'exportation s'inverseront d'eux-mêmes. Il est toutefois difficile de faire la distinction entre des perturbations temporaires et des perturbations permanentes, car même celles que l'on pourrait considérer comme temporaires peuvent en fait finir par s'inscrire dans la durée. Ces mécanismes étaient également lourds, procycliques et onéreux.

34. Tout en poursuivant des objectifs analogues à ceux des mécanismes de financement compensatoire, les programmes de soutien des revenus assurent une protection contre des baisses brutales des recettes d'exportation, en tenant compte à la fois des prix des produits de base et des baisses potentielles de rendement ou de récolte. Les États-Unis, par exemple, ont créé la Risk Management Agency (RMA)²⁹ en 1996, chargée d'administrer les programmes de la Federal Crop Insurance Corporation (FCIC) et de gérer d'autres risques non liés aux assurances pour soutenir l'agriculture nationale. Les programmes reposent généralement sur la vente d'assurances récoltes par le biais de courtiers privés agréés, mais la FCIC apporte son soutien via des services de réassurance (subventions). Ce mécanisme concerne aussi bien les prix que les récoltes, autrement dit protège contre des pertes potentielles de valeur dues à une évolution des prix du marché au cours de la période d'assurance, outre les risques normalement couverts concernant les cultures (par exemple, maladies, sécheresses, inondations, etc.).

35. Les assurances récoltes plus classiques ne couvrent généralement que le risque de culture (protection contre la perte «physique» des récoltes), mais elles peuvent être combinées avec des mécanismes d'atténuation des risques de prix pour assurer une pleine et entière protection). Quelques pays – par exemple, l'Afrique du Sud, l'Éthiopie, le Kenya et le Malawi³⁰ – ont actuellement recours à des mécanismes d'assurance récolte, mais les changements climatiques exacerbant ce type de risque, il est probable que de tels mécanismes deviendront de plus en plus utiles et importants et feront l'objet d'intenses débats dans un proche avenir³¹. Une initiative portant sur la mise en place d'un tel mécanisme de mutualisation des risques dans les pays des Caraïbes (par exemple, pour le café en Jamaïque) est actuellement à l'étude et pourrait être soutenue par le Mécanisme d'assurance contre les risques de catastrophe dans les Caraïbes, lequel ne concerne actuellement pas l'agriculture.

D. Mécanismes de marché – instruments financiers

36. Parmi les nombreuses options disponibles pour atténuer le risque de prix dans le secteur des produits de base, les moins utilisées sont les instruments de marché. Les instruments de couverture utilisés vont de mécanismes fondamentaux tels que les contrats à

²⁹ <http://www.rma.usda.gov>.

³⁰ En 1995, l'Union européenne a créé TARSIM, entité administrative chargée d'assurer, en partenariat avec un consortium de compagnies d'assurance, des services d'assurance récolte (financés par des contributions gouvernementales subventionnant une partie des primes d'assurance).

³¹ Derviş K. (2008) «Given that mitigating climate change requires investment, how much should we invest and when?» *The Climate Change Challenge*, Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement, Université des Nations Unies, Conférence annuelle 11.

livraison différée³², les contrats à terme³³ et les options³⁴ à des combinaisons complexes (par exemple, «fourchettes», gré à gré, etc.) en fonction de la stratégie de l'utilisateur final en matière de risque.

37. Les producteurs de produits de base dans les pays développés ont de plus en plus recours à des mécanismes de couverture pour atténuer leur exposition à l'instabilité des prix, mais cette pratique dans les pays en développement reste limitée, même si les risques sont élevés. Quelques pays ont toutefois eu recours à des instruments de marché pour atténuer les risques de revenu. Par exemple, le Mexique a couvert, au moyen d'options, toutes ses ventes de pétrole pour 2009 en 2008 à un prix d'exercice de 70 dollars le baril lorsque le prix du pétrole était à 100 dollars le baril³⁵. L'achat d'options pour 1,5 milliard de dollars a permis au programme de réaliser une économie de plus de 5 milliards de dollars³⁶. Le Mexique a dépensé près de 1,2 milliard de dollars en options pour couvrir 230 millions de barils d'exportations de pétrole en 2010 à 57 dollars le baril, deuxième année consécutive où le pays a ainsi protégé les revenus publics contre des fluctuations des prix³⁷. Également au moyen d'options, des torréfacteurs au Costa Rica proposent une garantie de prix minimum aux agriculteurs³⁸. L'intérêt des instruments de marché est qu'ils peuvent être combinés (entre eux ou avec d'autres mécanismes tels que systèmes d'entreposage ou assurance récolte) pour se doter d'une stratégie spécifique.

38. La principale raison de la faible utilisation des instruments financiers est leur méconnaissance de la part des opérateurs du secteur privé (en particulier les agriculteurs et les exportateurs) et, dans quelques cas, le manque d'intérêt de la part des responsables gouvernementaux. L'utilisation d'instruments financiers de couverture nécessite des compétences techniques et gestionnaires et un cadre institutionnel adéquat pour un certain nombre d'activités – notification, enregistrement, supervision, évaluation. En outre, il faut également mettre en place des procédures de contrôle interne pour éviter les transactions spéculatives ou se protéger contre de telles transactions³⁹. D'autres raisons ont pu empêcher l'adoption de tels instruments dans plusieurs pays en développement tributaires des produits de base – mauvaise perception des choses (par exemple, confusion entre couverture et spéculation), méfiance alimentée par une publicité négative, coût politique des opérations de couverture en raison d'une pénurie de devises, coûts de la mise en place d'une couverture, risque souverain, obstacles réglementaires ou institutionnels, problèmes de solvabilité rendant difficile l'accès des pays en développement aux marchés financiers. Ce dernier point s'explique en particulier par le nombre limité de produits financiers

³² Les contrats à livraison différée sont des accords portant sur l'achat ou la vente d'un actif (par exemple, du pétrole brut) à un certain moment à l'avenir et à un certain prix fixé ou à un prix prédéterminé au moyen d'une formule au moment de la livraison au lieu de livraison précisé dans le contrat.

³³ Un contrat à terme permet à un acheteur d'accepter et à un vendeur de livrer une quantité donnée dans un lieu, à un prix et à un moment déterminés à l'avenir. C'est une autre forme de contrat à livraison différée qui a été standardisé pour les montants à livrer ou à acheter.

³⁴ Les options sont des instruments financiers qui donnent à leur détenteur le droit d'acheter ou de vendre un actif sous-jacent à un certain prix connu sous le nom de prix d'exercice, dans une quantité spécifiée à une date déterminée, mais il n'a pas l'obligation de le faire.

³⁵ http://www.eeri.eu/documents/wp/EERI_RP_2010_23.pdf.

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid.

³⁸ «An introduction to market-based instruments for agricultural price risk management», FAO working document, 2006, de Myong Goo Kang et Nayana Mahajan, et «Farmers and farmers' association in developing countries and their use of moderne financial instruments», étude de la CNUCED (UNCTAD/ITCD/COM/35), 10 janvier 2002.

³⁹ Claasens S. (1992). «How can developing countries hedge their bets?» *Finance and Development*, septembre 1992.

(rudimentaires) disponibles et l'exigüité du secteur financier dans un certain nombre de pays en développement pauvres.

39. Il est généralement avancé que les instruments de marché peuvent beaucoup aider à concevoir des mécanismes spécifiquement adaptés pour faire face, au niveau aussi bien macroéconomique que microéconomique, à l'instabilité des prix des produits de base. Il est toutefois permis de se demander si les marchés à terme sont aussi indiqués pour remédier à des problèmes d'instabilité des prix que pour réduire l'incertitude des flux de revenus. Cela dit, les ventes à terme permettent aux gouvernements d'éliminer des incertitudes liées aux fluctuations sur un horizon temporel d'un an. Toutefois, si cela peut accroître la valeur de nantissement des stocks de produits et permettre un contrôle budgétaire, cela ne contribue pas à la stabilisation des revenus ou à une modification des termes de l'échange favorable aux exportateurs de produits⁴⁰. Le marché à terme n'est certainement pas l'instrument adéquat pour remédier à la baisse chronique des termes de l'échange des produits de base des pays qui dépendent de ces produits. Il convient mieux à la gestion des risques liés à la fluctuation à court terme des prix. De tels instruments ont des limites évidentes et, à court terme, il est peu probable qu'ils soient largement utilisés pour la gestion des risques liés aux produits de base en Afrique sans une assistance technique permettant aux pays d'acquérir les infrastructures institutionnelles, l'expérience et les compétences requises⁴¹.

40. Une spéculation croissante est également devenue une nouvelle source d'inquiétude pour les responsables et fait ressortir la nécessité d'adopter un cadre juridique et réglementaire approprié pour éviter des fluctuations excessives des prix sous l'effet d'une forte activité spéculative. Un ensemble de mesures visant à réguler les marchés à terme et les marchés de gré à gré et à améliorer la transparence a été proposé pour lutter contre la spéculation indicielle. Cela a conduit à l'adoption de la loi Dodd-Frank aux États-Unis, qui demande à la CFTC de limiter le nombre de contrats à terme, de contrats sur options et de contrats de swap qu'un spéculateur peut détenir à tout moment, pour empêcher qu'une société ne contrôle une trop grande partie du marché. La loi demande également à la CFTC de limiter le nombre de contrats sur produits de base négociés sur l'ensemble des marchés de produits dérivés qui jouent un rôle dans la fixation des prix du marché⁴². Des initiatives nationales sont de toute évidence un bon point de départ, mais de fréquentes consultations et une coordination effective – y compris avec les pays en développement, en particulier ceux où apparaissent de nouveaux marchés de gré à gré et marchés à terme – seraient utiles pour mettre en place des mécanismes efficaces de régulation face à une spéculation excessive.

E. Régulation des revenus

1. Règles budgétaires

41. Les règles budgétaires ou les mécanismes institutionnels visant à renforcer la conception et l'application de la politique budgétaire⁴³ peuvent beaucoup contribuer à accroître la résilience des pays en développement tributaires des produits de base aux fortes variations des prix des ressources naturelles en aidant à limiter les politiques budgétaires procycliques et autre «syndrome hollandais» dans ces pays. Dans certains pays, les règles budgétaires comportent souvent des aspects constitutionnels ou juridiques, tels qu'une

⁴⁰ Voir Gilbert, 1996, op. cit.

⁴¹ CNUCED (2003), op. cit., p. 47.

⁴² <http://online.wsj.com/article/SB10001424052748704828104576021581553616562.html>.

⁴³ Ossowski R., Villafuerte M., Medas P. A., Thomas T. (2008). Managing the oil revenue boom: the role of fiscal institutions, FMI.

législation relative à la responsabilité budgétaire⁴⁴, mais dans d'autres, les règles n'ont qu'une vocation informelle de lignes directrices.

Encadré 1

Le cas du Nigéria

Le Nigéria a adopté une règle budgétaire en 2004, qui prévoit d'affecter les revenus au-delà d'un certain prix de référence du pétrole et d'un certain volume de référence de la production définis par le Gouvernement à un compte spécial intitulé «Excess Crude Account». L'objectif de ce compte était de découpler les dépenses publiques des fluctuations des revenus du pétrole, de stabiliser les programmes de dépenses et de maîtriser l'ampleur des déficits. Fin 2004, ce compte affichait un solde de 5,1 milliards de dollars, qui est passé à 17,3 milliards de dollars (+239,2 %) en 2007. Toutefois, la forte baisse des prix du pétrole par rapport à la mi-2008 ainsi que la décision politique prise en 2007 de retirer une partie des revenus accumulés et de les répartir entre les autorités fédérales, étatiques et locales ont fait baisser le niveau des ressources du compte. La flambée des prix du pétrole en 2008 a contribué à gonfler le solde à 20 milliards de dollars, par la suite retombé à 1,16 milliard de dollars en 2010⁴⁵. On estime qu'environ 30 milliards de dollars de revenus excédentaires ont été retirés du compte depuis la signature du nouvel accord, qui ont été affectés en partie aux États et en partie à des dépenses fédérales d'infrastructure⁴⁶. Un cadre juridiquement contraignant a été proposé pour un fonds souverain, qui devrait remplacer le compte initial. Ce fonds souverain servira à financer des dépenses budgétaires en jouant un rôle de fonds de stabilisation et en même temps de compte d'épargne pour l'avenir. Des fonds analogues ont été créés dans plusieurs pays (voir le tableau ci-dessous).

Fonds souverains financés sur le secteur des produits de base

<i>Pays</i>		<i>Montant</i>	<i>Création</i>	<i>Source</i>
Jamahiriya arabe libyenne	Fonds de réserve	50	n.d.	Pétrole
Oman	Fonds général de stabilisation de l'État	8,2	1980	Pétrole et gaz
Chili	Fonds de stabilisation économique et sociale	6,0	2007	Cuivre
Norvège	Fonds gouvernemental d'assurance pétrole	2,6	1986	Pétrole
Azerbaïdjan	Fonds pétrolier d'État	1,5	1999	Pétrole
Timor-Leste	Fonds de Timor-Leste pour le pétrole	1,2	2005	Pétrole et gaz

Source: Deutsche Bank Research, septembre 2007/Kern (2007)/Banque mondiale (2006)/OCDE (2008); montant en milliards de dollars.

¹ IMF Country report n° 08/64, février 2008.

² <http://www.swfinstitute.org/fung/nigeria.php>.

³ Wallis W. (2010). Rainy day fund runs dry, FT.com. Londres, 29 septembre.

⁴⁴ FMI (2007). The role of fiscal institutions in managing the oil revenue boom. Mars.

⁴⁵ Wallis W. (2010). «Rainy day fund runs dry», FT.com, Londres, 29 septembre.

⁴⁶ Ibid.

42. Un certain nombre de pays en développement tributaires des produits de base ont adopté des règles budgétaires, qu'ils ont cependant eu beaucoup de difficultés à faire fonctionner. Par exemple, des règles ciblant les soldes globaux ou primaires peuvent poser un problème, car elles risquent de transmettre les fluctuations concernant les produits de base aux dépenses et au solde hors produits de base⁴⁷. Par ailleurs, les règles concernant l'affectation de revenus sur un compte spécial ont sans cesse été modifiées ou contestées quant à leur légalité.

43. Un autre problème concerne le recouvrement de l'impôt. Par exemple, en 2008, la Zambie⁴⁸ a décidé d'alourdir la fiscalité des entreprises minières (le cuivre et le cobalt représentent plus des deux tiers des recettes d'exportation du pays) en introduisant un impôt sur les bénéficiaires exceptionnels de 25 % et en relevant le taux de redevance sur les ressources minérales à 3 %. Toutefois, certaines entreprises minières ne se sont pas conformées à la nouvelle fiscalité, ce qui a entraîné un arriéré de 300 millions de dollars des États-Unis d'impôts. Un accord a été conclu en novembre 2010, selon lequel les entreprises acceptaient de payer les impôts en retard et la Zambie s'engageait à ne pas modifier les taux d'imposition du secteur pendant au moins dix ans.

2. Fonds de stabilisation

44. Des fonds de stabilisation des prix ont été créés par plusieurs pays en développement tributaires des produits de base pour réduire les fluctuations des recettes budgétaires. Un fonds de ce type accumule des revenus au-delà d'une valeur de référence au cours des périodes d'expansion, qu'il reverse au budget ou réinjecte dans l'économie pendant les périodes de récession. L'objectif est de réguler les dépenses tout au long d'un cycle expansion-récession et d'éviter de brutales variations des dépenses, par exemple d'investissement ou de financement des services publics – santé, éducation, infrastructures de base – afin de préserver la discipline budgétaire.

45. Un certain nombre de pays exportateurs de produits de base ont recours à des fonds de stabilisation budgétaire depuis un certain temps déjà, fonds auxquels s'intéressent de nombreux pays en développement en cette période d'instabilité et d'incertitude accrues des revenus. La République bolivarienne du Venezuela a créé un fonds de stabilisation macroéconomique en 1998 afin d'«empêcher que les fluctuations des revenus liés au pétrole ne pèsent sur l'équilibre budgétaire et monétaire ainsi que sur le taux de change du pays»⁴⁹. L'assise juridique du fonds a plusieurs fois été modifiée et le fonctionnement du fonds a parfois été suspendu pour permettre de concilier politique budgétaire globale et gestion des actifs⁵⁰. Le Mexique a également créé un fonds de stabilisation des revenus pétroliers en 2000 afin de protéger les dépenses budgétaires de l'instabilité des revenus pétroliers et des variations du taux de change de la monnaie nationale vis-à-vis du dollar. Ce fonds a toutefois connu quelques difficultés en raison du faible niveau des ressources disponibles en cas d'important déficit. Il a également été utilisé pour renforcer la stratégie de couverture du pays par rapport au risque de prix, moyennant le recours à des produits dérivés⁵¹.

⁴⁷ Ossowski R., Villafuerte N., Medas P. A. et Thomas T. (2008). Managing the oil revenue boom: the role of fiscal institutions, FMI.

⁴⁸ Pays où les autorités n'ont souvent pas été capables de faire face aux incidences de brutales variations des prix du cuivre et du cobalt.

⁴⁹ Clemente L., Faris R., Puente A. (2002). Natural resource dependence, volatility and economic performance in Venezuela: the role of a stabilization fund, février.

⁵⁰ <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10251.pdf>.

⁵¹ McCallion P. (2010). In crude health, *Energy Risk*. Londres, février.

46. La gestion d'un fonds de stabilisation peut poser un certain nombre de problèmes, en particulier dans les pays en développement tributaires des produits de base, s'agissant notamment de préserver la continuité des règles de fonctionnement du fonds, car ces règles de fonctionnement peuvent facilement être modifiées et les ressources affectées à d'autres fins que celles qui étaient initialement prévues. Cela est particulièrement vrai lorsqu'il se produit un accroissement important et non prévu des ressources du fonds⁵² et qu'il devient tentant de mettre en place un mécanisme budgétaire parallèle offrant plus de marge de manœuvre que le budget ordinaire⁵³. Par ailleurs, la faiblesse du cadre institutionnel dans les pays en développement ne permet pas toujours une gestion transparente et responsable des ressources, dans une optique de stabilisation contracyclique. Cette situation a été amplifiée par l'incertitude des flux de revenus, les difficultés qu'il y a à prévoir l'ampleur et la durée des crises relatives aux produits de base et donc à mener des actions efficaces de stabilisation contracyclique⁵⁴.

47. L'expérience dans les pays en développement a montré que la transparence et la responsabilité étaient essentielles à un bon fonctionnement des fonds de stabilisation. Une approche multipartite globale telle que l'Initiative de transparence des industries extractives⁵⁵ associant le secteur privé et des organisations de la société civile, a contribué à promouvoir la transparence, la responsabilité et la bonne gouvernance pour l'utilisation de ces fonds dans certains pays, et a aussi aidé à mettre à jour des irrégularités financières préjudiciables à leur bon fonctionnement. Dans d'autres pays dépendants du pétrole et du gaz, toute information sur le fonctionnement et la position financière du fonds reste secrète. Ce manque de transparence a contribué à l'effondrement de nombreux fonds de stabilisation dans plusieurs pays en développement. Améliorer le fonctionnement de ces fonds peut passer par une information régulière sur les revenus, l'engagement d'appliquer l'initiative de transparence évoquée plus haut, une bonne stratégie d'investissement et des transferts de ressources vers le budget national⁵⁶.

3. Prévisions de prix à des fins budgétaires

48. La plupart des pays producteurs de produits de base ont pour politique d'utiliser des estimations prudentes des prix des produits de base lorsqu'ils établissent des prévisions de recettes à des fins budgétaires. Cela est considéré comme un bon moyen de réduire le risque d'un lourd déficit ou d'un large ajustement budgétaire en cas de baisse non prévue des recettes d'exportation. Par exemple, en 2004, 2005 et 2006, les estimations retenues par le Gouvernement nigérian reposaient sur des prix du pétrole qui se sont révélés inférieurs de 75 % aux prix effectivement obtenus à la fin de chaque année⁵⁷. D'après la Banque mondiale, cela a permis de déconnecter les dépenses publiques des revenus provenant des produits de base, tout en limitant la transmission à l'économie nationale des chocs extérieurs⁵⁸. L'inconvénient, toutefois, est qu'une telle position ne peut guère être tenue à

⁵² Jimenez J. B. et Tromben V. (2006). «Fiscal policy and the commodities boom: the impact of higher prices for non-renewables in Latin American and the Caribbean», *CEPALC Review*, décembre.

⁵³ Ahmad E. et Mottu E. (2002). «Oil revenue assignments: Country experiences and issues», *IMF Working Paper*, WP/02/203, novembre 2002.

⁵⁴ Cashin P., Liang H. et McDermott J. (1999). «Do commodity price shocks last too long for stabilization schemes to work?» *Finance and Development*, vol. 36, n° 3, septembre 1999.

⁵⁵ http://siteresources.worldbank.org/INTSDNET/Resources/5944695-125424878084/IDA_EITI_2010.pdf.

⁵⁶ http://www.treasury.gov.au/documents/1783/HTML/docshell.asp?URL=05_SWFs_in_the_Pacific.htm.

⁵⁷ <http://go.worldbank.org/DNNGRXKP30>.

⁵⁸ <http://go.worldbank.org/DNNGRXKP30>.

long terme en raison des mouvements erratiques des prix, rendant difficile d'assurer une efficacité à toute épreuve des dépenses⁵⁹.

49. Aucune des mesures indiquées ci-dessus ne vise à atténuer les incidences de l'instabilité des prix. Différentes initiatives commerciales reposant sur des «normes» ont été élaborées pour réduire l'exposition aux risques d'instabilité des prix des produits de base, qui prévoient un surprix pour les produits certifiés et assurent une stabilisation des revenus au cours des périodes d'évolution défavorable des prix (voir l'encadré 2).

Encadré 2

Nouvelles initiatives commerciales: quelles sont-elles et comment fonctionnent-elles?

Les initiatives commerciales fondées sur des normes sont des programmes qui permettent aux producteurs agricoles remplissant certaines conditions de différencier leurs produits grâce à un mécanisme de certification (par exemple, label «commerce équitable» ou «produits issus de l'agriculture biologique»).

Ces programmes se définissent par la définition, le suivi et l'application de pratiques de production et de commerce durables et sont généralement identifiés par un logo, un label ou une certification. La labellisation permet de différencier les produits certifiés des produits traditionnels. Typiquement, chaque programme visera à réduire les risques économiques, sociaux et environnementaux auxquels sont confrontés les producteurs et offrira à ceux-ci un surprix pour les produits certifiés. Parmi les initiatives les plus connues, on peut citer Fair Trade, Organic Certification, Rainforest Alliance et Utz Kapeh, qui concernaient initialement le secteur du café, mais on trouve désormais des normes de durabilité ou des labels pour la plupart des denrées agricoles de base.

Ces initiatives se sont développées en réaction à l'apparente incapacité des mécanismes de régulation de l'offre et de protection contre les risques de couvrir les risques de revenu et les risques sociaux supportés par les producteurs agricoles. Bien qu'elles visent à pallier les facteurs de risque de façons très diverses, l'un de leurs principaux effets est de stabiliser les prix. En fonction des critères associés à un label particulier, cet effet stabilisateur peut se manifester de différentes façons.

Source: Brown O., Crawford A. et Gibson J. (2008) Boom or bust: how commodity price volatility impedes poverty reduction, and what to do about it? Institut international du développement durable (IIDD), janvier.

F. Diversification

50. Les effets à long terme de l'instabilité des prix des produits de base sont plus importants pour les pays tributaires de ces produits, en particulier pour ceux qui dépendent d'un, deux ou trois produits pour plus de la moitié de leurs exportations. Aussi, à terme, réduire cette dépendance peut contribuer à remédier indirectement à l'instabilité des prix. Il existe trois types de diversification: une diversification horizontale vers d'autres cultures, une diversification verticale vers des produits et des procédés agricoles permettant d'accroître la participation à la chaîne de valeur et une diversification vers des activités non agricoles permettant de tirer parti d'avantages comparatifs.

51. Toutefois, plusieurs facteurs peuvent s'opposer à la diversification: a) obstacles structurels en matière de commerce international (progressivité des droits et des normes);

⁵⁹ <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2007/res0830a.htm>.

b) faibles ressources à investir dans le secteur, ressources que l'instabilité des prix contribuera elle-même à affaiblir⁶⁰; c) faiblesse des infrastructures, en particulier pour ce qui est des coûts et des moyens de transport et d'entreposage; d) manque de compétences pour la production et la commercialisation d'autres produits. D'autres obstacles à la diversification peuvent être des facteurs sociaux et politiques, ainsi que des facteurs macroéconomiques tels que la charge de la dette et une dévaluation de la monnaie qui favoriseront un accroissement de la production et des exportations de produits traditionnels, parce qu'il est plus facile d'agir ainsi à court terme et à moyen terme⁶¹.

52. En résumé, la diversification et la création de valeur ajoutée exigent diverses mesures à différents niveaux. Pour assurer une bonne diversification économique, il est impératif de disposer d'un environnement macroéconomique, politique et réglementaire stable et prévisible, ainsi que d'un cadre de commerce international équitable et ouvert.

V. Politiques visant à faciliter la création de valeur ajoutée et une plus grande participation à la chaîne de valeur des produits de base

53. En fait, les produits de base offrent d'innombrables possibilités de création d'emplois et de fourniture de biens et services à tous les stades de la chaîne de valeur. Toutefois, les entreprises locales sont confrontées à un certain nombre de difficultés pour participer aux chaînes de valeur: a) manque de compétences pour tirer profit des possibilités offertes; b) faibles capacités d'utiliser des technologies modernes pour réduire les coûts; c) accès limité au financement (un financement à long terme n'est pas toujours disponible et un financement à court terme est souvent assorti de taux d'intérêt élevés); d) manque de compétences pour la commercialisation sur les marchés extérieurs (d'où la difficulté de fournir des biens sur ces marchés dans les délais et de la qualité voulus).

53. Un certain nombre de pays en développement tributaires des produits de base ont réussi à accroître la participation locale aux chaînes de valeur en dépit de toutes ces difficultés. Par exemple, le Brésil et la Malaisie ont fortement stimulé la participation locale à la chaîne de valeur de l'industrie de l'huile en adoptant des politiques appropriées et en renforçant les capacités en faisant appel aux meilleures pratiques et à l'expérience d'autres pays. Avec le temps, ces mesures ont contribué à améliorer les connaissances, le transfert de technologie et les compétences nécessaires, pour engendrer une main-d'œuvre compétitive.

54. L'expérience montre qu'une plus grande participation peut aussi passer par l'établissement de partenariats avec divers acteurs du secteur des produits de base, ainsi que par des systèmes de formation et d'éducation produisant les compétences adaptées aux besoins du secteur. Il est donc important que les diverses entreprises participant à la mise en valeur des ressources soient encouragées à prendre une part active au renforcement des compétences des entreprises locales. Cela peut passer par des incitations et la création de coentreprises où la participation directe d'entreprises locales et de services d'appui pourrait donner lieu à un important transfert de technologie et de compétences de gestion. De telles mesures pourraient aussi favoriser la création d'un réservoir de compétences techniques

⁶⁰ D'après des études de l'IIDD, «l'instabilité des prix des produits de base peut en elle-même aussi freiner la diversification économique en encourageant l'affectation d'actifs productifs à l'exploitation de ces produits lorsque les prix sont élevés, puis en compromettant la capacité d'investir dans des mesures de diversification lorsque les prix sont bas».

⁶¹ Pour une analyse détaillée, voir CNUCED, TD/B/COM.1/EM.18/2, 19 avril 2002.

locales. En outre, les politiques qui prévoient un transfert de technologie en faveur des entreprises locales dans les accords de licence pourraient avoir des incidences positives, en particulier si elles sont systématiquement évaluées et si les organisations sont récompensées lorsqu'il y a effectivement renforcement des capacités locales.

55. Des mesures pourraient également être conçues pour encourager le développement de compétences spécifiques et de projets d'entreprise intégrés. L'exemple des diamants en Inde peut servir d'illustration à cet égard. Ce pays est le premier exportateur mondial de diamants taillés et polis et a pris une mesure fondamentale pour devenir un centre mondial du négoce en créant, le 17 octobre 2010, la Bourse des diamants de Bharat. En 2008, De Beers a déplacé son centre de négoce de diamants de Londres à Gaborone (Botswana), avec toutes les opérations de triage, taille, polissage, assemblage et commercialisation. Outre un accroissement de la valeur ajoutée locale, cela a contribué à renforcer les compétences nationales au Botswana⁶².

VI. Observations finales

56. Les marchés des produits de base sont intrinsèquement instables, comme l'a montré le cycle d'expansion-récession des années 2007-2008. Pour faire face à cette instabilité, diverses mesures internationales, régionales et nationales d'appui, dont certaines ont été décrites plus haut, ont été conçues et appliquées. L'évolution récente des marchés de produits a ajouté une dimension nouvelle et complexe à l'instabilité des prix. Cela a conduit à proposer au niveau international des approches novatrices – initiatives réglementaires, plus grande transparence, limites concernant les positions, stocks virtuels, etc. Ce dernier aspect n'a pas été abordé ici⁶³.

57. L'instabilité des marchés des produits de base crée des situations difficiles pour les pays en développement tributaires de ces produits. Néanmoins, un grand nombre de ces pays restent largement tributaires d'un nombre limité de produits pour la majeure partie de leurs recettes d'exportation, et assurément aussi pour ce qui est des moyens de subsistance d'une grande partie de leur population. Cela les rend extrêmement vulnérables aux brusques variations de prix de ces quelques produits. Il est donc nécessaire de continuer d'étudier des moyens novateurs, aux niveaux national, régional et international, de remédier aux difficultés auxquelles sont confrontés ces pays pour parvenir à une croissance et à un développement durables en vue de réduire la pauvreté.

⁶² <http://www.miningweekly.com/topic/diamond-trading-centre-botswana>.

⁶³ Voir Nissanke M. (2010). Mitigating commodity-dependence trap in LDCs through global facilities. School of Oriental and African Studies, Department of Economics, Université de Londres, juin 2010.